

*Ingo Bautz*

**Die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen  
im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung  
in den 1950er und 60er Jahren.**



**Städtepartnerschaften – Integration – Ost-West-Konflikt**

Publiziert im Internet  
durch die Bibliothek der Universität Siegen  
Siegen 2002

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil.

dem Fachbereich I  
der Universität Siegen

vorgelegt von:

Ingo Bautz  
Lindenplatz 2  
57078 Siegen

im Juli 2001

Gutachter:  
Prof. Dr. Gerhard Brunn  
Prof. Dr. Gerold Ambrosius

Datum der Disputation: 11.02.2002

urn:nbn:de:hbz:467-119

Gemäß der Promotionsordnung im Internet publiziert  
durch die Bibliothek der Universität Siegen  
Siegen 2002

Urheberrechte beim Autor

Titelbild: Emblem des Rates der Gemeinden Europas in den 1950er Jahren  
Der Wachturm und die gekreuzten Rathausschlüssel  
vor den Umrissen des europäischen Kontinents stehen symbolisch  
für die Hauptforderung des RGE: Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung in Europa.  
[entnommen aus: Bareth, Jean: Die Gemeinde und Europa. Städteverbrüderungen und interkommunale  
Begegnungen, Genf 1953.]

# Inhalt

	Abkürzungsverzeichnis	4
	Vorwort	7
1.	Einleitung	9
1.1	Stand der Forschung	9
1.2	Materialbasis	20
1.3	Eingrenzung des Themas und Struktur der Arbeit	22
1.4	„Doppelte Schleifung“ oder „European Rescue“ der europäischen Nationalstaaten?	23
2.	Städtepartnerschaften – „Locarno von unten“ oder „Europa der Gemeinden“?	36
2.1	Vorbemerkungen	36
2.1.1	Vorgeschichte der Städtepartnerschaften und Abgrenzung zur Städtepartnerschaftsbewegung	37
2.1.2	Die Entwicklung der Städtepartnerschaftsbewegung nach 1945	43
2.1.3	Die transnationale Qualität kommunaler Auslandsbeziehungen im Bereich der Städtepartnerschaften	46
2.2	Langer Atem, erste Erfolge und Verbandskonkurrenz – die 1950er Jahre	47
2.2.1	Die schwierige Gründungsphase der IBU 1948-52	47
2.2.1.1	Mont Pélerin und Bürgenstock – die erste zaghafte Annäherung 1948/49	48
2.2.1.2	Von Stuttgart nach Innsbruck – die organisatorische Konsolidierung 1950-52	52
2.2.1.3	Die IBU – eine transnationale Organisation?	59
2.2.2	Der kommunale Jugendaustausch im Rahmen der IBU 1952-58	64
2.2.3	Von den Korrespondenz- zu den Partnerstädten – der lange Weg zur deutsch-französischen Verständigung auf kommunaler Ebene 1950-55	74
2.2.4	Die Synthese von symbolischer Form und Inhalt – die „take-off“-Phase der deutsch-französischen Partnerschaftsbewegung 1955-63	76
2.2.5	Deutsch-französische Verständigung oder europäischer Geist? Die Konkurrenz zwischen IBU und RGE in den 1950er Jahren	86
2.3	Städtepartnerschaftsboom und schleichender Bedeutungsverlust der Partnerschaftsorganisationen – die 1960er Jahre	99
2.3.1	Elysée-Vertrag, Fördergelder und Städtepartnerschaftsboom	99

2.3.2	Interne Krise der IBU und Durchsetzung des RGE	112
2.3.3	Städtepartnerschaften als alltägliche transnationale Kooperation und Bedeutungsverlust der Partnerschaftsorganisationen	119
2.4	Zusammenfassung	122
3.	<b>Integration – fachliche oder politische Interessenvertretung der Kommunen in Europa?</b>	125
3.1	Vorbemerkungen	125
3.1.1	Die Entwicklung transnationaler Fachkontakte der Kommunen im Rahmen des IGV	126
3.1.2	Der RGE als Synthese kommunalistischen, föderalistischen und gemeinwirtschaftlichen Gedankenguts	131
3.1.3	Der transnationale Charakter kommunaler Auslandsbeziehungen im zusammenwachsenden Europa	139
3.2	Föderalistische Herausforderung – die ungestümen 1950er Jahre	139
3.2.1	Die Entstehung des Konkurrenzverhältnisses zwischen IGV und RGE	140
3.2.2	Die Vorgeschichte der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat	153
3.2.3	Der Kampf um die Institutionalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz und das Scheitern der Senatsidee	159
3.2.4	Die Kommunen als Förderer der „Europäischen Erziehung“	176
3.2.5	Die Bemühungen um eine europäische Sicherung der kommunalen Autonomie	182
3.2.6	Das Projekt eines europäischen Kommunalkreditinstituts	186
3.2.7	Die Auswirkungen der EGKS auf die Kommunen	191
3.2.8	Die Mitarbeit der Europäischen Kommunalkonferenz bei der Entwicklung der europäischen Raumordnung und Regionalpolitik	194
3.3	Agonie in Straßburg und „langer Marsch“ nach Brüssel – die 1960er Jahre	202
3.3.1	Von der Kritik zur Reform der Europäischen Kommunalkonferenz	203
3.3.2	Die offiziellen und inoffiziellen Kontakte der Kommunen zur EWG	210
3.3.3	Die Annäherung von RGE und IGV im Zeichen fortbestehender Konkurrenz	224
3.4	Zusammenfassung	232
4.	<b>Ost-West-Konflikt – kommunale „Hallstein-Doktrin“ oder systemübergreifende Partnerschaften?</b>	236
4.1	Vorbemerkungen	236
4.1.1	Die Beziehungen des Deutschen Gemeindetages [DGT] zum IGV 1933-45 als Vorläufer instrumentalisierter transnationaler Kommunalbeziehungen	237
4.1.2	Die Qualität transnationaler Kommunalkontakte im Rahmen des Ost-West-Konflikts in den 1950er und 60er Jahren	239

4.2	„Kontakte im Zwielight“ – die deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen in den 1950er und 60er Jahren	241
4.2.1	Die kommunalen Kontaktbemühungen der DDR bis 1961	244
4.2.2	Die Umkehrung der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen in den 1960er Jahren	258
4.3	„Querelles allemands“ und „Guèrre de Jumelages“ - die 1960er Jahre	263
4.3.1	Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Finnland	264
4.3.2	Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Frankreich und Westeuropa	282
4.3.3	Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Jugoslawien und Osteuropa	289
4.3.4	Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Afrika	293
4.4	„Guèrre de Jumelages“ – Die Auseinandersetzungen von FMVJ und RGE zwischen Kaltem Krieg und Verbandskonflikt	314
4.4.1	Die Entstehungsgeschichte und das Partnerschaftskonzept der FMVJ	315
4.4.2	Das Verhältnis der FMVJ zur DDR und zu den sozialistischen Staaten	319
4.4.3	Der Ost-West-Konflikt auf der Ebene der internationalen Kommunalverbände	322
4.4.4	Das verbandspolitische Element in der Auseinandersetzung mit der FMVJ	327
4.5	Zusammenfassung	332
5.	Zusammenfassung	335
6.	Quellen- und Literaturverzeichnis	339

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abt.	Abteilung
AS	Assemblée Consultative/ Consultative Assembly/ Beratende Versammlung
BdV	Bund der Vertriebenen – Vereinigte Landmannschaften und Landesverbände
Bm	Bürgermeister
BMA	Bundesministerium für Arbeit
BMAt	Bundesministerium für Atomfragen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMG	Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BMVt	Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BKSpV	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
CE	Conseil de l'Europe/ Council of Europe/ Europarat
CM	Comité des Ministres/ Committee of Ministers/ Ministerkomitee
Concl.	Conclusions
CPL[R]	Conference des Pouvoirs Locaux [et Régions] d'Europe/ Conference of Local Authorities and Regions of Europe/ Europäische Kommunalkonferenz
CR	Compte Rendu
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEP	Dépôt privé
DFG	Deutsch-Französische Gesellschaft
DFJW	Deutsch-Französischen Jugendwerk
DGT	Deutscher Gemeindetag
Dir	Direktionsbereich
DLT	Deutscher Landkreistag
Doc	Document
DSB	Deutscher Städtebund
DST	Deutscher Städtetag
DSGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DSGT	Deutscher Städte- und Gemeindetag [DDR]
EAC	European Affairs Committee [Europakommission des IGV]
EFA	Exchanges Franco-Allemands

EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKK	Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EU	Europäische Union
Gen.	Genosse
FMVJ/ UTO/ WPS	Fédération Mondiale des Villes Jumelées/ United Towns Organization/ Weltbund der Partnerstädte
HA	Hauptabteilung
HV	Handelsvertretung
IBU/ UIM	Internationale Bürgermeister-Union/ Union Internationales des Maires
IGV/ IULA/ UIV	Internationaler Gemeindeverband/ International Union of Local Authorities/ Union Internationale des Villes
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung
LArch	Landesarchiv
LR	Legationsrat
MfAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR
MdI	Ministerium des Innern der DDR
MinDgt	Ministerialdirigent
MinDir	Ministerialdirektor
MR	Ministerialrat
OB	Oberbürgermeister
OKD	Oberkreisdirektor
OR	Official Report
OStD	Oberstadtdirektor
PA	Politisches Archiv
Rec	Recommendation
Ref	Referat
Rep	Repositorium
Res	Resolution
RG[R]E/ CC[R]E / CEM[R]	Rat der Gemeinden [und Regionen] Europas/ Conseil des Communes [et Regions] d'Europe/ Council of European Municipalities [and Regions]
SAI	Sozialistische Arbeiterinternationale
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SHB	Schleswig-Holsteiner-Bund
StS	Staatssekretär
UALA	Union of African Local Authorities
UCAVJ	Union Continentale Africaine des Villes Jumelées [afrikanischer Zweigverband der FMVJ]

VA	Verwaltungsausschuss der IBU (bis 1950 Verständigungsausschuss)
VB	Verbindungsbüro der IBU
VLR	Vortragender Legationsrat
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
ZK der SED	Zentralkomitee der Sozialistischen Einheitspartei

## Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde im Jahre 2001 beim Fachbereich 1 der Universität Siegen als Dissertation im Fach Geschichte eingereicht und von Professor Dr. Gerhard Brunn und Professor Dr. Gerold Ambrosius begutachtet. Die Disputation fand am 11. Februar 2002 statt. Der Text wurde für die Veröffentlichung im Internet leicht überarbeitet.

Dissertationen sind immer ein Gemeinschaftsprodukt, auch wenn sie nur von einer Person verfasst und verantwortet werden. Ohne die Hilfe, die Aufmunterung und die Kritik zahlreicher Freunde, Kolleginnen und Kollegen wäre diese Arbeit nicht abgeschlossen worden.

Mein Dank gilt in erster Linie meiner Frau Katrin und meiner Mutter, die mich in den vergangenen Jahren trotz eigener Sorgen rückhaltlos unterstützt und sowohl die finanziellen Engpässe als auch meine „autistischen Phasen“ klaglos ertragen haben.

Darüber hinaus möchte ich mich besonders bei den Kolleginnen und Kollegen des Instituts für Europäische Regionalforschungen und im Fachbereich I der Universität Siegen bedanken. Die freundschaftliche und durch stetige Solidarität und eine hohes Maß an Kreativität gekennzeichnete Arbeitsatmosphäre hat viel zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Besonders möchte ich Jürgen Beine, Katja Happe, Christian Franke, Wilfried Maxim, Dr. Christoph Pallaske und nicht zuletzt Dr. Wolfgang Degenhardt für ihre moralische und tatkräftige Unterstützung in der hektischen Endphase meiner Dissertation danken. Letztgenanntem verdanke ich neben zahlreichen wichtigen Ratschlägen und Anregungen auch unschätzbare Weisheiten über das Leben an sich.

Mein Dank gilt auch Prof. Dr. Gerhard Brunn, der es als Betreuer meiner Arbeit in vier Jahren nie an Aufmunterung, Kritik, dem erforderlichen Druck und der nötigen Ruhe hat fehlen lassen.

Im Rahmen meiner Recherchen im In- und Ausland war ich auf die Hilfe zahlreicher Archive, Bibliotheken, Organisationen, Institutionen und Zeitzeugen angewiesen. Dabei ist mir ein Höchstmaß an Kooperations- und Hilfsbereitschaft entgegengebracht worden, ohne die die vorliegende Arbeit niemals hätte entstehen können.

Alle Fehler und Unzulänglichkeiten der Arbeit unterliegen selbstverständlich meiner Verantwortung.

Siegen, im Herbst 2002



# 1. Einleitung

## 1.1 Stand der Forschung

Eine zeitgeschichtliche Studie, die sich mit den kommunalen Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung in den 1950er und 60er Jahren befasst, muss sowohl im Hinblick auf den Stand der Forschung als auch bezüglich der Materialbasis Neuland betreten. Erst in jüngster Zeit haben die internationalen Aktivitäten von Kommunen das Interesse der historischen Forschung geweckt, was die Frage nach den Ursachen für die bisherige Abstinenz herausfordert. Die Antwort ist zunächst banal. Die Begriffe „Europa“ und „Kommunen“ wollen nicht recht zusammenpassen: der erste steht für nationalstaatliche Diplomatie und entrückte bürokratische Entscheidungen, der zweite für die alltäglichen Probleme des menschlichen Zusammenlebens und bürgernahe Politik. Dem Historiker auf dem Gebiet der Europäischen Integration sind die Kommunen zu klein, dem Stadthistoriker ist Europa zu groß und Brüssel oder Straßburg zu weit entfernt.

Neben diesen praktischen Erwägungen spielen aber auch wissenschaftshistorische Entwicklungen eine Rolle. Die moderne Stadtgeschichte entwickelte sich in den 1960er Jahren parallel zur Sozial- und Gesellschaftsgeschichte in Deutschland und in Abgrenzung zur traditionellen Politikgeschichte.<sup>1</sup> Daher standen in den folgenden Jahrzehnten berechtigterweise struktur-, wirtschafts-, sozial- und später auch alltags- und mentalitätsgeschichtliche Fragestellungen im Vordergrund,<sup>2</sup> während die für die Auslandsbeziehungen im Rahmen internationaler Organisationen wichtige Erforschung der Geschichte der kommunalen Spitzenverbände – von den internationalen Gemeindeverbänden ganz zu schweigen – bis heute weitgehend ein Desiderat blieb.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Herzfeld, Hans/Engeli, Christian: Neue Forschungsansätze in der modernen Stadtgeschichte, in: AfK [1/1975], S. 1-19; Reulecke, Jürgen: Moderne Stadtgeschichtsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Engeli, Christian/Matzerath, Horst [Hrsg.]: Moderne Stadtgeschichtsforschungen in Europa, USA und Japan. Ein Handbuch, Stuttgart 1989, S. 21-36, hier: S. 27ff.

<sup>2</sup> Vgl. Lenger, Friedrich: Urbanisierungs- und Stadtgeschichte – Geschichte der Stadt, Verstädterungsgeschichte oder Geschichte in der Stadt, in: AfS [26/1986], S. 429-479; ders.: Neuzeitliche Stadt- und Urbanisierungsgeschichte als Sozialgeschichte, in: AfS [30/1990], S. 376-422; Niehuss, Marlies: Aspekte der Urbanisierung. Neuere Literatur zur Städtegeschichte, HZ [249/1989], S. 363-370.

<sup>3</sup> Vgl. Ziebill, Otto: Geschichte des Deutschen Städtetages. Fünfzig Jahre deutsche Kommunalpolitik, Stuttgart <sup>2</sup>1956; Kottenberg, Kurt: 50 Jahre Städtebund, in: Deutscher Städtebund. Nachrichtendienst [15/1960], S. 168f.; Göb, Josef: 50 Jahre Deutsche Kommunalpolitik, Köln u.a. 1966; Berkendorff, Hans Albert: Zur Verbandsgeschichte des Deutschen Städtebundes, Göttingen 1964; ders.: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf <sup>2</sup>1975; Weinberger, Bruno: Der Deutsche Städtetag in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, in: Deutscher Städtetag [Hrsg.]: Im Dienst deutscher Städte 1905-1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Bestehen, Köln 1980, S. 13-33; Engeli, Christian: Zur Geschichte regionaler Städtetage, in: AfK [19/1980], S. 173-199; von der Groeben, Klaus, von der Heide, Hans-Jürgen: Geschichte des Deutschen Landkreistages, Köln/Berlin 1981; Beckstein, Hermann: Städtische Interessenpolitik. Organisation und Politik der Städtetage in Bayern, Preußen und im Deutschen Reich 1896-1923, Düsseldorf 1991; ders.: München, der bayerische Städtetag und die städtischen Organisationsbestrebungen im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, in: Hardtwig,

Die Verbindung der Stadtgeschichte mit der Modernisierungstheorie und ihre Erweiterung zur Urbanisierungsgeschichte führte darüber hinaus zu einer Konzentration auf die Hochphase der Urbanisierung im 19. und frühen 20. Jahrhundert.<sup>4</sup>

Obwohl die Stadtentwicklung von der modernen Urbanisierungsgeschichte und der vergleichenden Gesellschaftsgeschichte zunehmend als spezifisch europäisches Phänomen wahrgenommen wird und international vergleichende Forschungen gefordert werden,<sup>5</sup> ist eine Auseinandersetzung mit der internationalen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene völlig ausgeblieben.<sup>6</sup> Erst die Gründung des internationalen Forschungsnetzwerks „The international municipal movement 1900-1950“ durch Pierre Yves Saunier/Lyon und Nico Randeraad/Groningen 1998 hat einen Anstoß in diese Richtung gegeben.<sup>7</sup> Dementsprechend verfolgt die vorliegende Arbeit – zusammen mit der Arbeit von Antoine Vion<sup>8</sup> – die Absicht, den durch das Projekt gegebenen Anstoß zur Erweiterung der modernen Stadt- und Urbanisierungsgeschichte um den Bereich der internationalen Kommunalbeziehungen zu unterstützen und in die 1950er und 1960er Jahre auszudehnen.

Darüber hinaus will die Arbeit einen Beitrag zur historischen Integrationsforschung leisten, denn auch hier stellt die Untersuchung der Kommunen und ihrer nationalen und internationalen Spitzenverbände als Akteure im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses ein Desiderat dar. Lediglich in den 1970er Jahren wurde in verschiedenen Veröffentlichungen zu den bilateralen Beziehungen der westeuropäischen Staaten und den europäischen Einigungsbestrebungen auf die

---

Wolfgang/Tenfelde, Klaus [Hrsg.]: Soziale Räume in der Urbanisierung. Studien zur Geschichte Münchens im Vergleich 1850-1933, München 1990, S. 235-259; Klein, Thomas: Bürgermeisterkonferenzen im wilhelminischen Deutschland, in: Kirchgässner, Bernhard/Brecht, Hans-Peter [Hrsg.]: Vom Städtebund zum Zweckverband, Sigmaringen 1994, S. 83-125.

4 Vgl. Reulecke, Jürgen: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/Main 1985, S. 7; ders.: Moderne Stadtgeschichtsforschung, S. 36; Krabbe, Wolfgang R.: Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989.

5 Vgl. Benevolo, Leonardo: Die Stadt in der europäischen Geschichte, München 1993, S. 13-17; Kaelble, Hartmut: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987, S. 60-73 und S. 114-118; Bendikat, Elfi: Die Idee der „europäischen Stadt.“ Reflexionen zur Stadtgestaltung in Deutschland und Frankreich im ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, in: Kaelble, Hartmut/Schriewer, Jürgen [Hrsg.]: Gesellschaften im Vergleich, Frankfurt/Main 1998, S. 431-462, hier: S. 431f.

6 Vgl. Bendikat, Elfi: Idee, S. 434f.

7 Die Forschungsgruppe setzt sich sowohl mit dem informellen als auch dem institutionalisierten kommunalen Ideenaustausch auseinander. Vgl. <http://www.unimelb.edu.au/infoserv/uban/hma/hurban/current/0952.html> [22.05.2001]. Folgende Veröffentlichungen, die im Umfeld der Forschungsgruppe entstanden, sind im Kontext dieser Arbeit von Interesse: Payre, Renaud/Saunier, Pierre Yves: L'internazionale municipalista: L'Union Internationale des Villes fra 1913 e 1940, in: Amministrare [30/2000], Nr 1-2, S. 217-239; Gaspari, Oscar: Alle origini del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa (1913-1953), in: Memoria e ricerca [10/1997], S. 147-164.

8 Vion, Antoine: La construction des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes francaises. Thèse pour le doctorat de Science Politique, Université de Rennes 1, 2001. Die Dissertation wird z.Zt. für die Veröffentlichung überarbeitet. Ich danke Antoine Vion für die Überlassung der Ursprungfassung.

Bedeutung der Städtepartnerschaften hingewiesen, eine detaillierte Analyse dieser Beziehungen blieb aber bislang aus.<sup>9</sup>

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass nach der „realistischen“ Wende in der historischen Integrationsforschung die lange Zeit dominierende „idealistische“ Schule und die von ihr betriebene Erforschung der europäischen Bewegung und der Europaverbände in den Hintergrund gedrängt wurde.<sup>10</sup> Nicht mehr die europäischen Ideale der „European Saints“ [Milward] stehen im Zentrum der Forschung, sondern die „sehr legitime[n] einzelstaatliche[n] Interessen“ [Schwabe], die sie vertraten, rückten mit der Öffnung der Archive in den Mittelpunkt des Interesses.<sup>11</sup> Die damit eingeleitete Abkehr von den Aussagen der bisherigen historischen Integrationsforschung erreichte mit den Veröffentlichungen Alan Milwards und Andrew Moravcsiks in den 1990er Jahren ihren Höhepunkt. Für Milward hat die europäische Integration nicht zur Überwindung der Nationalstaaten in Westeuropa geführt, wie von der Integrationstheorie und der idealistischen Schule der historischen Integrationsforschung immer wieder beschworen, sondern im Gegenteil als „indispensable part“ zu deren „European Rescue“ beigetragen. Die europäische Integration sei daher lediglich Ausdruck der ökonomischen und sicherheitspolitischen Interessen der Nationalstaaten, die versuchten, den im Rahmen des Wiederaufbaus neubegründeten nationalen „political consensus“ durch ihre Weiterentwicklung zum Wohlfahrtsstaat und dessen

---

<sup>9</sup> Vgl. Volle, Angelika: Deutsch-britische Beziehungen. Eine Untersuchung des bilateralen Verhältnisses auf der staatlichen und nichtstaatlichen Ebene seit dem Zweiten Weltkrieg, Bonn 1976, S. 219-230; Picht, Robert: Kulturelle Beziehungen als Voraussetzung deutsch-französischer Kommunikation, in: ders. [Hrsg.]: Deutschland-Frankreich-Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft, München/Zürich 1978, S. 243-267, hier: S. 249ff.; Farquharson, John E./Holt, Stephen C.: Europe from Below. An Assessment of Franco-German Popular Contacts, London 1975, S. 127-148.

<sup>10</sup> Vgl. zur idealistischen Schule: Zurcher, Arnold J.: The Struggle to Unite Europe 1940-1958. An Historical Account of the Development of the Contemporary European Movement from its Origins in the Pan-European Union to the Drafting of the Treaties for Euratom and the European Common Market, New York 1958; Brugmans, Hendrik: L’idée européenne 1920-1970, Bruges 1970; ders.: Europa: Der Sprung ins Ungewisse, Bonn 1985; Lipgens, Walter: Die Europäische Integration, Stuttgart 1983; ders.: Der Zusammenschluß Westeuropas. Leitlinien für den historischen Unterricht, in: GWU [6/1983], S. 345-372; Gerbet, Pierre: La Construction de l’Europe, Paris 1983; Esterbauer, Fried: Europäische Integration von den Anfängen zum Vertrag von Maastricht, Wien 1994.

<sup>11</sup> Vgl. die Veröffentlichung der „Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften“: Poidevin, Raymond [Hrsg.]: Histoire des Debuts de la Construction Européenne, Actes du Colloque de Strasbourg, 28.-30.11.1984, Brüssel 1986; Schwabe, Klaus [Hrsg.]: Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28.-30.05.1986, Baden-Baden 1988; Trausch, Gilbert [Hrsg.]: Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom. Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Mißerfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg 17.-19.05.1989 Brüssel u.a. 1993. Vgl. auch Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno [Hrsg.]: Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990; Bührer, Werner: Nationale Interessen und europäische Integration. Neuere Forschungen zur Integrationspolitik, AfS [33/1993], S. 637-644; ders.: Motive und Implikationen der Westintegration – alte Ressentiments und neue Folgen, AfS [37/1997], S. 540-546.

Absicherung im Rahmen europäischer Institutionen zu unterstützen.<sup>12</sup> Moravcsik geht mit seinem „liberalen Intergouvernementalismus“ noch einen Schritt weiter, wenn er die europäische Integration seit 1955 als „series of rational choices made by national leaders“ beschreibt, bei denen es in erster Linie nicht um außen- und sicherheitspolitische Fragen gegangen sei, sondern um die Wahrung nationaler Handelsinteressen.<sup>13</sup>

Die Folge der realistischen Wende ist die Umorientierung der historischen Integrationsforschung von politischen hin zu ökonomischen Fragen sowie die Konzentration auf das Handeln der Regierungen und nationalen Bürokratien. Dies hat einerseits entscheidend zum Verständnis der europäischen Einigungsbemühungen beigetragen und ein neues, ernüchterndes Licht auf den Integrationsprozess geworfen, welches sich inzwischen auch in den Gesamtdarstellungen zur europäischen Integration widerspiegelt.<sup>14</sup> Andererseits sind viele Bereiche unterhalb der „hohen Politik“ und damit der gesamte Komplex der informellen Gemeinschafts- und europäischen Bewusstseinsbildung, zu dem auch die europäische Kommunalbewegung gehört, aus dem Blickfeld der historischen Integrationsforschung verschwunden. Der Europäischen Bewegung wird weitgehend die Relevanz für den Integrationsprozess abgesprochen. Sie habe ihre Kräfte im Kampf um die Errichtung und Reform des Europarates in den späten 1940er Jahren und dem gescheiterten Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft erschöpft und sei danach schnell in relativer Bedeutungslosigkeit versunken.<sup>15</sup> Neuere Veröffentlichungen über die verschiedenen Europaverbände und die aus ihnen hervorgegangenen Organisationen existieren kaum.<sup>16</sup> Das von der

---

12 Vgl. Milward, Alan S.: *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992, S. 2f. und S. 44. Milward greift dabei auf die älteren intergouvernementalistischen Untersuchungen von Stanley Hoffmann zurück. Vgl. Hoffmann, Stanley: *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* [95/1966], S. 862-915; ders.: *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, in: *Journal of Common Market Studies* [22/1982], S. 21-37.

13 Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca 1998, S. 3.

14 Vgl. Dinan, Desmond: *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Houndsmills u.a. 1994; Dedman, Martin J.: *The Origins and Development of the European Union 1945-95. A History of European Integration*, London/New York 1996; Wegs, Robert G./Ladrech, Robert: *Europe since 1945. A concise history*, Houndsmills/London <sup>4</sup>1996; Urwin, Derek W.: *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London/New York <sup>5</sup>1997; Ambrosius, Gerold: *Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien*, Frankfurt/Main 1996, S. 73ff.; Loth, Wilfried: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, 3. durchges. Aufl., Göttingen 1996; Brunn, Gerhard: *Die Europäische Einigung im 20. Jahrhundert. Ziele und Wege*, Stuttgart/Düsseldorf/Leipzig 1997. Es mutet vor diesem Hintergrund schon anachronistisch an, wenn Hendrik Brugmans, der ehemalige Präsident der UEF, in einem Vorwort aus dem Jahr 1993 noch einmal den Verständigungswillen eines Robert Schuman als Initialzündung für die europäische Einigung beschwört. Vgl. Lewis, David W.P.: *The Road to Europe. History, Institutions and Prospects of European Integration 1945-1993*, New York u.a. 1993, S. xvii.

15 Vgl. Dedman, Martin J.: *Origins*, S. 30.

16 Vgl. Schneider, Heinrich: *Ideen und Impulse der Europäischen Bewegung*, in: Hrbek, Rudolf/Schwarz, Volker [Hrsg.]: *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben*,

„idealistischen“ Schule vorangetriebene Projekt der „Documents on the History of European Integration“ endet nach vier Bänden mit der Veröffentlichung zum Jahr 1950 und wurde damit kurz vor der Gründung des Rates der Gemeinden Europas eingestellt.<sup>17</sup> Die Geschichte des Europarats ist durch einige Veröffentlichungen der letzten Jahre zwar inzwischen relativ gut untersucht, aber insbesondere die historische Forschung über die Mitarbeit der Kommunen in der Straßburger Organisation ist über bescheidene Ansätze nicht hinausgelangt.<sup>18</sup> Die vorliegende Arbeit strebt daher auch einen Beitrag zur Geschichte der Europäischen Bewegung und zur informellen Gemeinschafts- und europäischen Bewusstseinsbildung an. Sie will auf der Grundlage der Ergebnisse der in den 1990er Jahren dominierenden diplomatiegeschichtlichen und ökonomischen Interpretationsansätze die Multidimensionalität des Integrationsprozesses wieder ins Bewusstsein rücken.<sup>19</sup> Das hat auch Alan Milward Ende der 1990er Jahre gefordert, der durch die Auseinandersetzung mit dem Phänomen der „Loyalität“ der Bürger gegenüber Europa einen neuen Ansatzpunkt für eine historische Theorie der Europäischen Integration schaffen will.<sup>20</sup>

Trotz des bisher geringen historischen Interesses an den kommunalen Auslandsbeziehungen entsteht die vorliegende Arbeit nicht im „luftleeren Raum“.

---

Baden-Baden 1998, S. 65-91. Für die Geschichte der föderalistischen Europabewegung ist trotz seiner Konzentration auf Frankreich immer noch maßgeblich: Greilsammer, Alain: *Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974*, Paris 1975. Vgl. auch: Lippens, Walter: *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947*, Stuttgart 1977; Loth, Wilfried [Hrsg.]: *Die Anfänge der europäischen Integration 1945-1950*, Bonn 1990.

17 Vgl. Lippens, Walter/Loth Wilfried [Hrsg.]: *Documents on the History of European Integration*, vol. 4, Berlin/New York 1990. Lediglich einige italienische Arbeiten setzten sich noch mit der Gründungsgeschichte des RGE auseinander. Sie stehen ganz im Zeichen einer unkritischen Würdigung des italienischen Föderalismus und wurden ohne Rückgriff auf Archivmaterial verfasst. Vgl. Paolini, Edmondo: *Il Consiglio dei Comuni d'Europa*, in: AA.VV.: *I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954*, Atti del Convegno internazionale Pavia 19.-21.10.1989, Mailand 1992, S. 205-225; Serafini, Umberto: *Breve histoire du Conseil des Communes et Regions d'Europe*, Rome 1995.

18 Vgl. zur Geschichte des Europarats: Schmuck, Otto [Hrsg.]: *Vierzig Jahre Europarat. Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive*, Bonn 1990; Bitsch, Marie-Thérèse [Bearb.]: *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe. Actes du Colloque de Strasbourg (8-10 juin 1995)*, Bern 1997. Holtz, Uwe [Hrsg.]: *50 Jahre Europarat*, Baden-Baden 2000. Vgl. zur Europäischen Kommunalkonferenz: Kukawka, Pierre/Tournon, Jean: *The Council of Europe and regionalism. The regional dimension in the work of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE), 1957-85*, Strasbourg 1987.

19 Die Dominanz dieser Ansätze in der historischen Diskussion hat auch das umfangreiche Projekt „Die Europäischen Identitäten im 20. Jahrhundert“ unter der Leitung von René Girault wenig geändert. Vgl. ders.: *Les identités européennes au XXe siècle. Diversités, convergences et solidarités*, hrsg. v. Institut Pierre Renouvin, Paris 1998. Vgl. auch: Kaelble, Hartmut: *Europabewußtsein, Gesellschaft und Geschichte. Forschungsstand und Forschungschancen*, in: Hudemann, Rainer/Kaelble, Hartmut/Schwabe, Klaus [Hrsg.]: *Europa im Blick der Historiker*, München 1995, S. 2-29. Vgl. zur Multidimensionalität des Integrationsprozesses: Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration*, Bonn 1997, S. 17ff.

20 Vgl. Milward, Alan S.: *The Springs of Integration*, in: Gowan, Peter/Anderson, Perry [Ed.]: *The Question of Europe*, London/New York 1997, S. 5-20.

Neben einer großen Zahl von Berichten in den Zeitschriften der nationalen und internationalen Kommunalverbände existieren in erster Linie politikwissenschaftliche, juristische und kommunalwissenschaftliche Arbeiten zum Thema kommunale Auslandsbeziehungen. Zu Beginn standen die Städtepartnerschaften<sup>21</sup> im Vordergrund dieser Untersuchungen und wurden seit Ende der 1980er Jahre sukzessive von der Publikation über die Mitwirkung der Gemeinden in der Europäischen Integration, der kommunalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie den Auswirkungen Europas auf die kommunale Selbstverwaltung in den Hintergrund gedrängt.

Bei der Erforschung der kommunalen Auslandsbeziehungen der deutschen Gemeinden und ihrer Spitzenverbände lassen sich bisher drei Forschungsansätze unterscheiden. Die Ursprünge des wirkungsanalytischen Ansatzes<sup>22</sup> gehen auf Carl J. Friedrichs Konzept des „integralen Föderalismus“ zurück. Er versuchte in den 1960er Jahren in Anbetracht der Krisen der EWG und der Beschränkung der Europäischen Integration auf den wirtschaftlichen Bereich, die Überbetonung der „institutionellen Seite der Entwicklung“ durch eine Konzentration auf die politischen Dimensionen der informellen europäischen Gemeinschaftsbildung zu überwinden und gleichzeitig den Prozesscharakter der europäischen Einigung zu betonen.<sup>23</sup> Bereits 1963 verwies er auf die Gefahren eines europäischen „big government“ und die dadurch drohende Entfremdung der Bürger vom Integrationsprozess. Er hob daher die Bedeutung der autonomen Gemeinden als „vanguard“ der europäischen Einigung jenseits der hohen Politik hervor.<sup>24</sup> Friedrich führte die Forschungen in den folgenden Jahren in Zusammenarbeit mit seinem Schüler Rolf-Richard Grauhan auf der Basis von Umfragen bei den Gemeinden weiter, um ein Korrektiv zu den durchweg positiven Selbstdarstellungen der Gemeindeverbände zu erhalten.<sup>25</sup> In der Folgezeit entstanden auf dieser methodischen Grundlage mehrere Untersuchungen mit dem Ziel, herauszufinden, inwieweit die Städtepartnerschaften im Rahmen der deutsch-französischen Verständigung und europäischen Integration zu einem Einstellungswandel in der Bevölkerung geführt hatten.<sup>26</sup> Selbstverständlich

---

21 Der Begriff „Städtepartnerschaft“ hat sich im Laufe der Zeit als Sammelbegriff auch für Partnerschaften von Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden und Städten durchgesetzt. Die vorliegende Arbeit folgt diesem Trend.

22 Diese Begriffsbezeichnung geht zurück auf Beate Wagner. Dies.: Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit, Münster/Hamburg 1995, S. 32f.

23 Vgl. Friedrich, Carl Joachim [Hrsg.]: Die Auswirkungen der informellen Gemeinschaftsentwicklung auf die politische Meinungsbildung über Europa, in: ders.: Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen 1968, S. 13-24.

24 Ders.: The Grassroots Base of the Unification of Europe, in: Public Policy [12/1963], S. 23-40, hier S. 23 und 40; vgl. auch: ders.: Europe: An Emergent Nation?, New York/Evanston 1969, S. 151-174.

25 Grauhan, Rolf-Richard: Die Verschwisterungen deutscher und französischer Gemeinden, in: Friedrich, Carl Joachim [Hrsg.]: Politische Dimensionen, S. 35-104.

26 Vgl. die beiden von der IBU finanzierten Dissertationen: Garstka, Hansjürgen: Die Rolle der Gemeinden in der internationalen Verständigung nach dem zweiten Weltkrieg gezeigt am Beispiel der deutsch-französischen Verständigung, Diss., Stuttgart 1972; Grunert, Thomas:

konnten die Auswirkungen der europäischen Partnerschaften auf den Verständigungs- und Integrationsprozess nie genau quantifiziert werden. Man müsste, wie Thomas Grunert richtig feststellt, den Prozess der Europäischen Einigung ohne Städtepartnerschaften wiederholen, um ihren Einfluss gewichten zu können.<sup>27</sup> Dennoch ist ihre positive Bewertung heute unbestritten. Die Ergebnisse der wirkungsanalytischen Untersuchungen zu Problemen und Möglichkeiten von Städtepartnerschaften können – trotz der Kritik des strukturanalytischen Ansatzes<sup>28</sup> – inzwischen als gesicherte Erkenntnis gelten und haben Eingang in eine Vielzahl von Praxisleitfäden der nationalen und internationalen Gemeindeverbände für Kommunalpolitiker gefunden.<sup>29</sup> Zu den wichtigsten Erfahrungen aus 50 Jahren Partnerschaftspraxis zählen bis heute die Berücksichtigung der Gemeindegröße, der sozioökonomischen Strukturen und der Entfernung zwischen den Partnerstädten sowie die Notwendigkeit der Ausdehnung der partnerschaftlichen Kontakte in die Bürgerschaft durch die Gründung von Partnerschaftskomitees und der Einbindung von Schulen und Vereinen.

Kritische Stellungnahmen zu Städtepartnerschaften in Westeuropa sind selten. Werden sie vorgebracht, handelt es sich in der Regel um den in periodischen Abständen wiederkehrenden Vorwurf des „Kommunaltourismus“<sup>30</sup> oder um die Kritik von ethnologischer Seite, die Partnerschaften dienten lediglich der Selbstdarstellung von Kommunalpolitikern und Kommunen.<sup>31</sup> Beide Kritikpunkte haben in Einzelfällen

---

Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration, Diss., Kehl am Rhein/Straßburg 1981.

27 Grunert: Langzeitwirkungen, S. 335.

28 Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 34ff.

29 Vgl. Mirek, Holger: Deutsch-Französische Gemeindepartnerschaften. Ein Leitfaden für Praktiker, Kehl am Rhein/Straßburg 1984; Treffer, Gerd A.: Kommunale Partnerschaften und Jugendaustausch, Stuttgart/München/Hannover 1984; Deutsch-Französische Städtepartnerschaften. Beispiele zur Entwicklung der Partnerschaften. Partner in den neuen Bundesländern und in Mittel- und Osteuropa, hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion, Bonn 1995; Deutsch-Britische Partnerschaften. hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion, Bonn 1993; Woessler, Dietmar M.: Städtepartnerschaften in der Praxis. Handbuch für Städte- und Schulpartnerschaften, Bonn 1998; Lücke, Barbara: Ein Europa der Städte und Gemeinden. Handbuch für Städtepartnerschaften, hrsg. v. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997.

30 Vgl.: Mit Steuergeldern an die Riviera, Bild-Zeitung vom 06.08.1960, S. 1; Städtepartnerschaft. Küßchen links, rechts, Der Spiegel Nr.38/1975, S. 60ff.; Scheffel: Ein enges Netz. Die Zukunft der deutsch-französischen Kulturbeziehungen, FAZ vom 03.02.1981, S. 19. In den 1980er und 90er Jahren kritisierten insbesondere die Friedensbewegung und Stadträte der „Grünen“ die traditionellen Städtepartnerschaften in Westeuropa und forderten stattdessen Ost-West- oder Nord-Süd-Partnerschaften. Vgl.: Tiefenbach, Paul: Städtepartnerschaften und kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit, in: Klemisch, Herbert u.a. [Hrsg.]: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1994, S. 331-337; Jäger, Uli: Städtepartnerschaften mit Osteuropa, in: Gugel, Günther/Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch Kommunale Friedensarbeit, Tübingen 1988, S. 179-187; Bass, Angelika u.a.: Städtepartnerschaften mit der Dritten Welt, in: ebd., S. 188-196.

31 Vgl. Bausinger, Hermann: Ortspartnerschaft. Organisierte kommunale Kontakte und ihre Auswirkungen auf das Volksleben, in: Jakobeit, Wolfgang/Nedo, Paul: Probleme und Methoden volkscundlicher Gegenwartsforschung, Berlin [Ost] 1969, S. 75-93, hier: S. 89; Lutz, Ronald: Städtepartnerschaften als politische Selbstdarstellung, in: Notizen. Institut für Kulturanthropologie und europäische Ethnologie [28/1988], S. 343-347.

durchaus ihre Berechtigung, dürfen aber nicht dazu führen, die Bedeutung der Städtepartnerschaftsbewegung grundsätzlich in Frage zu stellen.

Auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften wurde der wirkungsanalytische Ansatz Mitte der 1990er Jahre von Beate Wagner durch den strukturanalytischen Ansatz ergänzt. Wagner ging es dabei vor allem um die Klärung der Frage, inwieweit kommunale Partnerschaften eigenständige transnationale Beziehungen sind und ob sie zur Etablierung einer Sicherheitsgemeinschaft im Sinne von Karl Deutsch beitragen können.<sup>32</sup> Zu diesem Zweck untersuchte Wagner die Partnerschaften deutscher Gemeinden in Ost-West- und Nord-Süd-Richtung seit den 1970er Jahren hinsichtlich ihrer Abhängigkeit von nationalstaatlicher Außenpolitik und staatlichen Interventionsbemühungen im Rahmen der Kommunalaufsicht. Sie kommt dabei zu dem Schluss, es handele sich bei Kommunalpartnerschaften „in der Regel“ um transnationale Beziehungen, die somit auch Beiträge zur Ausbildung einer Sicherheitsgemeinschaft leisten könnten. Diese Eigenständigkeit habe ihre „entscheidende Wurzel“ in der „Orientierung auf das gesamte politische und gesellschaftliche Spektrum der lokalen Gemeinwesen“.<sup>33</sup> Allerdings schließt Wagner explizit die frühen deutsch-deutschen Partnerschaftsangebote der DDR in den 1950er und die erste Welle von Entwicklungspartnerschaften westdeutscher Kommunen in den 1960er Jahren als missglückte Versuche einer staatlichen „Indienstnahme“ der Kommunalpartnerschaften von ihrem Urteil aus.

Der dritte Forschungsschwerpunkt umfasst die völker- und verfassungsrechtlichen Arbeiten über kommunale Auslandsbeziehungen und Städtepartnerschaften. Auslöser dieser Forschungen war das Aufkommen der Interdependenzforschung Ende der 1960er Jahre.<sup>34</sup> In ihr wurde die Bedeutung der „transnationalen“ Beziehungen<sup>35</sup> nichtstaatlicher Akteure auf internationaler Ebene gegenüber dem staatszentrierten „Billardkugel-Modell“ der „realistischen Schule“ betont.<sup>36</sup> Auch wenn die Interdependenzforschung sich nie explizit mit kommunalen Auslandsbeziehungen

---

32 Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 69. Vgl. für den Begriff der Sicherheitsgemeinschaft: Deutsch, Karl W. et. al.: Political Community in the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, New York 1956, S. 5ff.

33 Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 345f.

34 Vgl. zur Entwicklung der Interdependenzforschung: Kohler-Koch, Beate: „Interdependenz“, in: Rittberger, Volker: Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen 1990, S. 110-129.

35 Vgl. zum Begriff der transnationalen Beziehungen: Kaiser, Karl: Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, in: Czempiel, Ernst-Otto: Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, Köln/Opladen 1969, S. 80-109, hier: S. 92-97. Die klassische Definition transnationaler Beziehungen findet sich bei: Keohane, Robert/Nye, Josef S. [Ed.]: Transnational Relations and World Politics. Cambridge/Mass. 1972, S. xii: „We speak of transnational communication, transportation, finance, and travel when we refer to nongovernmental or only partially governmental interactions across state boundaries.“

36 Vgl. zum „Billardkugel-Modell“: Wolfers, Arnold: The Pole of Power and the Pole of Indifference, in ders.: Discord and Collaboration, Baltimore 1962, S. 81-102, hier: S. 82. Der Aufsatz erschien erstmals 1951. Vgl. zur realistischen Schule: Behrens, Henning/Noack, Paul [Hrsg.]: Theorien der Internationalen Politik, München 1984, S. 58-68.

beschäftigte, so lieferte sie dennoch die Untersuchungskategorien, an denen man sich in der Folgezeit orientierte.<sup>37</sup> Ausschlaggebend für den regelrechten Boom rechtswissenschaftlicher Studien Anfang der 1980er Jahre war aber die Ausbildung transnationaler Kommunalkontakte, die im Gegensatz zu den unumstrittenen Städtepartnerschaften mit Westeuropa politische Kontroversen auslösten.<sup>38</sup> Dies waren in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre die deutsch-polnischen Städtepartnerschaften<sup>39</sup> und in den 1980er Jahren die deutsch-deutschen bzw. innerdeutschen Städtepartnerschaften<sup>40</sup> sowie die Nicaragua-Partnerschaften und die Ausweisung von Gemeindegebieten als „Atomwaffenfreie Zonen“ im Rahmen einer „Kommunalen Friedenspolitik“.<sup>41</sup> Des Weiteren intensivierten sich seit Anfang der 1970er Jahre die grenzüberschreitenden Kooperationsprojekte im Rahmen der europäischen Integration.<sup>42</sup>

---

37 Vgl. Konrad, Hans-Joachim: Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, in: Dittmann, Armin/Kilian, Michael [Hrsg.]: Kompetenzprobleme der auswärtigen Gewalt, Tübingen 1982, S. 138-188, hier: S. 145ff.; Heberlein, Horst Christoph: Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, Köln 1989, S. 55ff.

38 Vitzthum, Wolfgang Graf: Außenpolitik der Gemeinden?, in: Randelzhofer, Albrecht/Süß, Werner [Hrsg.]: Konsens und Konflikt. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984, Berlin/New York 1986, S. 75-92, hier: S. 75.

39 Vgl. Blumenwitz, Dieter: Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaften im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts, Bonn 1980; ders.: Kommunale Außenpolitik, in: Mutius, Albert von [Hrsg.]: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg 1983, S. 747-761; ders.: Anmerkungen zu Ludwik Gelberg. Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, Osteuropa-Recht [H. 1/1981], S. 47-53; Gelberg, Ludwik: Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, in: Osteuropa-Recht [H. 3/1980], S. 184-194; Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 90ff.

40 Vgl. Schnakenberg, Oliver: Innerdeutsche Städtepartnerschaften – rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns, Wiesbaden 1989; Nobbe, Thomas: Kommunale Kooperation zwischen der Bundesrepublik und der DDR, Münster 1990; Pawlow, Nicole-Annette: Innerdeutsche Städtepartnerschaften. Entwicklung – Praxis – Möglichkeiten, Berlin 1990; Weizsäcker, Beatrice von: Verschwisterung im Bruderland. Städtepartnerschaften in Deutschland, Bonn 1990; Klaus, Manfred: Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen. Ein Medium des Bürgerdialogs, interkommunaler Solidarität und verwaltungspolitischer Integration, Berlin 1994.

41 Reich-Hilweg, Ines/Luber, Burkhard: Friedenspolitik und Konversion, in: Klemisch, Herbert u.a. [Hrsg.]: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1994, S. 324-330; Meyer, Berthold: Initiative für kommunale „atomwaffenfreie Zonen“: Zwischen St. Florians-Prinzip, Kompetenzgerangel und exemplarischem Lernen. Eine Zwischenbilanz, in: Gugel, Günther/Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch, S. 138-146; Gugel, Günter: Kommunale Friedenserziehung, in: ebd., S. 147-154; Türmer, Rainer M.: Gemeinden für den Frieden, in: ebd.; S. 197-209; Hafenecker, Benno/Krahulec, Peter: Soziales und politisches Lernen für den Frieden in verschiedenen Lebens-, Lern- und Arbeitszusammenhängen in Jugend- und Sozialarbeit, in: Materialien zur angewandten Friedenspädagogik [2/1986], S. 1-11, hier: S. 9f.

42 Vgl. zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa: Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung, in: dies [Hrsg.]: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie, Empirie, Praxis, Baden-Baden 1998, S. 7-25, hier: S. 8-14.

Diese Entwicklungen erforderten eine völker- und staatsrechtliche Aufarbeitung dessen, was sich in der kommunalen Praxis seit dem Zweiten Weltkrieg an kommunalen Auslandsbeziehungen entwickelt hatte und was viele Kommunalpolitiker und sogar Vertreter der Bundesregierung ganz selbstverständlich als „Kommunale Außenpolitik“ bezeichneten.<sup>43</sup> Der Begriff wurde zwar auch von der rechtswissenschaftlichen Fachliteratur übernommen, aber – je nach Standpunkt – als „missverständlich“ oder gar „provokierend“ bezeichnet und inhaltlich eingegrenzt.<sup>44</sup>

Inzwischen besteht grundsätzlich Konsens darüber, dass sich die kommunalen Auslandsbeziehungen einerseits aus der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG ableiten lassen und aus diesem Grund *im Allgemeinen* als verfassungskonform gelten können, solange sie sich auf den kommunalen Wirkungskreis beschränken.<sup>45</sup> Andererseits sind sie aber nicht Teil der auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik Deutschland, da die Kommunen im Gegensatz zu den Bundesländern nicht unter Art. 32 Abs. 3 GG fallen und somit nicht als partielle Völkerrechtssubjekte auftreten. Sie sind daher nicht in der Lage, völkerrechtlich verbindliche Verträge abzuschließen. Die entscheidende Frage allerdings, wie der „kommunale Wirkungskreis“ zu definieren ist und ob *im Einzelfall* kommunale Auslandsbeziehungen noch tolerierbare „Nebenaußenpolitik“ oder bereits unzulässige „Gegenaußenpolitik“ sind, lässt sich letztlich nicht juristisch klären, sondern bleibt auch weiterhin eine politische Frage.<sup>46</sup> Dies gilt übrigens nicht nur für Deutschland. In allen westeuropäischen Staaten verursachte das internationale Engagement der Städte und Gemeinden nach dem Zweiten Weltkrieg Diskussionen über die Verfassungskonformität derartiger Aktivitäten und führte zumindest in Frankreich zu ähnlichen Ergebnissen wie in Deutschland.<sup>47</sup>

Seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist der Streit um die kommunalen Auslandsbeziehungen abgeflaut, und die Diskussion um deren rechtliche Grundlagen hat sich beruhigt. Darüber hinaus hat seit Ende der 1980er Jahre ein deutlicher

---

43 Sticker, Johannes: Kommunale Außenpolitik. Jumelage, Verschwisterung, Twinning, Gemellaggio, Verbroedering, 2. erw. Auflage Köln u.a. 1982 [<sup>1</sup>1975], S. 40. Vgl. Rede von Bundesinnenminister Gerhard Baum auf dem RGE-Partnerschaftskongress: Die Gemeinden für die Einheit Europas. RGE-Kongreß der Europäischen Partnerstädte 1978 in Mainz, hrsg. v. Rat der Gemeinden Europas – Deutsche Sektion, Göttingen 1979, S. 38.

44 Heberlein, Horst Christoph: Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, Köln 1989, S. 3. Hans-Georg Mayer plädiert dafür, die grenzüberschreitenden Aktivitäten der bundesdeutschen Gemeinden als „kommunale Auslandsbeziehungen“ zu bezeichnen. Die vorliegende Arbeit folgt diesem Vorschlag. Vgl. ders.: Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden. Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme, Bonn 1986, S. 3.

45 Vgl. Paul, Frank: Internationale Partnerschaften zwischen lokalen Gebietskörperschaften nach deutschem und französischem Recht, Aachen 1993, S. 266f.

46 Vgl. zur Rechtsproblematik der kommunalen Auslandsbeziehungen: Heberlein: Kommunale Außenpolitik, S. 244-247; Mayer, Hans-Georg: Auslandsbeziehungen, S. 444-448; Kodolitsch, Paul von: Einleitung, in: Kommunale „Außenpolitik“. Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften, Difu-Materialien [2/1989], S. 8f.; Leitermann, Walter: Die kulturellen Auslandsbeziehungen der Kommunen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch [42/1992], S. 318-322.

47 Vgl. für Frankreich: Paul, Frank: Internationale Partnerschaften, S. 143-180.

Themenwechsel stattgefunden. Die Städtepartnerschaften wurden zunehmend von neuen Fragestellungen in den Hintergrund gedrängt. Dabei geht es auf der einen Seite um die zunehmende Europabetroffenheit der Gemeinden im Zuge der Intensivierung der europäischen Integration, die sich in Fragen nach der verfassungsrechtlichen „Europafestigkeit“ der kommunalen Selbstverwaltung und der Problematik der „goldenen Zügel“ der europäischen Förder- und Fachpolitiken widerspiegeln. Auf der anderen Seite werden die Möglichkeiten der kommunalen Interessenwahrnehmung auf europäischer Ebene – die „kommunale Europapolitik“ diskutiert. Darunter sind die informellen Einflussmöglichkeiten der Kommunen und ihrer Spitzenverbände gegenüber den europäischen [Kommission, Ministerrat, Parlament] und nationalen Institutionen [Bundes- und Länderregierungen] sowie die institutionalisierte Mitwirkung im Ausschuss der Regionen und im Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat zu verstehen.<sup>48</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass trotz aller bisherigen Untersuchungen auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen in Deutschland und Europa deren historische Entwicklung weiterhin ein Desiderat der Forschung darstellt. Zwar haben fast alle genannten Arbeiten einen kurzen historischen Rückblick, doch beschränkt sich dieser zumeist auf die rein deskriptive Wiedergabe eines festen Kanons von Daten und Ereignissen. Abgesehen von einigen kleineren Artikeln über die deutsch-französischen Städtepartnerschaften hat lediglich Beate Wagner für ihre Untersuchung Archivmaterial des Zentralkomitees der SED und einiger ostdeutscher Städte benutzt, um die Verhandlungstaktik der DDR-Führung im Rahmen der deutsch-deutschen

---

48 Vgl. für einen hervorragenden Überblick über die komplexe Thematik: Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden 1997; Ambrosius, Gerold: Kommunale Selbstverwaltung im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips in Europa, in: Brede, Helmut [Hrsg.]: Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 2000/2001, S. 55-64. Vgl. auch: Rengeling, Werner: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, in: Hoppe, Werner/Schink, Alexander [Hrsg.]: Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, Köln 1990, S. 25-49; Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter [Hrsg.]: Vom Lokalen zum Globalen. Die Kommunen und ihre Außenbeziehungen innerhalb und außerhalb der EG, Düsseldorf 1990; Martini, Alexander: Gemeinden in Europa. Einwirken der Europäischen Gemeinschaft auf die deutschen Gemeinden und Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Gemeinschaftsrecht, Köln 1992; Heberlein, Horst: Europa der Kommunen, Stuttgart u.a. 1995; Grupp, Klaus/Ronellenfitsch, Michael [Hrsg.]: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, Berlin 1995; Zimmermann-Wienhues, Sigrid: Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union: deutsche Gemeinden und spanische „municipios“ im europäischen Integrationsprozeß, Berlin 1997; Platzer, Hans-Wolfgang [Hrsg.]: Europa als kommunale Aufgabe: Grundlagen, Praxisfelder, Perspektiven, Frankfurt/Main 1997; Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung und Schutzmechanismen nach nationalem Verfassungsrecht und nach Gemeinschaftsrecht, Stuttgart 1998; Ipsen, Jörn/Rengeling, Hans-Werner [Hrsg.]: Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa, Osnabrück 1999; Thränhardt, Dietrich: Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. völlig überarb. Aufl. Bonn 1998, S. 361-377.

Partnerschaften zu veranschaulichen.<sup>49</sup> Umfassende quellengestützte Untersuchungen zu den Städtepartnerschaften und den kommunalen Auslandsbeziehungen in Europa existieren noch nicht, obwohl Holger Mirek und Cécile Chombard-Gaudin bereits vor einem Jahrzehnt darauf hinwiesen, dass die zeitgeschichtliche Erforschung und Verortung der Städtepartnerschaften im Kontext der nationalen Außenpolitiken ein „noch unbeackertes Feld“ bzw. „une histoire qui reste a écrire“ sei.<sup>50</sup> Die vorliegende Untersuchung stellt zusammen mit der oben bereits erwähnten Dissertation von Antoine Vion den ersten Versuch dar, die bestehende Forschungslücke zu schließen und hofft, dadurch die Grundlage für weiterführende Forschungen zu schaffen.

## 1.2 Materialbasis

Die Basis der Untersuchung besteht in erster Linie aus einer Auswertung von Quellenmaterial der deutschen und internationalen Spitzenverbände der Kommunen, der zuständigen Stellen der Bundesrepublik und der DDR sowie des Europarates.

Wichtigster kommunaler Quellenbestand ist das Archivmaterial des Deutschen Städtetages [DST] in dessen Hauptgeschäftsstelle in Köln und im Landesarchiv Berlin.<sup>51</sup> Da der Städtetag als einziger kommunaler Spitzenverband über eine Registratur verfügt, konnte mit Hilfe der nahezu vollständig überlieferten Bestände ein Großteil der Lücken geschlossen werden, die bei den kleineren nationalen und den internationalen Verbänden aufgrund der ungeordneten Überlieferung bestehen. Dazu zählt insbesondere der nahezu komplette Verlust des Archivmaterials der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden Europas [RGE], der auf die lose Verbandsstruktur und die mehrfachen personellen und organisatorischen Brüche zurückzuführen ist.<sup>52</sup>

Auf der Ebene der internationalen Gemeindeverbände waren die noch unverzeichneten Bestände der Internationalen Bürgermeister-Union [IBU] im Stadtarchiv Stuttgart und des internationalen RGE im Archiv der Europäischen Gemeinschaften in Florenz von herausragender Bedeutung. Die Bestände des Internationalen Gemeindeverbandes [IULA/IGV] in Den Haag sind dagegen, abgesehen von den Protokollen der Führungsgremien, nur noch sehr lückenhaft überliefert. Die Bestände des Weltbundes der Partnerstädte [FMVJ/UTO] in Paris konnten leider nicht eingesehen werden.<sup>53</sup> Dieses war besonders für die Untersuchung des Ost-West-Konflikts auf kommunaler

---

<sup>49</sup> Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 202-258.

<sup>50</sup> Mirek, Holger: Die Entwicklung von Städtepartnerschaften, in: Kommunale „Außenpolitik“, S. 33-46, hier S. 33; Chombard-Gaudin, Cécile: Pour une histoire des Villes et Communes Jumelées, in: Vingtième Siècle [Juli/September 1992], S. 60-66, hier: S. 64.

<sup>51</sup> Vgl. Viergutz, Volker: Die archivalische Überlieferung der kommunalen Spitzenverbände im Landesarchiv Berlin, in: IMS [1/1999], S. 44-45.

<sup>52</sup> Die Akten der deutschen Sektion wurden nach der Beurlaubung des langjährigen geschäftsführenden Präsidiumsmitglieds Hans Muntzke im April 1976 von Mühlheim/Main zuerst nach Stuttgart und von dort zum neuen Sitz der Sektion beim Deutschen Städte- und Gemeindebund in Düsseldorf überführt. Dort verliert sich die Spur. Der Altaktenbestand in der derzeitigen Geschäftsstelle des RGE in Köln besteht für die Zeit vor 1976 nur noch aus den vereinsrechtlich notwendigen Unterlagen.

<sup>53</sup> Der Verfasser erhielt trotz mehrfacher Anfragen bei der FMVJ in Paris keine Antwort.

Ebene bedauerlich, konnte aber durch die Auswertung der Verbandszeitschrift „Cités Unies“ und der Akten zur Mitgliedschaft der DDR-Städte in der FMVJ kompensiert werden.

Darüber hinaus konnte für die Situation in Frankreich, die immer wieder vergleichend herangezogen wird, auf die Untersuchung von Antoine Vion zurückgegriffen werden. Vion hatte die Möglichkeit, sowohl die Bestände der FMVJ/UTO als auch die Publikationen der Französischen Sektion des RGE [AFCEE] und der eng mit ihr verbunden föderalistischen Vereinigung „La Fédération“ auszuwerten.<sup>54</sup> Seine Ergebnisse konnten dann durch eigene Recherchen in den Akten der internationalen Gemeindeverbände erweitert werden.

Auf nationaler Ebene standen die Quellen der zuständigen Bundesministerien im Bundesarchiv Koblenz im Zentrum der Aufmerksamkeit. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten verlangten hier eine Auswertung der Aktenbestände des Bundesministeriums des Innern als federführendes Ressort in Kommunalangelegenheiten, des Auswärtigen Amtes für die auswärtige Kulturpolitik, des Bundesministeriums für Wirtschaft für die kommunalen Fragen im Rahmen der EWG und EGKS und des Bundesministeriums für gesamtdeutsche Fragen für die Deutschlandpolitik. Für das Gebiet der Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern konnten zudem die Bestände des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit herangezogen werden. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland hätte eigentlich auch die Länderebene – insbesondere der Arbeitskreis III „Kommunale Angelegenheiten“ der „Arbeitsgemeinschaft der Innenminister der Bundesländer“ – berücksichtigt werden sollen, da die Kommunen als Gebietskörperschaften der Länder deren Fach- und Rechtsaufsicht unterliegen. Da sich die Bundesländer in den 1950er und 60er Jahren aber nur in ganz geringem Ausmaß für die Auslandsbeziehungen der Kommunen interessierten, wurde auf eine Untersuchung der Länderebene verzichtet. In den wenigen Fällen, in denen die Länder sich in die kommunalen Auslandsbeziehungen ihrer Städte, Gemeinden und Kreise einmischten, wurde deren Position aus der Komplementärüberlieferung der Bundesministerien nachvollzogen.

Die Einbeziehung der Akten des ZK der SED und des MfAA ermöglichte am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und der DDR eine interessante Kontrastierung der unterschiedlichen Struktur und Bedeutung kommunaler Auslandsbeziehungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses und des Ost-West-Konflikts.

Ebenso wie bei den Kommunalverbänden konnte auch auf staatlicher Ebene für die Entwicklung in Frankreich auf die Dissertation von Antoine Vion Bezug genommen werden, der die Akten des französischen Außenministeriums zum Bereich Städtepartnerschaften bearbeitet hat. Darüber hinaus konnten die Positionen der französischen und der anderen westeuropäischen Regierungen durch die Auswertung der Protokolle des Ministerkomitees des Europarates erschlossen werden.

Das Quellenmaterial der internationalen Organisationen beruht vor allem auf der Bearbeitung der Archivbestände des Historischen Archivs des Europarates, der in den

---

54 Vgl. Vion, Antoine: Construction.

1950er und 60er Jahren im Zentrum des Interesses der Kommunen stand. Im Vordergrund standen dabei die Bestände der Europäischen Kommunalkonferenz sowie die Protokolle und Dokumente der Beratenden Versammlung und des Ministerkomitees. Auf dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaften konnten hingegen nur wenige Akten der EGKS ausgewertet werden. Dies ist insofern zu verschmerzen, als die Beziehungen der lokalen Gebietskörperschaften zu den Europäischen Gemeinschaften im Untersuchungszeitraum ohnehin nur wenig Substanz hatten.

Insgesamt ermöglicht das Material, die Entwicklung der kommunalen Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen sowohl im Spannungsfeld zur Politik der Bundesregierung als auch im Kontext der europäischen Kommunalbewegung und des Ost-West-Konflikts zu analysieren.

Es bleibt zu hoffen, dass auf der Grundlage der vorliegenden Arbeit weitere detaillierte Länderstudien in vergleichender Perspektive entstehen, um so Schritt für Schritt ein zusammenhängendes Bild der kommunalen Auslandsbeziehungen im Europa der Nachkriegszeit zu entwerfen.

### 1.3 Eingrenzung des Themas und Struktur der Arbeit

Die zeitliche Eingrenzung des Themas auf die 1950er und 60er Jahre muss im Sinne eines Untersuchungsschwerpunktes verstanden werden, der gleichermaßen aus formalen und inhaltlichen Gründen sinnvoll war.

Zum einen war die Auswertung zahlreicher Bestände aufgrund der 30-jährigen Sperrfrist nur bis 1969 möglich, zum anderen stellen die 1970er Jahre – der Strukturbruch der Moderne – auch auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen einen deutlichen Einschnitt dar, der natürlich Auswirkungen auf die kommunalen Auslandsbeziehungen hatte. Die Entspannungspolitik in Europa führte zu einer Trendwende in den kommunalen Ost-West-Beziehungen, die Ölkrise und die beginnende Stagnation im Integrationsprozess seit 1972/73 veränderten die Rahmenbedingungen der europapolitischen Arbeit der Kommunen nachhaltig. Der „Aufstand der Provinz“ und das Aufkommen regionalistischer Bewegungen sowie die Einführung einer europäischen Regionalpolitik 1975 deuteten bereits das Ende der kommunalen Monopolstellung als Vertreter der subnationalen Interessen in Europa an. Ebenso wie das Jahr 1970 nicht als starrer zeitlicher Abschluss zu verstehen ist, beginnt die Arbeit nicht im Jahr 1950. Im Gegenteil, um langfristige Kontinuitätslinien und -brüche herauszuarbeiten, wird im Folgenden immer wieder auf Anfänge und Vorläufer der kommunalen Auslandsbeziehungen in der Zwischenkriegszeit und der unmittelbaren Nachkriegszeit zurückgegriffen.<sup>55</sup>

Was den Untersuchungsgegenstand anbelangt, beschränkt sich die vorliegende Untersuchung auf die Bereiche der kommunalen Auslandsbeziehungen, die im Laufe des Untersuchungszeitraums an Bedeutung gewannen.<sup>56</sup> Während in der Nachkriegszeit

---

<sup>55</sup> Vgl. Bautz, Ingo: Die Auslandsbeziehungen deutscher Kommunen bis 1945 – IULA, Städtepatenschaften und Weltstädtebund, in: Interregiones [8/1999], S. 19-58.

<sup>56</sup> Vgl. den Periodisierungsversuch Holger Mireks für die Partnerschaftsbewegung: ders.: Entwicklung, S. 36ff.

und in den 1950er Jahren die Verständigungsbemühungen in Westeuropa, insbesondere die zwischen Deutschland und Frankreich, den Hauptaspekt darstellen, wurde auf Verbandsebene die Beteiligung im Rahmen der entstehenden europäischen Institutionen zunehmend wichtiger. In den frühen 1960er Jahren machte sich dann auch der Ost-West-Konflikt auf kommunaler Ebene bemerkbar und war insbesondere für die Bundesrepublik von großer Bedeutung.

Diese Schwerpunktsetzung entspricht auch dem Selbstverständnis der Mehrzahl der beteiligten Kommunalpolitiker, die ihre Arbeit vor allem als politische Aufgabe verstanden. Zwar gab es insbesondere in den Reihen des Deutschen Städtetages und des Internationalen Gemeindeverbandes auch eine starke Strömung für eine strikt funktionale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, die seit der Mitte der 1980er Jahre stark an Boden gewonnen hat, aber in den zwei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hatte das „Europa der Sonntagsreden“, wie es ein Verbandsfunktionär im Gespräch mit dem Verfasser bezeichnete, noch eindeutig Priorität. Viele Kommunalpolitiker waren entweder davon überzeugt, die Verständigung dürfe nicht wie in der Zwischenkriegszeit den Regierungen überlassen werden, die schon einmal versagt hatten. Andere waren von föderalistischem Gedankengut beseelt und wollten die Macht der Nationalstaaten durch die Stärkung der lokalen Selbstverwaltung in einem europäischen Bundesstaat aushöhlen.

Da die kommunalen Auslandsbeziehungen nur vor dem Hintergrund der internationalen Rahmenbedingungen verständlich sind, soll im folgenden Kapitel ein kurzer Überblick über die außenpolitischen Veränderungen nach 1945 in Europa gegeben werden. Anschließend werden durch eine Verknüpfung des Themas mit Erkenntnissen der historischen Integrationsforschung und der Interdependenzforschung einige Thesen formuliert. Diese dienen dann in den drei folgenden Hauptteilen als Untersuchungsraaster der Darstellung. Unter Rückgriff auf die eingangs aufgestellten Thesen werden die Teilergebnisse in einem abschließenden Kapitel zusammengefasst.

#### 1.4 „Doppelte Schleifung“ oder „European Rescue“ der europäischen Nationalstaaten?<sup>57</sup>

Am Ende war viel Anfang in Europa.<sup>58</sup> Dieser Satz hätte vielen Menschen im Jahr 1945 angesichts der Zerstörungen und Verwerfungen des Zweiten Weltkriegs, der

---

<sup>57</sup> Hendryk Brugmans: Einleitung. Eine gute Fee und ein guter Geist standen nach dem Zweiten Weltkrieg an der Wiege des Föderalismus. Persönliche Erinnerung an Adolf Gasser, in Esterbauer, Fried u.a. [Hrsg.]: Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 41-48, hier: S. 47: „Und eben hieraus ist unter uns die Konzeption einer zwiefachen [!] Schleifung der Nationalstaaten entstanden: Schleifung einerseits ‚nach unten‘, in Richtung auf die örtlichen bzw. regionalen Autonomien, andererseits ‚nach oben‘, in Richtung auf europäische und weltweite kontinentale und interkontinentale Institutionen.“ Ich habe mir erlaubt, das Zitat ein wenig dem modernen Sprachgebrauch anzupassen. Milward, Alan S.: European Rescue, passim.

<sup>58</sup> Der Satz ist eine Zusammensetzung der beiden geflügelten Worte, die in Deutschland die kollektive Erinnerung an die Situation nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Regimes geprägt haben: „Soviel Ende war nie.“ und

erdrückenden Last der Alltagssorgen und des tiefen Misstrauens und Hasses zwischen Siegern und Besiegten wie Hohn in den Ohren geklungen. Und dennoch, im historischen Rückblick sind die Jahre vor und nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs der Wendepunkt des „kurzen 20. Jahrhunderts“.<sup>59</sup> Trotz der geschichtswissenschaftlichen Kontroversen um „Restauration“ und „Modernisierung“ in Westdeutschland und trotz aller Berechtigung der These Milwards von einer „europäischen Rettung“ des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips überwiegen in der *langfristigen, kontinentalen* Perspektive die Neuanfänge die Kontinuitäten.<sup>60</sup> In der Zwischenkriegszeit nur latent angelegte Entwicklungen setzten sich durch, während ehemals dominierende Faktoren schrittweise an Bedeutung verloren.

Die offensichtlichste Veränderung war der Beginn des Kalten Krieges zwischen den neuen Supermächten USA und Sowjetunion und der damit einhergehende Bedeutungsverlust Europas.<sup>61</sup> Beides hatte sich seit dem Kriegseintritt der USA in den Ersten Weltkrieg und der Oktoberrevolution in Russland 1917 angedeutet und wurde nun zum alles bestimmenden Faktor der Weltpolitik. 1947 war mit der Truman- und Shdanow-Doktrin die ideologische Abgrenzung vollzogen worden, die bis 1955 mit der Implementierung des Marshall-Plans für Westeuropa ihre wirtschaftliche und mit der schrittweisen Blockbildung und gleichzeitigen Teilung Deutschlands ihre militärische Ergänzung fand. Gleichzeitig versuchten beide Seiten, den „Eisernen Vorhang“ auf politischer Ebene im Rahmen einer Propagandaschlacht bisher unbekanntem Ausmaßes in den Köpfen der Menschen zu verankern. Trotz aller graduellen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten waren die Europäer in Fragen der Sicherheitspolitik vom Subjekt zum Objekt geworden. Die beherrschende Stellung der europäischen Nationalstaaten in der Weltpolitik und -wirtschaft war nach zwei Kriegen endgültig zusammengebrochen. Der rasante Zerfall der europäischen Kolonialreiche in der Nachkriegszeit belegt dies eindrucksvoll.<sup>62</sup> Erst mit der einsetzenden

---

„Soviel Anfang war nie.“ Vgl.: Bedürftig, Friedemann: Die Situation in Deutschland 1945: Die Stunde Null, in: Damals [H. 5/1995], S. 6-14, hier S. 6.

59 Vgl. Hobsbawm, Eric J.: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Wien 1995, S. 20-26.

60 Vgl. für die unterschiedlichen Interpretationsansätze zur westdeutschen Nachkriegsgeschichte: Schildt, Axel: Nachkriegszeit. Möglichkeiten und Probleme einer Periodisierung der westdeutschen Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg und ihrer Einordnung in die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts, in: GWU [44/1993], S. 567-583.

61 Vgl. zur Geschichte des Kalten Krieges: Loth, Wilfried: Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955, erw. Neuausgabe, München 2000. Dort auch eine gute Zusammenfassung des Forschungsstandes. Hobsbawm, Eric J.: Zeitalter, S. 286-323; Mason, John W.: The Cold War 1945-1991, London/New York 1996; Link, Werner: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der Internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, 2 überarb. und erw. Auflage, Stuttgart u.a. 1988; Laqueur, Walter : Europa auf dem Weg zur Weltmacht 1945-1992, München 1992; Hillgruber, Andreas: Europa in der Weltpolitik der Nachkriegszeit 1945-1963, 4. erg. Aufl., München 1993.

62 Vgl. für den Zusammenhang zwischen Kaltem Krieg und Dekolonisierung: Mommsen, Wolfgang: Einleitung, in: ders. [Hrsg.]: Das Ende der Kolonialreiche. Dekolonisation und die Politik der Großmächte, Frankfurt/Main 1990, S. 7-24, hier: S. 22f. Vgl. für die Veränderungen während des

„Tauwetterperiode“ nach der „Kuba-Krise“ 1962 und der Phase der Entspannungspolitik in den 1970er Jahren konnten die europäischen Nationalstaaten in beiden Systemen ein Stück Handlungsspielraum zurückgewinnen, den sie auch in der zweiten „Frostperiode“ zu Beginn der 1980er Jahre im Rahmen der jeweiligen Möglichkeiten zu verteidigen suchten.

Die Kehrseite dieses Machtverlustes war die schrittweise Durchsetzung der Idee der europäischen Einigung. Die Anfänge der Europäischen Bewegung im 20. Jahrhundert reichen zwar bis zur Pan-Europa-Bewegung Coudenhove-Kalergis und dem Europaplan des französischen Außenministers Aristide Briand zurück, aber erst unter den veränderten Rahmenbedingungen der Nachkriegszeit gelang ihr der Durchbruch. Die erreichten Ergebnisse auf den Gebieten wirtschaftlicher [OEEC], internationaler [Europarat], supranationaler [EGKS] und intergouvernementaler [EWG, Euratom] europäischer Zusammenarbeit blieben zwar hinter den hochfliegenden Plänen und Hoffnungen der Europabewegung zurück, aber im Unterschied zur Zwischenkriegszeit wurde ihnen – mit Ausnahme der EVG/EPG-Initiative 1954 – kein „Begräbnis erster Klasse“ mehr bereitet. Eine komplexe Kombination unterschiedlicher nationaler und nationalstaatlicher Interessen,<sup>63</sup> ökonomischer Zwänge und Einsichten, der Einfluss der Schutzmacht USA und die als Bedrohung empfundene Sowjetunion verbanden sich bei den „Vätern“ der Europäischen Integration und der Mehrheit der Bevölkerung Westeuropas in einem „permissive consensus“, der nahelegte, dass nach den Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein grundlegender Neuanfang gewagt werden müsse.<sup>64</sup> Eine Rückkehr zum traditionellen Nationalismus und dem darauf aufgebauten nationalstaatlichen Ordnungsprinzip wurde aufgrund der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Defizite, die dieses System in der Zwischenkriegszeit offenbart hatte, unabhängig von der nationalen Rhetorik Charles de Gaulles oder später Margaret Thatchers, nicht mehr ernsthaft erwogen.

Es dürfte inzwischen unbestritten sein, dass der Nationalstaat in Westeuropa sich erst im „golden age of capitalism“ zwischen 1948 und 1973 zur vollen Blüte entwickelte. Ausschlaggebend dafür war die Überwindung seiner sozial- und wirtschaftspolitischen Defizite, seine Erweiterung zum Wohlfahrtsstaat und die dadurch ermöglichte Neubegründung des ihn tragenden „political consensus“.<sup>65</sup> Aber die „europäische Rettung“ der Nationalstaaten war nur dadurch möglich, dass sie in zentralen Bereichen Einschnitte in ihre Souveränität hinnahmen, was langfristig dazu führte, wie William Wallace in Reaktion auf Milwards These argumentiert hat, dass die „Rettung“ im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts zunehmend in einen „Rückzug“ der Nationalstaaten

---

Zweiten Weltkrieg in den Kolonien: Ansprenger, Franz: Auflösung der Kolonialreiche, München 2. durchgesehene Aufl. 1973, S. 147-161.

63 „Nationale Interessen“ sind in diesem Zusammenhang die Interessen der einzelnen Nationen, während „nationalstaatliche Interessen“ die Interessen der Nationalstaaten an sich beinhalten.

64 Vgl. für den Begriff „permissive consensus“: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.: Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs, NJ, 1970, S. 62f. und S. 249ff.

65 Vgl. Milward, Alan S.: European Rescue, S. 2f.

übergang, welche sich in einem Machtverlust und einer unterschwelligten Krise nationaler Identität in den meisten westeuropäischen Staaten niederschlug.<sup>66</sup>

Eine in diesem Zusammenhang wichtige Veränderung war die zunehmende Aufweichung des nationalstaatlichen Monopols in der Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Dieses erwies sich bei der zunehmenden Liberalisierung des Welthandels und der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, der Internationalisierung der Märkte und des rasanten Fortschritts in der Transport-, Informations- und Kommunikationstechnologie zunehmend als anachronistisch. Die Zahl der internationalen Akteure nahm in der Nachkriegszeit kontinuierlich zu. Internationale staatliche und nicht-staatliche Organisationen und Regime, multinationale Konzerne, Parteien, Verbände und nicht zuletzt auch subnationale Akteure wie die Kommunen und später die „Mini-Nationen“ und Regionen agierten immer selbstbewusster auf europäischer und internationaler Ebene. Die Anfänge dieser, insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes im Rahmen der Globalisierungsdebatte verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückten, Veränderungen haben ihre Ursprünge in den Entwicklungen der 1950er und 60er Jahre. Einerseits haben sich zwar die damaligen Prognosen der Europabewegung, der Integrationstheorie und der Interdependenzforschung, die den bevorstehenden Bedeutungsverlust der Nationalstaaten vorhersagten, als zu gradlinig erwiesen, wie die realistische und intergouvernementalistische Schule richtig feststellt. Andererseits legen aber die derzeitigen Entwicklungen die Vermutung nahe, die Integrations- und Interdependenztheorien, ihrer deterministischen Tendenz entkleidet, seien langfristig doch stichhaltiger gewesen als man Ende der 1970er und Anfang der 80er Jahre angesichts der Krise der Europäischen Integration annehmen konnte.

Genau hier greift der Ansatz von Thomas Risse-Kappen, der versucht die Interdependenzforschung mit einem modifizierten Verständnis transnationaler Beziehungen wiederzubeleben.<sup>67</sup> Zu diesem Zweck befreit er sie von der unfruchtbaren Diskussion zwischen dem staats- und gesellschaftszentristischen Erklärungsansatz in der Theorie der internationalen Beziehungen, der den wissenschaftlichen Diskurs der 1970er Jahre beherrscht hatte und ersetzt ihn durch die Untersuchung der Interaktion

---

<sup>66</sup> Wallace, William: Rescue or Retreat? The Nation-State in Western Europe, 1945-93, in: Dunn, John [Ed.]: Contemporary Crisis of the Nation State, Oxford/Cambridge 1995, S. 52-76, hier: S. 74ff. Vgl. auch: ders.: Rescue or Retreat. The Nation-State in Western Europa 1945-93, in: Gowan, Peter/Amderson, Perry: Question, S. 21-50. Auch Milward schließt einen Bedeutungsverlust der Nationalstaaten nicht aus, wenn er festhält: „For the rescued and reconstructed European nation-state the ultimate basis for its survival is the same as it always was, allegiance. The well-attested secondary allegiance paid to the Community institutions in member-states shows that the supranation, if it endures and provides a consistent and effective level of organization can count on the loyalty of its ‘citizens’.” Milward, Alan S.: European Rescue, S. 455.

<sup>67</sup> Risse-Kappen, Thomas: Bringing transnational relations back in: Introduction, in: ders. [Ed.]: Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge 1995, S. 3-33. Vgl. auch: ders.: Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war, in: International Organization [48/1993], S. 185-214; ders.: Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies, in: World Politics [43/1991], S. 479-512.

von internationaler und transnationaler Ebene. Dabei hält er weitgehend an der traditionellen Definition transnationaler Beziehungen fest,<sup>68</sup> untersucht das Phänomen aber in seinem Abhängigkeitsverhältnis von den internationalen und innerstaatlichen Strukturen:

„The major proposition put forward in this volume is that variations in domestic structures accounts for differences in the policy impact of transnational coalitions and actors. Moreover, the more cooperative international institutions regulate the inter-state relationship in the particular issue-area, the more channels should transnational coalitions have available to penetrate the political systems and the more should they be able to use international norms to legitimate their demands. Structures of governance – both domestic and international – interact in determining the policy impact of transnational actors.“<sup>69</sup>

Gerade diese Einbeziehung von innen- und zwischenstaatlichen Strukturen in eine Analyse transnationaler Beziehungen prädestiniert diesen Ansatz für eine Analyse kommunaler Auslandsbeziehungen in Europa, denn die verständigungs-, europa- und kommunalpolitischen Konzepte der transnationalen Kommunalbewegung und deren Erfolgsaussichten waren und sind entscheidend von diesen beiden Faktoren abhängig. Einerseits werden die Möglichkeiten der Kommunen, Auslandsbeziehungen zu unterhalten und ihre Ziele durchzusetzen, maßgeblich von den nationalen „Selbstverwaltungstraditionen“ bestimmt. Unter Selbstverwaltungstradition muss dabei die Stellung der Gemeinden im gesamtstaatlichen Aufbau und ihre internen Strukturen sowie die daraus entstandenen politischen Kulturen und Strukturen kommunaler Interessenvertretung gegenüber der Zentralregierung verstanden werden.<sup>70</sup> Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die im Untersuchungszeitraum noch stärker als heute variierenden Autonomiegrade der westeuropäischen Kommunen deren transnationale Zusammenarbeit beeinflussten, da die unterschiedlichen Handlungskontexte weitgehend die Problemanalysen und Forderungen der Gemeindevertreter determinierten.<sup>71</sup> Dabei kann unter Vernachlässigung der Unterschiede im Detail in den Kommunalverfassungen zwischen den eher weitreichenden Rechten der Kommunen in

---

68 Risse-Kappen, Thomas: Bringing, S. 3: „Transnational relations, i.e., regular interactions across boundaries when at least one actor is a non-state agent or does not operate on behalf of a national government or an intergovernmental organization, [...]“. Diese Definition wird im Folgenden übernommen.

69 Ebd., S. 33.

70 Vgl. Dreier, Volker: Kommunalpolitik in Europa. Einheit durch Vielfalt, in: Wehling, Hans-Georg [Hrsg.]: Kommunalpolitik in Europa, Stuttgart/Berlin/Köln 1994, S. 258-263.

71 Vgl. für Vergleichsstudien zur Stellung der Kommunen in verschiedenen europäischen Staaten: Ebd.; Page, Edward C./Goldsmith, Michael J. [Ed.]: Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States, London 1987; Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Leidinger, Adalbert: Kommunalverfassungen in Europa, Stuttgart 1988; Norton, Allen: International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot 1994; Dreier, Volker: Der kommunalpolitische Faktor im europäischen Integrationsprozeß. Strukturen – Entwicklungen – Modelle – Vergleiche, in: Platzer, Hans-Wolfgang [Hrsg.]: Europa, S. 81-107; Wollmann, Hellmut: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: ders./Roth, Roland [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998, S. 186-205.

der Schweiz, Österreich, der Bundesrepublik Deutschland, Skandinavien, Großbritannien sowie den Benelux-Ländern und den zentralistischen Kommunalverfassungen in Italien und Frankreich, die den lokalen Gebietskörperschaften kaum Gestaltungsspielräume ließen, unterschieden werden. Neben der Stellung der Kommunen im gesamtstaatlichen Aufbau müssen aber auch die daraus resultierenden politischen Selbstverwaltungskulturen berücksichtigt werden. Sie spiegeln sich im unterschiedlichen Selbstverständnis und der Stellung der Bürgermeister, dem Grad der Verzahnung von nationaler und kommunaler Politik, der Bedeutung der Parteipolitik und nicht zuletzt in der Struktur kommunaler Interessenvertretung wider.

Andererseits waren und sind die Strukturen und Wirkungsmöglichkeiten transnationaler Kommunalkontakte auch durch den Stand der internationalen Beziehungen bestimmt. Je kooperativer und institutionalisierter die Zusammenarbeit zwischen den Einzelstaaten organisiert wurde, desto größer wurden die Möglichkeiten, erfolgreich transnationale Kontakte zwischen Kommunen aufzubauen und kommunalpolitische Forderungen auf internationaler Ebene einzubringen. Die Durchsetzungschancen hängen jedoch vom Grad der Verbindlichkeit der jeweiligen zwischenstaatlichen Institution und ihrer Entscheidungen für die Nationalstaaten ab. Je größer deren Verbindlichkeit für nationales Handeln, desto schwieriger und langwieriger ist es in der Regel, transnationale kommunalpolitische Forderungen zu verwirklichen.

Hier drängt sich die Frage nach der Relevanz der transnationalen Kommunalbewegung in Europa auf und ermöglicht eine Ergänzung der strukturellen Querschnittsanalyse ihrer nationalen und internationalen Rahmenbedingungen nach Risse-Kappen durch eine historische Längsschnittanalyse ihrer Wirkung. Es bleibt zu klären, inwieweit sich die Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen im Laufe des 20. Jahrhunderts auf die Möglichkeiten und Konzepte transnationaler Kommunalkontakte ausgewirkt haben. Dabei muss besonders die durch internationale Konfrontation und Spannungen gekennzeichnete Zwischenkriegszeit sowie die Epoche des Ost-West-Konflikts mit der Situation in Westeuropa nach 1945 verglichen werden, die durch zunehmende internationale Kooperation geprägt war.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Fragestellungen soll im Folgenden eine struktur- und wirkungsanalytische Untersuchung des Spannungsverhältnisses zwischen internationalen Rahmenbedingungen, nationalstaatlicher Außenpolitik und transnationalen Kommunalbeziehungen durchgeführt werden, in deren Mittelpunkt die bundesdeutschen Städte, Gemeinden und Kreise im Kontext der europäischen Kommunalbewegung stehen. Dieses Spannungsverhältnis wird bereits in der unterschiedlichen Rezeption der europäischen Kommunalbewegungen auf kommunaler und nationalstaatlicher Ebene deutlich. Im Selbstverständnis vieler europäischer Kommunalpolitiker steht die europäische Kommunalbewegung für eine „doppelte Schleifung der Nationalstaaten“, wie es der langjährige Präsident der Europäischen Bewegung, Hendrik Brugmans, in der Rückschau ausdrückte. Dagegen hat die historische Integrationsforschung in den 1990er Jahren – wie oben gezeigt – den funktionalen Charakter der Integration für das Handeln der staatlichen Akteure in Form von nationalen und nationalstaatlichen Interessen gegenüber den hehren

europapolitischen Idealen betont. Sie geht davon aus, dass die Integration nur in den Bereichen zustande gekommen sei, in denen sie mit den wirtschaftlichen, innen- und sicherheitspolitischen Interessen der Nationalstaaten korrespondierte. Ihr Ziel war nicht die „Schleifung“ oder Schwächung der Nationalstaaten, sondern im Gegenteil deren Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen, sozial- und außenpolitischen Rahmenbedingungen. Die Übertragung von Souveränität diene demnach dazu, nationale Alleingänge in sensiblen Bereichen zu verhindern.

Es muss hier allerdings betont werden, dass es sich dabei nicht um einen europäischen „Masterplan“ der nationalen Regierungen handelte. Dass das Handeln der zeitgenössischen Akteure im Nachhinein als zielgerichtet erscheint, beruht nicht auf bewussten Planungen in der Vergangenheit, sondern ist vielmehr ein theoretisches ex-post-Konstrukt der Integrationsforschung. Die vergleichende Untersuchung konkreter Ergebnisse des Integrationsprozesses in verschiedenen Politikfeldern, deren Zustandekommen auf eine Vielzahl z.T. widersprüchlicher Interessen zurückzuführen ist, deutet auf eine unausgesprochene Mischung von nationaler Prägung und Einsicht in die Notwendigkeit partieller Zusammenarbeit in Europa bei den handelnden Akteuren hin.

In diesem Zusammenhang hatte die staatlich unterstützte Förderung europäischen Bewusstseins – heute würde man von „Identität“ sprechen –, die den europäischen Integrationsprozess von Anfang an begleitete und in deren Kontext auch die europäische Kommunalbewegung gesehen werden muss, die Aufgabe, den Integrationsmaßnahmen die nötige öffentliche Unterstützung in der Bevölkerung zu sichern. Kurz: die europäische Kommunalbewegung war Teil des Versuches, das nationalstaatliche Ordnungsprinzip in Westeuropa durch dessen europäische „Zähmung“ und den Ausgleich seiner Strukturdefizite zu relegitimieren.<sup>72</sup>

Allen beteiligten Politikern war – neben ihrer unbestreitbaren Überzeugung von der Richtigkeit des europäischen Einigungsprozesses – bewusst, dass nach den Erfahrungen der Zwischenkriegszeit die Verwirklichung jeder dauerhaften europäischen Zusammenarbeit nur dann eine Aussicht auf Erfolg haben könnte, wenn sie in den Köpfen der Menschen verankert würde. Es galt, die nationalen Identitäten der Menschen, die seit der Französischen Revolution in europäischen Gesellschaften entstanden waren, durch ein kollektives europäisches Bewusstsein zu ergänzen sowie Misstrauen und Hass zwischen Deutschland und seinen westeuropäischen Nachbarn zu überwinden.

Zu diesem Zweck wurden alle europäischen Institutionen mit umfangreichen Öffentlichkeitsabteilungen ausgestattet. Unter dem Schlagwort „Schulbuchverbesserung“ begann man, die Überarbeitung von Schulbüchern und

---

<sup>72</sup> Vgl. zur Legitimationsfunktion von Identität: Langenohl, Andreas: Erinnerung und Modernisierung. Die öffentliche Rekonstruktion politischer Kollektivität am Beispiel des Neuen Rußland, Göttingen 2000, S. 84-89. Vgl. auch Nanz, Patricia Isabelle: In-between Nations: Ambivalence and the making of a European Identity, in: Stråth, Bo [Ed.]: Europe and the other and Europe as the other, Bruxelles u.a. 2000, S. 279-309, hier: S. 286ff.

Lehrplänen in Angriff zu nehmen.<sup>73</sup> Man nutzte jede sich bietende Möglichkeit, die Bindung insbesondere der Jugend an die Europaidee zu fördern, ohne sich jedoch politisch unter Druck setzen zu lassen. Ein schönes Beispiel für diese Art europäischer Bewusstseinsbildung ist die immer wieder zitierte Verbrennung von Schlagbäumen an der deutsch-französischen Grenze im Anschluss an ein europäisches Jugendtreffen im August 1950. Den Behörden war die Aktion bereits im Voraus bekannt. Doch anstatt sie zu verhindern, ließ man die Jugendlichen gewähren und erzielte so den gewünschten pädagogischen und propagandistischen Effekt. Nachdem der Rauch sich verzogen hatte, baute man die Schlagbäume einfach wieder auf.<sup>74</sup>

Die europäische Kommunalbewegung mit ihren Konzepten eines „Locarnos von unten“ und eines „Europas der Gemeinden“ war der außerschulische Teil dieses Versuchs einer „Weckung der europäischen Gesinnung [...] in allen Staatsbürgern“, die unter dem Begriff „Europäische Erziehung“ in die politische und pädagogische Diskussion Einzug hielt.<sup>75</sup> Sie stellt letztlich eine Weiterentwicklung bewährter Methoden der „nationalen Erziehung“ des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dar, deren Ziel die Entwicklung der „Liebe zu Vaterland und Volkstum“ war.<sup>76</sup> Die „Europäische Erziehung“ strebte ebenso wie die Vorkämpfer der nationalen Idee nicht nur die Ausbildung einer europäischen Identität in den gesellschaftlichen Eliten an, sondern – durch deren Vermittlung – „so weit wie eben möglich in allen Staatsbürgern“.<sup>77</sup> Der Soziologe Richard Münch hat auf die hier angesprochenen Gemeinsamkeiten zwischen der Nationalstaatsbildung im 19. Jahrhundert und der Europäisierung nach dem Zweiten Weltkrieg als Ausdruck einer „neue[n] Entwicklungsstufe der Moderne, auf der sich die Dialektik des Fortschritts [...] in neuer und noch weiter verschärfte[r] Form beobachten“

---

<sup>73</sup> Vgl.: Schröder, Carl August: Die Schulbuchverbesserung durch internationale geistige Zusammenarbeit, Braunschweig 1961. Vgl. auch: Pingel, Falk: Europa – Nation – Region: Historisch-politische Bildung in europäischen Schulbüchern, in: Schleicher, Klaus/Bos, Wilfried [Hrsg.]: Realisierung der Bildung in Europa. Europäisches Bewußtsein trotz kultureller Identität, Darmstadt 1994, S. 153-172, hier S. 153-157; Pingel, Falk [Hrsg.]: Macht Europa Schule? Die Darstellung in Schulbüchern der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/Main 1995; Becher, Ursula A.J.: Die Anfänge des Georg-Eckert-Instituts für Internationale Schulbuchforschung. Ursprünge, Motive, Erfahrungen, Erfolge, in: Reulecke, Jürgen [Hrsg.]: Rückkehr in die Ferne. Die deutsche Jugend in der Nachkriegszeit und das Ausland, Weinheim/München 1997, S. 169-181.

<sup>74</sup> Vgl. die Erinnerungen von Carlo Schmid in: Brunn, Gerhard: Europäische Einigung, Dok. 24, S. 34.

<sup>75</sup> Schneider, Friedrich: Europäische Erziehung. Die Europa-Idee und die theoretische und praktische Pädagogik, Basel/Freiburg/Wien 1959, S. 124. Vgl. auch: Gogolin, Ingrid: „Europäische Kultur und Bildung“. Die „europäische Integration“ als Herausforderung an die Pädagogik. Beobachtungen und Thesen, in: Luchtenberg, Siegrid/Nieke, Wolfgang [Hrsg.]: Interkulturelle Pädagogik und Europäische Dimension. Herausforderungen für Bildungssystem und Erziehungswissenschaft, Münster/New York 1994, S. 99-119, hier: S. 100-105 und S. 107f.

<sup>76</sup> Schwarz: Nationale Erziehung, in: Schwartz, Hermann [Hrsg.]: Pädagogisches Lexikon, Bd. 3, Bielefeld und Leipzig 1930, Sp. 823-829, hier: Sp. 823. Vgl. Wenning, Norbert: Die nationale Schule. Öffentliche Erziehung im Nationalstaat, Münster/New York 1996, S. 93ff. und besonders S. 167ff.; Hansen, Georg: Die exekutierte Einheit. Vom deutschen Reich zur Nation Europa, Frankfurt/New York 1991.

<sup>77</sup> Schneider, Friedrich: Europäische Erziehung, S. 124.

lasse, hingewiesen. Die Entwicklung der europäischen Nationalstaaten könne daher als ein „historisches Modell auf niedriger Entwicklungsstufe für die Untersuchung der Vorgänge genutzt werden, die wir jetzt im europäischen Integrationsprozess beobachten können“.<sup>78</sup> Münch weist in seinen Untersuchungen insbesondere auf die Bedeutung der Ausbildung einer kollektiven europäischen Identität – womit letztlich nichts anderes als europäisches Bewusstsein, europäischer Geist und Gesinnung in den 1950er Jahren gemeint ist<sup>79</sup> – für den Erfolg der europäischen Einigungsbemühungen hin, die wie im 19. Jahrhundert in den Nationalstaaten auf Prozessen innerer Homogenisierung und äußerer Abgrenzung beruhe.<sup>80</sup> Dabei gehe es jedoch nicht um eine Ablösung der nationalen Identität, sondern um eine „Verlagerung von Identitätszurechnungen von der nationalen auf die europäische Ebene“, die im Sinne einer Dialektik von „Identitätsgewinn und -verlust“ zu einem „Identitätswachstum“ in Form einer Erweiterung der Denk- und Handlungsressourcen führe.<sup>81</sup>

Obwohl das Resultat dieser Bemühungen in der Forschung bis heute umstritten ist, wobei die Ergebnisse nicht zuletzt häufig von der jeweils aktuellen Entwicklung des Integrationsprozesses beeinflusst werden, dürfte unbestritten sein, dass sie die Bewusstseinslage der Westeuropäer hin zur Ausbildung multipler Identitäten verändert haben.<sup>82</sup> Dies stellt selbst Milward fest, wenn er betont, dass, obwohl das nationale

---

78 Münch, Richard: *Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft*, Frankfurt/Main 1993, S. 319f. und 17. Vgl. auch Nanz, Patricia Isabelle: *In-between Nations*, S. 287. Vgl. zum Konstruktionscharakter von Nationalstaaten und Nationen: Anderson, Benedict: *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, erw. Neuauflage, Frankfurt/New York 1996; Hobsbawm, Eric [Hrsg.]: *The Invention of Tradition*, Cambridge u.a. 1984; ders.: *Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780*, Frankfurt/Main u.a. 1992; Gellner, Ernest: *Nationalismus und Moderne*, Berlin 1991.

79 Vgl. Stråth, Bo: *Europa as a Discourse*, in: ders. [Ed.]: *Europe and the other and Europe as the other*, Bruxelles u.a. 2000, S. 13-44, hier. S. 21; ders.: *Introduction. Myth, Memory and History in the Construction of Community*, in: ders. [Ed.]: *Myth and Memory in the Construction of community. Historical patterns in Europe and beyond*, Bruxelles u.a. 1999, S. 19-46, hier: S. 22f. Vgl. für die Definition von kollektiver europäischer Identität: Münch, Richard: *Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft*, Frankfurt/Main <sup>2</sup>1998, S. 268: „‘Kollektive Identität‘ meint den Kern der Haltungen, die allen Mitgliedern eines Kollektivs in ihrem Denken und Handeln gemeinsam sind und die sie von anderen Kollektiven unterscheiden. Sie kann innen von einzelnen, mehreren oder allen, außen von einzelnen, mehreren oder allen Mitgliedern anderer Kollektive zugeschrieben werden. In bezug auf Konvergenz oder Divergenz dieser Zuschreibungen gilt dasselbe wie auf der Ebene individueller Identitäten. Sie richten sich nach dem Ausmaß und dem Gleichgewicht der Interaktionen. Von einer ‚europäischen Identität‘ können wir also sprechen, wenn sich gemeinsame Haltungen feststellen lassen, die einen prägenden Einfluß auf Denken und Handeln derjenigen Menschen ausüben, die wir (und/oder die sich) als Europäer bezeichnen.“

80 Vgl. ebd. S. 270ff. und ders.: *Projekt*, S. 15ff.

81 Ders.: *Globale Dynamik*, S. 306ff.

82 Vgl. ebd., S. 300 und ders.: *Projekt*, S. 103 und 39. Münch kommt 1993 unter dem Eindruck der Ratifizierungskrise des Maastrichter Vertrages zu dem Ergebnis, die Europäische Gemeinschaft sei ein „Wirtschaftsriese noch ohne ausreichende politische Handlungsfähigkeit, innere Solidarität und kollektive Identität“, und die politischen Führungen hätten in der Vergangenheit die nationalen Vorbehalte, Vorurteile und Abgrenzungen lediglich „durch eine rein deklamatorisch verbreitete Europabegeisterung“ übertüncht. Bereits fünf Jahre später weist er aber darauf hin, dass „es den Baumeistern der Europäischen Union gelungen [sei], ihrem Programm über die Pragmatik

Zugehörigkeitsgefühl unvermindert bestehen geblieben sei, die Bürger „a strong secondary allegiance during the Community's existence“ entwickelt hätten.<sup>83</sup>

In Anbetracht dieser Interessenkongruenz zwischen den verständigungs- und europapolitischen Zielen der europäischen Kommunalbewegung und der Politik der „Europäischen Erziehung“ der Nationalstaaten könnte man zu dem Ergebnis kommen, dass Verhältnis zwischen beiden Ebenen sei in den 1950er und 60er Jahren weitgehend problemlos und spannungsfrei gewesen. Es entsteht der Eindruck, als hätten die Nationalstaaten die Kommunen als neue transnationale Akteure widerstandslos akzeptiert und zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen genutzt.

Dieses Bild relativiert sich jedoch, wenn man sich nochmals Brugmans Metapher von der „doppelten Schleifung“ ins Gedächtnis ruft. Zumindest einem Teil der Kommunalvertreter ging es nämlich gerade nicht um eine „Rettung“ und europäische Re-Legitimierung der Nationalstaaten, sondern um deren Überwindung bzw. – um mit Wallace zu sprechen – um deren Rückzug. Zu diesem Zweck erhoben sie z.T. weitreichende kommunalpolitische Forderungen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses.

Dies schlug sich im Konzept eines „Europas der Gemeinden“ nieder, welches von den europäischen Föderalisten unter den Kommunalpolitikern entwickelt wurde und den Aufbau eines europäischen Bundesstaates auf der Basis möglichst weitgehender kommunaler Autonomie forderte. Die Gründung der europäischen Föderation sollte als Drei- [später Vier-] Ebenen-System mit einer institutionalisierten Mitwirkung der lokalen Gebietskörperschaften und einer Garantie der lokalen Autonomie auf europäischer Ebene vollzogen werden. Darüber hinaus erhoben die europäischen Kommunalpolitiker Forderungen nach Angleichung der Lebensverhältnisse in Stadt und Land und einer europäischer Strukturanpassungs- oder Entwicklungshilfe für Kommunen [und später Regionen] in benachteiligten Gebieten. Diese sollte jedoch nicht das Ergebnis staatlicher Planung von oben nach unten sein, sondern unter Beteiligung der kommunalen bzw. regionalen Ebene entwickelt und durchgesetzt werden.

Derartige Forderungen stießen auf den einhelligen Widerstand der europäischen Nationalstaaten und großer Teile der europäischen Kommunalbewegung selbst. Auch föderal organisierte Staaten mit einer starken kommunalen Selbstverwaltung wie die Bundesrepublik Deutschland und die nordeuropäischen und britischen Kommunalvertreter lehnten die Pläne ab. Dieser Interessengegensatz führte in den späten 1950er Jahren und den 60er Jahren zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der Europäischen Kommunalkonferenz und den Regierungen. In diesem Konflikt

---

hinaus auch eine Idee zu geben, mit der sich die Bürger identifizieren konnten“. Vgl. zur kritischen Einschätzung des Europabewusstseins in der Bevölkerung während der Ratifizierungskrise des Maastrichter Vertrags: Lippert, Ekkehart: Europäisches Bewußtsein. Zur Psychologie eines scheiternden politischen Projekts, in: Nationale Identität und Europäisches Bewußtsein. Theoretische Entwürfe und empirische Befunde, SOWI-Arbeitspapier 93, München 1994, S. 117-129. Vgl. für eine positive Einschätzung: Kaelble, Hartmut: Weg, S. 155ff.; ders.: Europabewußtsein, S. 10ff. und S. 26ff.; Girault, René: Das Europa der Historiker, in: Hudemann, Rainer/Kaelble, Hartmut, Schwabe, Klaus [Hrsg.]: Europa, S. 55-90, hier: S. 67ff.

83 Milward, Alan S.: European Rescue, S. 19.

behielten die Nationalstaaten zunächst die Oberhand, konnten aber langfristig die Verwirklichung einzelner kommunaler Postulate nicht verhindern, wie z.B. die Einrichtung des beratenden Ausschusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der EU. Andere Forderungen übernahmen sie wie im Falle der Regionalpolitik. Diese Entwicklung bestätigt einerseits die „Rettungs“-These von Milward für den Untersuchungszeitraum. Andererseits bestätigt sie aber auch die Richtigkeit von Wallace' „Rückzugs“-These in den 1980er und 90er Jahren.

Ähnliches gilt auch für den Bereich des Ost-West-Konflikts. Hier gelang es insbesondere der Bundesrepublik, die Kommunen in den 1960er Jahren für ihre Politik des Alleinvertretungsanspruchs und nach der Wende zur Entspannungspolitik in den 1970er Jahren als Speerspitze für den „Wandel durch Annäherung“ zu benutzen. Auch wenn natürlich einzelne Städtekontakte auf persönliche Initiative zurückgingen, so bewirkten die Kontrollanstrengungen der Regierungsstellen, die diplomatischen Interventionen des Auswärtigen Amtes und die enge Kooperation der kommunalen Spitzenverbände mit den zuständigen Bundesministerien im Rahmen ihrer DDR- und Ostkontakte sowie der Beziehungen zu den Entwicklungsländern, dass eine eigenständige Politik kaum möglich war. Eigentlich wurden derartige Kontakte von den Kommunen aufgrund ihrer politischen Brisanz auch gar nicht gewünscht. Erst mit dem erneuten Übergang zur Konfrontation in den 1980er Jahren entwickelte sich mit dem Konzept einer „Kommunalen Friedenspolitik“ eine unabhängige nationale und transnationale Kommunalbewegung, die sich bewusst von außenpolitischen Entscheidungen der staatlichen Ebene abgrenzte. Dies ist ein Beleg für die nachlassende Integrationskraft der Nationalstaaten selbst in sicherheitspolitischen Kernbereichen.<sup>84</sup> Abschließend lassen sich die Hauptargumentationslinien der Arbeit in drei Thesen zusammenfassen.

#### *These 1:*

Das Auftreten von Kommunen als transnationale Akteure auf der internationalen Bühne ist Ausdruck der zunehmend kooperativer organisierten internationalen Beziehungen im Westeuropa der Nachkriegszeit. Die Intensivierung und Politisierung der kommunalen Auslandsbeziehungen im Rahmen der europäischen Kommunalbewegung ist nur verständlich als Teil der Modifizierung und europäischen Re-Legitimierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips durch die Förderung eines europäischen Bewusstseins im Kontext des Integrationsprozesses.

Dieser langfristige Trend verlief nicht als „doppelte Schleifung der Nationalstaaten“ durch eine transnationale Bewegung von Kommunalpolitikern, sondern als geordnete und abgestufte Verlagerung von Kompetenzen nach oben und unten durch die Regierungen im Zuge einer „europäischen Rettung des Nationalstaats“. Insgesamt scheiterten die Kommunen und ihre internationalen Spitzenverbände in den 1950er und 60er Jahren mit ihren zentralen Forderungen am Widerstand der Regierungen. Dieser Erfolg der Nationalstaaten in den 1950er und 60er Jahren darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Preis für ihre „europäische Rettung“ den Beginn eines

---

<sup>84</sup> Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 90-174.

langfristigen, geordneten Rückzugsprozesses der Nationalstaaten markiert. Das Konzept des „Europas der Regionen“ machte sich Mitte der 1980er Jahren erfolgreich die Forderungen seines kommunalen Vorgängers zu Eigen und setzte sie – vor allem unterstützt durch die Verhandlungsmacht der deutschen Bundesländer – im Vertrag von Maastricht ansatzweise durch.

#### *These 2:*

Im Rahmen dieses allgemeinen Trends müssen die Qualität und die Erfolge der transnationalen Kontakte auf kommunaler Ebene im Einzelnen je nach Politikfeld unterschiedlich bewertet werden.

Im Bereich der deutsch-französischen Verständigung und der europäischen Integration handelte es sich um eine eigenständige transnationale Kommunalbewegung. Sie traf mit ihren Forderungen nach Verständigung durch Förderung eines kollektiven Bewusstseins einerseits auf die gleichgerichteten Interessen der Regierungen, die versuchten, im Rahmen einer „Europäischen Erziehung“ einen europäisch gezähmten Nationalstaat zu relegitimieren und gleichzeitig Sicherheiten für die Dauerhaftigkeit der getroffenen Integrationsentscheidungen zu erhalten. Als die Regierungen den Wert der unabhängig entstandenen transnationalen Verständigungs- und Integrationsbemühungen auf kommunaler Ebene für ihre Ziele erkannten, sprangen sie auf den fahrenden Zug auf und begannen, die Aktivitäten ideell und finanziell zu unterstützen. Man kann daher von koordinierten transnationalen Beziehungen sprechen.

Andererseits stießen die weiterreichenden Forderungen zum Ausbau lokaler Autonomie in den Mitgliedsstaaten und zur Beteiligung der Kommunen auf europäischer Ebene auf die einhellige Ablehnung der Regierungen. Sie wurden durch die Gründung der weitgehend einflusslosen Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat aufgefangen und damit der nationalstaatlichen Reglementierung und Kontrolle unterworfen. Hier ist von reglementierten transnationalen Beziehungen zu sprechen.

Ganz anders stellen sich im Kontext des Ost-West-Konflikts die transnationalen Beziehungen dar. Hier handelte es sich weitgehend um staatliche Initiativen. Insbesondere die Bundesregierung versuchte im Rahmen des Alleinvertretungsanspruchs, die Kontakte zu osteuropäischen Kommunen zu kontrollieren und durch diplomatische Einflussnahme auch in anderen westeuropäischen und afrikanischen Ländern durchzusetzen. Sowohl die Bundesrepublik als auch die DDR initiierten und instrumentalisierten transnationale Beziehungen ihrer Kommunen zur Verwirklichung ihrer außen- und deutschlandpolitischen Ziele. Bei strenger Anwendung der Definition Risse Kappens dürften derartige Beziehungen gar nicht als transnational bezeichnet werden. Da aber der Übergang zwischen staatlicher Indienstnahme und unabhängiger Entwicklung durchaus fließend ist, soll hier von instrumentalisierten transnationalen Kontakten gesprochen werden.

#### *These 3:*

Neben diesen langfristigen Trends und strukturellen Rahmenbedingungen wurde die Entwicklung der transnationalen Kommunalbewegung in Europa durch Auseinandersetzungen zwischen den kommunalen Akteuren bestimmt. Dabei ging es

zum einen um unterschiedliche europa- und kommunalpolitische Konzeptionen, die vor allem auf die unterschiedlichen kommunalen Selbstverwaltungstraditionen in Nord- und Südeuropa und die daraus entstandenen politischen Kulturen und Strukturen kommunaler Interessenvertretung auf nationaler Ebene zurückgingen. Zum anderen spielten aber auch handfeste verbandspolitische Rivalitäten auf nationaler und internationaler Ebene, parteipolitische Interessen sowie persönliche Ambitionen und Eitelkeiten eine wichtige Rolle. Diese Konflikte, die teilweise bis in die Gegenwart reichen, haben die politische Schlagkraft der Kommunen auf europäischer Ebene in entscheidenden Augenblicken geschwächt, den langfristigen Trend aber nicht entscheidend beeinflusst.

## 2. Städtepartnerschaften – „Locarno von unten“ oder „Europa der Gemeinden“?

### 2.1 Vorbemerkungen

Dem aufmerksamen Autofahrer können sie eigentlich nicht entgehen und doch nimmt man sie nur selten bewusst wahr, denn sie gehören inzwischen wie selbstverständlich zum Straßenbild. Kaum ein Ortseingang, an dem sie nicht zu finden wären: die Hinweisschilder mit europäischem Sternenbanner und der Aufschrift „Gemeinde Europas“. Gemeint sind die stummen Zeugen *der* kommunalen Erfolgsstory der Nachkriegszeit: die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise. Sie gelten heute als Synonym für transnationale Verständigungsarbeit auf kommunaler Ebene in Westeuropa und insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, deren Hauptanliegen bilaterale Verständigung sowie eine „Europäische Erziehung“ war.

Die Städtepartnerschaftsbewegung wurde bereits zu Beginn mit den Begriffen „Locarno von unten“ und „Europa der Gemeinden“ versehen, die ihren politischen Charakter als kommunale Friedens- und Europabewegung unterstreichen. Das „Locarno von unten“, welches vor allem von der Internationalen Bürgermeisterunion [IBU] verfochten wurde, beruhte auf der Erfahrung des Scheiterns der 1925 mit dem Vertrag von Locarno eingeleiteten europäischen Verständigungspolitik in der Zwischenkriegszeit. Die dramatischen Folgen dieses Versagens hatten zu der weitverbreiteten Einsicht unter Kommunalpolitikern der Nachkriegszeit geführt, dass die Friedenssicherung nicht allein den Regierungen überlassen werden dürfe, sondern einen stabilen Rückhalt in der Bevölkerung benötige.<sup>1</sup> Es ging daher in den Städtepartnerschaften um die stetige Zusammenarbeit von „Mensch zu Mensch“, um ein besseres „kennen und verstehen lernen“ oder kurz: um den „guten Zweck der Völkerverständigung“.<sup>2</sup>

Das „Europa der Gemeinden“, welches auf den Rat der Gemeinden Europas [RGE] zurückging, war dagegen Teil der föderalistischen Europabewegung, für die es vor allem darum ging, eine europäische Staatenföderation auf der Grundlage einer möglichst weitgehenden Gemeindeautonomie durchzusetzen. In diesem Zusammenhang dienten die Städtepartnerschaften vor allem der Förderung des europäischen Bewusstseins in der Bevölkerung und wurden als aufwendige europapolitische Manifestation inszeniert.<sup>3</sup>

Trotz dieser unterschiedlichen Zielvorstellungen, die in den 1960er Jahren rasch an Bedeutung verloren, offenbart sich in beiden Konzeptionen der transnationale Charakter der Partnerschaftsbewegung, die sich unabhängig von staatlicher Einflussnahme entwickelte. Die politische Bewegung auf kommunaler Ebene war das Ergebnis der

---

<sup>1</sup> Vgl.: Zelinsky, Wilbur: The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective, in: Annals of the Association of American Geographers [81/1991], S. 1-31, hier: S. 6.

<sup>2</sup> Rede OB Kraus auf dem Kongress der IBU in Innsbruck 1952, zit. n.: Libre d'or des jumelages franco-allemands. Goldenes Buch der deutsch-französischen Städtepartnerschaften, hrsg. v. der Internationalen Bürgermeister-Union, Stuttgart 1962, o.S.

<sup>3</sup> Die Gründungsgeschichte und die ideengeschichtlichen Grundlagen des RGE werden im Detail erst im zweiten Hauptteil der Arbeit behandelt. Vgl. Kap. 3.1.2.

veränderten internationalen Lage in Westeuropa und des neuen Selbstverständnisses vieler Kommunalpolitiker in der Nachkriegszeit. Sie wären in der gespannten internationalen Atmosphäre und unter den innenpolitischen Verhältnissen der Zwischenkriegszeit undenkbar gewesen.

### 2.1.1 Vorgeschichte der Städtepartnerschaften und Abgrenzung zur Städtepatenschaftsbewegung<sup>4</sup>

Die Städtepartnerschaften sind ihrer Form und ihrer Zielsetzung nach ein Phänomen der Nachkriegszeit,<sup>5</sup> obwohl es natürlich auch schon vor 1945 kommunale Kulturkontakte mit dem Ausland gab. Einzelne Kommunalpolitiker engagierten sich schon in der Zwischenkriegszeit an führender Stelle in bilateralen Verständigungsorganisationen wie z.B. der Deutsch-Französischen Gesellschaft [DFG], jedoch blieb dies die Ausnahme und war nicht Ausdruck eines Engagements der jeweiligen Kommunen.<sup>6</sup> Ebenso existierten internationale Fachkontakte zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und einzelnen Kommunen im Rahmen des Internationalen Gemeindeverbandes [IGV].<sup>7</sup> Aber internationale Verständigungsarbeit wurde nie als vorrangige kommunale Aufgabe betrachtet. Der engere Vorstand des Deutschen Städtetags lehnte dementsprechend eine Mitgliedschaft in der DFG und der Pan-Europa-Bewegung mit der Begründung ab, es handele sich nicht um eine städtische Angelegenheit.

Der einzige Versuch in der Zwischenkriegszeit eine Städtepartnerschaftsbewegung aufzubauen, die in etwa dem entsprach, was sich nach 1945 entwickelte, war die Idee einer „World League of Cities“, die im März 1923 in Boston/Massachusetts entstand. Eine Gruppe von Privatleuten hatte die „Boston Idea“ mit dem Ziel ins Leben gerufen, die internationalen Spannungen und die „Macht der Wall-Street“ durch eine Weltkonferenz der Städte und „Brüderbünde“ zwischen einzelnen europäischen und amerikanischen Kommunen zu überwinden. Die Konferenz sollte 1930 in Boston

---

4 Die Ausführungen über die kommunalen Auslandsbeziehungen deutscher Kommunen vor 1945 beruhen weitgehend auf meinem Aufsatz in der Zeitschrift *Interregiones*. Ich habe daher auf Einzelverweise verzichtet. Vgl. Bautz, Ingo: Auslandsbeziehungen deutscher Kommunen bis 1945 – IULA, Städtepatenschaften und Weltstädtebund, in: *Interregiones* [8/1999], S. 19-58, hier: S. 21-37.

5 Im Larousse findet sich das Stichwort „jumelage“ erstmals 1960. Vgl. Chombard-Gaudin, Cécile: *Histoire*, S. 60.

6 Vgl. den Bericht des damaligen Geschäftsführers des Deutschen Städtetages, Hans Luther, über eine Delegationsreise deutscher Kommunalpolitiker nach Schottland im Juli 1914. Ders.: *Im Dienst des Städtetages. Erinnerungen aus den Jahren 1913 bis 1923*, Stuttgart 1959, S. 38f. Vgl. für das Engagement von Kommunalpolitikern in der DFG: Bock, Hans Manfred: *Die Deutsch-Französische Gesellschaft 1926-1934. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte der deutsch-französischen Beziehungen der Zwischenkriegszeit*, in: *Francia* [17/1990], S. 17-101, hier S. 72f. Vgl. auch: ders.: *Europa von unten. Zu den Ursprüngen und Anfängen der deutsch-französischen Gemeindepartnerschaften*, in: Jünnemann, Annette/Richter, Emanuel/Ullrich, Hartmut [Hrsg.]: *Gemeindepartnerschaften im Umbruch Europas*, Frankfurt/Main u.a. 1994, S. 13-35.

7 Vgl. Revers, H.J.D.: *IULA 1913-1963. The Story of Fifty Years of International Municipal Co-operation*, Den Haag 1963; Saunier, Pierre Yves/Reynaud, Payre: *L'internazionale*, S. 217-239; Gaspari, Oscar: *Origini*, S. 147-164.

anlässlich der 300-Jahr-Feierlichkeiten der Stadt zusammenkommen. Der Schriftsteller Charles Broux White reiste daher 1923/24 im Auftrag der Bewegung durch Europa und warb in verschiedenen Städten für die Idee. Doch obwohl er insbesondere in Leipzig für einiges Aufsehen sorgte und den Amsterdamer Stadtrat Florentinus M. Wibaut dazu animierte, den IGV wiederzubeleben, war der Versuch sowohl aufgrund organisatorischer Mängel als auch wegen der Skepsis der europäischen Kommunalpolitiker gegenüber politischen Aktivitäten auf kommunaler Ebene von vornherein zum Scheitern verurteilt und geriet schnell in Vergessenheit.

Dennoch hält sich in der wissenschaftlichen Literatur unter Hinweis auf die Städteverbindungen zwischen Kiel und Sonderburg [1925] und zwischen Wiesbaden und Klagenfurt [1930] hartnäckig die Behauptung, die Städtepartnerschaftsbewegung sei bereits in der Weimarer Republik entstanden.<sup>8</sup> Diese Darstellung geht zurück auf einen Aufsatz von Annemie Buchloh aus dem Jahre 1960 und ist Ausdruck des Bemühens des Deutschen Städtetags, die Weltoffenheit und Verständigungsbereitschaft seiner Mitglieder historisch in die Zwischenkriegszeit zu verlängern.<sup>9</sup> Es handelte sich bei diesen Beziehungen jedoch nicht um Städtepartnerschaften, sondern um Städtepatenschaften. Letztere gehen auf die im Winter 1914/15 angelaufene „Ostpreußenhilfe“ zurück, welche die infolge des russischen Einmarsches bei Kriegsausbruch in Mitleidenschaft gezogenen Städte und Gemeinden Ostpreußens beim Wiederaufbau unterstützen sollte.<sup>10</sup> Nach dem Ersten Weltkrieg wurde der Patenschaftsgedanke in Zusammenhang mit der Deutschtumspolitik der Weimarer Republik wiederbelebt. Diese diente zur Unterstützung der deutschen Minderheiten in den durch den Versailler Vertrag abgetrennten Gebieten und war Ausdruck des weitverbreiteten „volksnationalen Denkens“ und „volksdeutschen Irredentismus“ in der deutschen Gesellschaft.<sup>11</sup> Die Deutschtumspolitik war der Schwerpunkt der Auslandstätigkeit des Städtetages und der deutschen Kommunen, in deren Zentrum der „Deutschtumsfonds“ des Städtetages, ein 1925 eingerichteter verdeckter Finanztopf, stand. Über ihn wurde in Absprache mit der Reichsregierung die kommunale Unterstützung für ausgewählte Deutschtumsvereine zentral gesteuert.

---

8 Vgl. Klaus, Manfred: Städtepartnerschaften: Brücken des Dialogs, in: Zeitschrift für europäische Politik und Dialog [2/1993], S. 22-25, hier: S. 22; Leitermann, Walter: Über 6.000 Beziehungen zu Kommunen in 87 Ländern, in: Europa kommunal [4/1998], S. 191-194, hier: S. 193; Städtepartnerschaft, in: Brockhaus. Die Enzyklopädie, Bd. 20, 20. überarb. und aktual. Neuauflage, Leipzig/Mannheim 1998, S. 715.

9 Vgl. Buchloh, Annemie: Städtepartnerschaften, in: Der Städtetag. [13/1960], S. 487ff., hier: S. 487. Vgl. für dieses Bemühen: Ziebill, Otto: Geschichte, S. 314.

10 Vgl. Städtetag und Patenstädte, in: Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages [5/1916], Sp. 140. Vgl. als Beispiel die Patenschaft des „Kriegshilfevereins Baden für den Kreis Memel“: 70 Jahre Patenschaft 1915-1985. Mannheim-Memel, hrsg. v. der Arbeitsgemeinschaft der Memellandkreise e.V., Mannheim 1985; Bautz, Ingo: Auslandsbeziehungen, S. 37f.

11 Dann, Otto: Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990, München <sup>3</sup>1996, S. 34, 48, 275 und 302. Vgl. zur Deutschtumspolitik: Krekeler, Norbert: Revisionismusanspruch und geheime Ostpolitik der Weimarer Republik. Die Subventionierung der deutschen Minderheit in Polen, Stuttgart 1973.

Neben dem Städtetag engagierten sich aber auch einzelne Kommunen mit Städtepatenschaften in der Deutschtumspolitik. Der „Kieler Patenschaftsbund“ diente der finanziellen Unterstützung der deutschen Minderheit der Kleinstadt Sonderburg auf der Insel Alsen in Nordschleswig, welche nach der Volksabstimmung 1920 an Dänemark abgetreten werden musste. Im Verlauf des „Abstimmungskampfes“ waren Grenzorganisationen entstanden, die nun eine Grenzrevision bzw. -korrektur forderten. Einer dieser Vereine, der Schleswig-Holsteiner-Bund [SHB], organisierte ab 1920 Patenschaftsbeziehungen zwischen seinen Ortsgruppen und der deutschen Minderheit nördlich der Grenze. Deren Ziel war vor allem die Förderung des deutschen Schulwesens in Nordschleswig, das als Voraussetzung für die Erhaltung des Deutschtums im abgetretenen Gebiet und damit als Grundlage deutscher Revisionsforderungen gesehen wurde. Ab Mitte der 1920er Jahre versuchte der SHB, die Patenschaftsarbeit, die seit der Inflation praktisch zum Erliegen gekommen war, durch die Einrichtung von Patenschaftsbünden, die neben anderen Deutschtumsorganisationen auch den Kommunen offen standen, zu reaktivieren. Im Rahmen dieser Maßnahme wurde am 12. Juni 1925 im Kollegiensaal des Kieler Rathauses der „Kieler Patenschaftsbund für Sonderburg, Augustenburg und Umgebung e.V.“ gegründet, dem die Stadt kurze Zeit später beitrug und den sie fast ununterbrochen bis Ende der 1960er Jahre unterstützte. Die Mitarbeit Kiels beschränkte sich jedoch auf die Überweisung des jährlichen Beitrags. Die eigentliche Patenschaftsarbeit blieb immer eine Angelegenheit der Grenzverbände.<sup>12</sup>

Die Städteverbindung zwischen Wiesbaden und Klagenfurt entstand 1930 auf Anregung des Österreichisch-Deutschen Volksbundes. Dieser hatte angeregt, rheinische Städte mögen aus Anlass der „Rheinlandbefreiung“ Patenschaften mit österreichischen Städten aufnehmen. Wiesbaden wurde Klagenfurt zugewiesen. Eine Klagenfurter Delegation nahm im Juni 1930 an der „Rheinlandbefreiungsfeier“ in Wiesbaden teil, und der Wiesbadener Oberbürgermeister Krücke erwiderte den Besuch im folgenden Oktober anlässlich der offiziellen Feierlichkeiten zum zehnten Jahrestag der Kärntner Volksabstimmung. Das Ziel der Veranstaltungen war nicht die Förderung der Völkerverständigung, sondern die Festigung volksnationaler Bande im Kampf gegen eine als feindlich empfundene Außenwelt. Nachdem die Patenschaft, abgesehen von einigen Grußtelegrammen während der deutschen Besetzung Österreichs, bei Kriegsende eingeschlafen war, wurde sie 1958 unter gänzlich anderen Voraussetzungen wiederaufgenommen. Aus der Städtepatenschaft war eine Städtepartnerschaft geworden.<sup>13</sup>

Die Städtepatenschaften der Zwischenkriegszeit waren demnach keine Vorläufer der späteren Städtepartnerschaften. Sie sind aber dennoch Teil einer historischen

---

12 Vgl. zur Patenschaftsarbeit des SHB: Schwensen, Broder: Der Schleswig-Holsteiner-Bund 1919-1933: ein Beitrag zur Geschichte der nationalistischen Verbände im deutsch-dänischen Grenzland, Frankfurt/Main u.a. 1993, S. 276-283.

13 Vgl. 50 Jahre Städtepartnerschaft Wiesbaden – Klagenfurt, hrsg. v. der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Landeshauptstadt Klagenfurt, Wiesbaden/Klagenfurt 1980, S. 19-28.

Kontinuitätslinie, die von der Deutschtums- und Revisionspolitik der Weimarer Republik in die frühe Bundesrepublik weist. Die Idee fand nach dem Zweiten Weltkrieg ihre Wiederbelebung in den „ostdeutschen Patenschaften“ zwischen westdeutschen Kommunen, Landkreisen und Ländern und den Orts- und Kreisverbänden sowie Landsmannschaften der Vertriebenen.

Die Abgrenzung von Paten- und Partnerschaften wird auch von den Vertriebenenverbänden immer wieder betont. Für sie drückt sich in der Übernahme einer Patenschaft durch eine Kommune die „gemeinsame Verantwortung für die geistige Bewahrung der Einheit der ganzen Nation“ und das „Bekenntnis zur gemeinsamen deutschen Geschichte und zur gemeinsamen Kultur“ aus.<sup>14</sup> Wie die Städtepartnerschaften erfüllen auch die Patenschaften eine pädagogische Funktion. Es geht jedoch nicht um europäische, sondern um nationale Erziehung, also darum, „dass unsere Vertriebenen sich die geistige Heimat bewahren und dass ihre Söhne und Töchter sie sich erringen können.“<sup>15</sup> Diese funktionalen Ähnlichkeiten, die zur Durchsetzung entgegengesetzter Ziele eingesetzt werden, spiegeln sich auch in den symbolischen Formen wider, die die Städtepartnerschaftsbewegung mit ihrem „nationalen Zwilling“ verbindet. In vielen Kommunen ergänzten in den 1960er Jahren Straßennamen mit den französischen und britischen Partnerstädten die „ostdeutschen“ Straßenbezeichnungen der Nachkriegszeit; der „Tag der Heimat“ am 5. August erhielt sein europäisches Pendant mit dem „Europatag“ am 5. Mai; die „Heimattreffen“ fanden ihre Ergänzung in Feiern und gegenseitigen Besuchsreisen der Partnerstädte und das Hissen „ostdeutscher“ Gemeindeflaggen oder die Anbringung von Wappen der Patenstädte an öffentlichen Gebäuden wurde um die Insignien der westeuropäischen Partnerstädte erweitert.

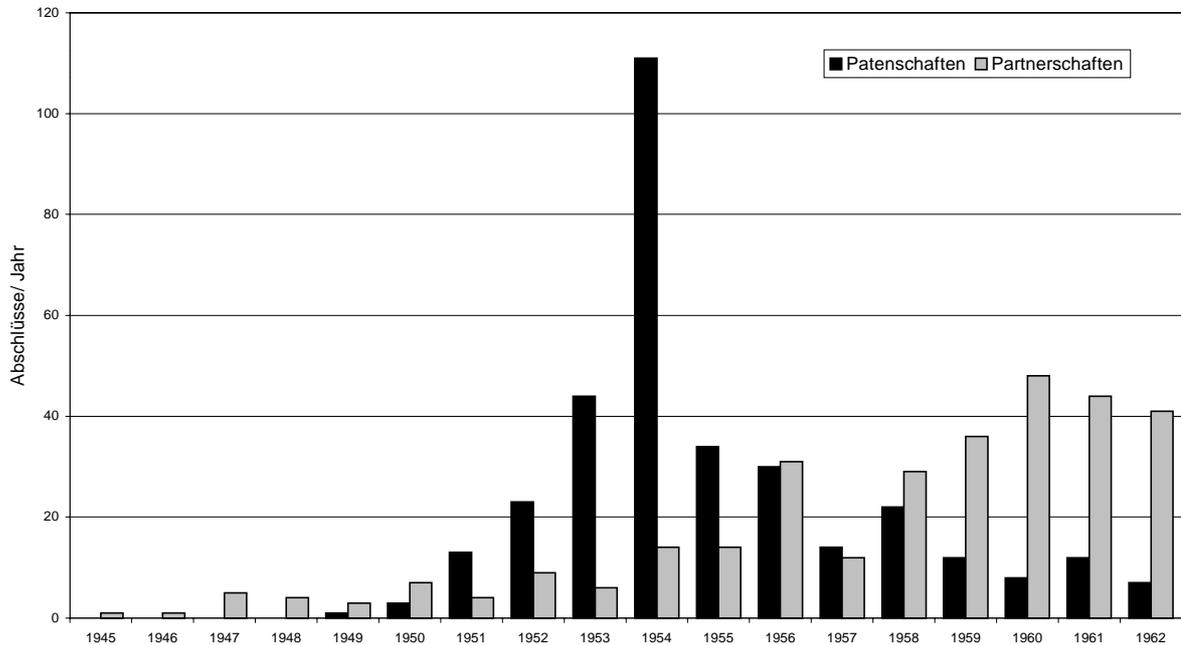
Die Städtepartnerschaftsbewegung übernahm letztlich viele im Rahmen der Patenschaften erprobte symbolische Formen nationaler Identitätsstiftung auf kommunaler Ebene, um sie nun im Rahmen europäischer Bewusstseinsbildung und deutsch-französischer Verständigungspolitik einzusetzen. Dennoch darf heute nicht übersehen werden, dass die Städtepatenschaften ihre Hochphase um die Mitte der 1950er Jahre hatten, also zu einer Zeit, als Städtepartnerschaften in Westeuropa noch die Ausnahme waren.

---

14 Reichert-Flögel, Ulrike: Ostdeutsche Patenschaften – Altbewährt und hochaktuell, in: Frantziöch, Marion u.a. [Hrsg.]: 40 Jahre Arbeit für Deutschland – die Vertriebenen und Flüchtlinge. Ausstellungskatalog, Frankfurt/Main 1989, S. 188-192, hier: S. 188; vgl. auch: dies.: Ostdeutsche Patenschaften heute, hrsg. v. Bundesminister des Innern, Bonn 1989, S. 63f.

15 Janssen, Helmut: Sind Patenschaften noch sinnvoll? Zur Frage des Rechtsanspruches auf die ostdeutschen Provinzen, Hamburg 1965, S. 3.

Tab. 1: Vergleich der Entwicklung Städtepatenschaften/-partnerschaften von 1945-1962



Die erste Städtepatenschaft der Nachkriegszeit entstand 1950 zwischen Goslar und Brieg anlässlich der 700-Jahrfeier der schlesischen Stadt<sup>16</sup> und löste im folgenden Jahrzehnt einen regelrechten „Patenschaftsboom“ aus, so dass bereits im Dezember 1962 über 350 „ostdeutsche Patenschaften“ bestanden und nur noch wenige Stadt- und Landkreise nicht besetzt waren.<sup>17</sup> Der Deutsche Städtetag hatte bereits 1952 „Richtlinien für die Pflege ostdeutscher Kulturwerte und für die kulturelle Betreuung von Heimatvertriebenen“ erlassen, und die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vereinbarte auf dieser Grundlage am 6. Juli 1953 mit dem Verband der Landsmannschaften die „Richtlinien für die Übernahme von Patenschaften über ostdeutsche Gemeinden und Gemeindeverbände“.<sup>18</sup> Trotz der enormen quantitativen Anfangserfolge, alleine 1954 wurden 111 Patenschaften abgeschlossen, geriet die Bewegung schon Mitte der 1960er Jahre in eine Krise. Oberkreisdirektor Janssen aus Rotenburg/Hannover, der führende Protagonist der Patenschaftsidee in der

<sup>16</sup> Vgl. Goslar. Grundstein deutscher Patenschaften, hrsg. von der Stadt Goslar, Goslar 1960. Laut einer Liste der BdV vom Dezember 1962 wurde die erste Patenschaft 1949 von der Stadt Erlangen mit Brüx abgeschlossen. Vgl.: BArch Koblenz, B 150, Nr. 2385. Diese Auflistung stellt auch die Grundlage für die obige Tabelle dar.

<sup>17</sup> Vgl. den Briefwechsel zwischen dem Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte [BMVt] und dem Bund der Vertriebenen [BdV] vom Ende 1962. BArch Koblenz, B 150, Nr. 2385f. Heute bestehen ca. 380 Patenschaften.

<sup>18</sup> Vgl. für die Texte der Richtlinien: Reichert-Flögel, Ute: Ostdeutsche Patenschaften heute, S. 71ff.

Bundesrepublik, stellte 1965 sein Grundsatzreferat vor Vertretern der ostpreußischen Patenschaftsträger und der ostpreußischen Landesvertretung unter die rhetorische Frage, ob Patenschaften noch sinnvoll seien, da man doch in den vergangenen Jahren „Schritt für Schritt zurückgeworfen worden“ sei.<sup>19</sup>

Diese Enttäuschung war neben der langsamen Veränderung der internationalen Lage in den 1960er Jahren vor allem in einem Gegensatz begründet, der bereits bei den Verhandlungen über die „Richtlinien zur Pflege ostdeutscher Kulturwerte“ deutlich geworden war. Für die Kommunalvertreter des Städtetages war es Aufgabe der Flüchtlingspolitik, die „wirtschaftliche und soziale Eingliederung der Heimatvertriebenen in die neue Heimat“ zu gewährleisten. Selbst eine besondere kulturelle Betreuung, so einer der Kritiker, der Kieler OB Gayk, sollte möglichst vermieden werden, und dem Stuttgarter OB Klett wäre es sogar lieber gewesen, „dieses politisch schwierige Gebiet nicht anzugreifen.“<sup>20</sup> Im Gegensatz dazu verbanden insbesondere die Vertriebenenverbände mit den Patenschaften über den persönlich-menschlichen und kulturellen Bereich hinaus auch konkrete politische Forderungen, die sich nach ihrer Auffassung alle Städte und Landkreise, die eine Patenschaft übernahmen, zu Eigen machten.<sup>21</sup> Ein Grundlage für derartige Forderungen boten aber weder die Richtlinien, noch finden sich offen revisionistische Forderungen in den meisten Patenschaftsurkunden. Es entsteht der Eindruck, die Kommunen hätten mit ihrem Engagement für die Heimatvertriebenen in erster Linie die eigenen Integrationsprobleme lösen wollen und es dafür billigend in Kauf genommen, dass die Vertriebenenverbände mit den Patenschaften auch politische Ziele verfolgten. Inwieweit die Forderungen der Vertriebenen auf Rückkehr in die Ostgebiete von den kommunalen Patenschaftsträgern wirklich unterstützt wurden, müsste aber erst durch eine dringend erforderliche Untersuchung erforscht werden. Die These, die Patenschaften seien hinsichtlich der politischen Forderungen schon sehr früh Lippenbekenntnisse gewesen, wird dadurch erhärtet, dass sie seit den 1960er Jahren kontinuierlich an politischer Bedeutung verloren.<sup>22</sup> Lediglich die Auseinandersetzungen um Partnerschaften mit polnischen Städten in den ehemals deutschen Gebieten Ende der 1970er und die Versuche grüner Kommunalpolitiker in den 1980er Jahren, bestehende Patenschaften mit den Vertriebenenorganisationen aufzukündigen und durch Partnerschaften zu ersetzen, rückten sie nochmals ins Licht der Aufmerksamkeit.<sup>23</sup> Diese Tatsache wird weder durch die positiven Bilanzen der Vertriebenenverbände noch durch die

---

19 Vgl. Janssen, Helmut: Patenschaften, S. 5.

20 Niederschrift über die 44. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.05.1952 in Konstanz. LA Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/42-44.

21 Vgl. Janssen, Helmut: Patenschaften, S. 4.

22 Hermann Bausinger kam bereits 1967 zu dem Schluss, die Patenschaften seien „vielfach eingeschlafen“ und spielten „heute jedenfalls keine beherrschende Rolle“ mehr. Vgl. ders.: Ortspartnerschaften, S. 80.

23 Vgl. Reichert-Flögel, Ute: 40 Jahre, S. 190f. Die Umwandlung von Patenschaften in Partnerschaften ist auch heute noch ein aktuelles Thema. Vgl.: Baltch, Barbara: Korbach ist mit der polnischen Stadt Pyrzyce verschwistert: Von Patenschaft zu Partnerschaft, in: Europa kommunal [1/1999], S. 34.

„Revanchismus“-Angriffe der DDR-Propaganda und die „Revisionismus“-Vorwürfe linker Kritiker widerlegt.<sup>24</sup>

### 2.1.2 Die Entwicklung der Städtepartnerschaftsbewegung nach 1945

Im Gegensatz zu den Städtepatenschaften entwickelten sich die Städtepartnerschaften deutscher Kommunen im Rahmen der europäischen Partnerschaftsbewegung in der unmittelbaren Nachkriegszeit eher schleppend. Erst langsam setzte sich die Idee der Städtepartnerschaften im Laufe der 1950er Jahre durch, erlebte in den 1960er vor allem im deutsch-französischen Verhältnis ihren ersten Höhepunkt, geriet dann in den 1970er Jahren in die Krise und feierte in den 1980er und 90er Jahren ein Comeback unter veränderten europa- und weltpolitischen Vorzeichen. Holger Mirek hat 1990 die Entwicklung der Bewegung in vier Phasen eingeteilt, die in der folgenden Tabelle – etwas überarbeitet und um eine fünfte Phase erweitert – graphisch dargestellt wird.

Tab. 2: Entwicklung der deutschen Städtepartnerschaften im Kontext der europäischen Partnerschaftsbewegung [nach Mirek, erweitert]<sup>25</sup>

Zeitraum	Phase	Geographische Schwerpunkte
vor 1949	„Re-education“, individuelle Versöhnungsgesten	Schweiz, USA, Großbritannien
1950er Jahre	Partnerschaftskonjunktur, Verständigungsfunktion	Westeuropa, Frankreich [ab 1958]
1960-1975	Partnerschaftsboom mit Frankreich und Übergang von der Verständigung zum Alltag interkultureller Kommunikation	Frankreich [ab 1963], Dritte Welt, Osteuropa [ab 1976]
1975-1990	Strukturwandel (Übergang von der symbolischen Politik zur Kooperation) und neue Schwerpunkte	Westeuropa (Strukturwandel), Südeuropa, Dritte Welt, DDR [ab 1986]
seit 1990	Partnerschaftskonjunktur mit Osteuropa [materielle Hilfe], Entwicklung neuer Kooperationsformen in Westeuropa [Städtenetzwerke]	Westeuropa, Osteuropa

Die erste Phase umfasst die 12 Städtepartnerschaften, die bereits vor der Gründung der Bundesrepublik abgeschlossen wurden. Es handelte sich dabei zumeist um Beziehungen zu amerikanischen und britischen Städten, die vielfach durch Vermittlung der

<sup>24</sup> Vgl. Framke, Fritz: Westdeutsche Gemeinden im Dienst des Revanchismus, in: Stadt und Gemeinde [11/1965], S. 12-15; H.E.: Revanchismus in den Städten und Gemeinden der BRD, in: Stadt und Gemeinde [5/1971], S. 36f.; Herde, Georg: Unverändert auf Revisionskurs. „Ostdeutsche Kulturarbeit“ der Vertriebenenverbände und Patenschaftspolitik von Ländern, Städten und Gemeinden der Bundesrepublik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, [25/1981] S. 48-63; ders.: Revanchismus in der Bundesrepublik: kein Thema mehr? – Eine dokumentarische Zwischenbilanz nach zwei Jahren CDU/CSU/FDP-Bundesregierung, in: ebd., [28/1984], S. 912-928.

<sup>25</sup> Vgl.: Mirek, Holger: Entwicklung, S. 37f.

Besatzungsbehörden zu Stande kamen.<sup>26</sup> Sie waren Teil der Hilfsprogramme und der Bemühungen der Besatzungsmächte um eine Reorganisation der kommunalen Selbstverwaltung und Demokratie im Rahmen ihrer „Re-education“-Programme.<sup>27</sup> Das Ziel war zunächst die materielle Unterstützung für die notleidende Bevölkerung, die Organisation von Studienreisen für deutsche Kommunalfachleute und -politiker nach Großbritannien und die USA sowie vor allem der Austausch von Jugendgruppen. Allerdings folgten diese Verbindungen auf nationaler Ebene zunächst keinem allgemein anerkannten Schema, und viele wurden erst in den 1960er und 70er Jahren in offizielle Partnerschaften umgewandelt.<sup>28</sup>

Ein gutes Beispiel dafür ist die oft zitierte erste deutsch-französische Städtepartnerschaft zwischen Ludwigsburg und Montbéliard. In den Statistiken wird immer das Jahr 1950 als Beginn der Städtebeziehung angegeben. Neue historische Forschungen belegen aber, dass der Anfang der Partnerschaft durchaus nicht so reibungslos verlief, denn nach dem ersten Austausch schloß sie erst einmal wieder ein. Die Partnerschaft wurde erst im Jahre 1958 offiziell abgeschlossen, und dies war kein Einzelfall.<sup>29</sup> In einer Liste der deutsch-französischen Gemeindepartnerschaften und -kontakte, die die IBU dem Auswärtigen Amt [AA] 1960 übersandte, wird deutlich, dass oftmals mehrere Jahre „Verlobungszeit“ zwischen dem ersten Kontakt zweier Kommunen und dem offiziellen

---

26 Vgl. Leitermann, Walter: Städte initiierten größte „Friedensbewegung“ Europas, in: Europa kommunal [1/1997], S. 3-18, ders.: Über 6.000 Beziehungen, S. 1. Vgl. als Beispiel für den deutsch-britische Schüleraustausch, der oftmals Ausgangspunkt für den späteren Abschluss von Städtepartnerschaften war: Koza, Ingeborg: Deutsch-britische Begegnungen in Unterricht, Wissenschaft und Kunst 1949-1955, Köln/Wien 1988, S. 63-95 und 223-227. Vgl. für die Hilfsprogramme der westlichen Alliierten: dies.: Völkerverständigung und europäische Einigungsbemühungen. Untersuchungen zur Nachkriegsgeschichte 1945-1951, Köln u.a. 1987, S. 7-17, 32-35, 65-79.

27 Vgl. Hanke, Irma: Demokratisierung: in: Benz, Wolfgang [Hrsg.]: Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55. Ein Handbuch, Berlin 1994, S. 108-113; Füssli, Karl-Heinz: Bildung und Erziehung, in: ebd., S. 105-113. Oberreuter, Heinrich/Weber, Jürgen [Hrsg.]: Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München/Landsberg am Lech 1996, S. 195-237. Vgl. zur institutionalisierten Förderung der kommunalen Selbstverwaltung durch die amerikanischen Besatzungsbehörden: Benz, Wolfgang: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten, in: ders.: Deutschland, S. 274f. Vgl. zur Verbindung der Städtepartnerschaften mit den alliierten Hilfsprogrammen. Brundert, Willi: Die politische Bedeutung von Städtepartnerschaften, in: Der Städtetag [23/1970], S. 60f.; Provost, Madeleine: Le Jumelage des Villes, in: Action Nationale [75/1985], S. 371-394, hier: S. 374, Anm. 3; Zelinsky, Wilbur: Twinning, S. 5ff.

28 Vgl. für die Entwicklung der deutsch-britischen Städtepartnerschaften: Leifer, Walter: Zur Geschichte der Städtefreundschaften mit Großbritannien, in: Zeitschrift für Kulturaustausch [15/1965], S. 13f. Vgl. auch: Provost, Madeleine: Jumelage, S. 375f.

29 Schmierer, Wolfgang: Die Städtepartnerschaft zwischen Mömpelgard und Ludwigsburg nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Württemberg und Mömpelgard. 600 Jahre Begegnung. Montbéliard-Württemberg. 600 Ans de Relations. Beiträge zur wissenschaftlichen Tagung vom 17. bis 19. September 1997 im Hauptstaatsarchiv Stuttgart, hrsg. von Sönke Lorenz und Peter Rückert, Leinfelden-Echterdingen 1999, S. 459-465; Defrance, Corinne: Les premiers jumelages franco-allemands, 1950-1963, in: Lendemains [21/1996], S. 83-95, hier: S. 86f.

Abschluss der Partnerschaft vergingen.<sup>30</sup> Trotz dieser Unwägbarkeiten der frühen Jahre lassen sich aber dennoch einige interessante Entwicklungen der Partnerschaftsbewegungen in der zweiten Phase festhalten.

Erstens entwickelten sich die deutsch-französischen Städtebeziehungen in der ersten Hälfte der 1950er Jahre noch sehr langsam und zögerlich, was vor allem an den starken Vorbehalten und innenpolitischen Hindernissen auf französischer Seite lag. Hinzu kam, dass sich die „Städtepartnerschaften“ erst langsam aus ihrem weniger ambitionierten Vorläufer, den „Korrespondenzstädten“, die lediglich Briefkontakte zwischen den Stadtoberhäuptern vorsahen, entwickeln musste. Zweitens wird aber deutlich, dass sich bereits zu Beginn der 1950er Jahre viele informelle Kontakte – insbesondere beim Jugendaustausch – entwickelten. Man verzichtete lediglich auf den Abschluss einer Partnerschaft. Drittens nahm nach 1955 die Zahl der Städtekontakte und -partnerschaften schnell zu und viertens verringerte sich die „Verlobungszeit“ beim Abschluss von deutsch-französischen Städtepartnerschaften, d.h. die Zeit zwischen erstem Kontakt und Abschluss der Partnerschaft verkürzte sich. Man kann also insgesamt feststellen, dass sich die Städtepartnerschaften [informell oder als offizielle Partnerschaften] Ende der 1950er Jahre als bewährte Form der Zusammenarbeit im deutsch-französischen Verhältnis etabliert hatten und einen wichtigen „Katalysator“ für dessen Entwicklung darstellten. Viele menschliche und politische Schwierigkeiten, die der Bewegung in der ersten Hälfte des Jahrzehnts noch im Wege gestanden hatten, waren ausgeräumt oder hatten an Bedeutung verloren.

Der Elysée-Vertrag 1963 fiel daher im kommunalen Bereich auf fruchtbaren Boden. Man konnte auf die bestehenden Städtepartnerschaften und -kontakte sowie die Infrastruktur und Erfahrungen der kommunalen Partnerschaftsorganisationen aufbauen. Erst diese Voraussetzungen ermöglichten es, dass der Vertrag zur Initialzündung der dritten Phase der Partnerschaftsbewegung wurde, die durch einen rasanten Anstieg der deutsch-französischen Städtepartnerschaften in den folgenden Jahren gekennzeichnet war. Dieser „Partnerschaftsboom“ flaute erst Mitte der 1970er Jahre auf hohem Niveau ab.<sup>31</sup>

Im folgenden Jahrzehnt, der vierten Phase, entwickelten sich die Städtepartnerschaften von einem Vorläufer zu einem „Bestandteil des neu entstandenen Beziehungsnetzes“.<sup>32</sup> Um nicht Opfer des eigenen Erfolgs zu werden, kam es zu einem Strukturwandel in der Partnerschaftsbewegung, der durch ein „Ende der Dominanz der Symbole“ und eine Ergänzung der Partnerschaftsarbeit durch „praxisbezogene kommunale Kooperationsprojekte“ gekennzeichnet war.<sup>33</sup>

Dieser Veränderungsprozess hat sich in der fünften Phase seit dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit der Wiederbelebung der europäischen Integration in den späten

---

30 Vgl. die Liste: „Deutsch-französische Gemeindepartnerschaften aufgestellt auf Grund der Listen verschiedener Verbände und durch Rückfragen bei den betr. Gemeinden bestätigt. Stand April 1960“. PA/AA Bonn, Ref. 201, Nr. 296. Vgl. auch Garstka, Hansjürgen, Rolle, S. 60ff.

31 Vgl.: Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 353ff.

32 Ebd., S. 356.

33 Ebd., S. 358.

1980er und im Laufe der 90er Jahre fortgesetzt. Neben der rasanten Zunahme der Partnerschaften mit Kommunen in Osteuropa haben insbesondere die europäischen Förderprogramme und die Zunahme der Europabetroffenheit der Kommunen die Städtepartnerschaften durch die Gründung von Städtenetzwerken ergänzt.<sup>34</sup> Im Zuge dieser Veränderung werden einerseits traditionelle Partnerschaften „einschlafen“, weil ihr ursprünglicher verständigungs- und europapolitischer Impetus den modernen Anforderungen an kommunale Partnerschaften nicht mehr gerecht wird. Andererseits besteht aber auch die Chance neue Verbindungen und Möglichkeiten aufzubauen, die Städtepartnerschaften den veränderten Bedingungen anzupassen und wieder zu einem dynamischen Element im jetzt gesamteuropäischen Integrationsprozess zu machen.

### 2.1.3 *Die transnationale Qualität kommunaler Auslandsbeziehungen im Bereich der Städtepartnerschaften*

Die Frage nach dem Verhältnis der Städtepartnerschaften zu nationalstaatlicher Außenpolitik und internationalen Rahmenbedingungen insbesondere im Rahmen der deutsch-französischen Beziehungen hat immer wieder die Untersuchungen zur Partnerschaftsbewegung in Westeuropa bestimmt. Waren die Städtepartnerschaften ein Produkt der sich verändernden zwischenstaatlichen Beziehungen in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg, die sie lediglich nachvollzogen und verstärkt haben, oder waren sie „Türöffner“, die die Entwicklung insbesondere des deutsch-französischen Verhältnisses und die Unterzeichnung des Elysée-Vertrages erst möglich machten?<sup>35</sup> Dabei verweisen die einen auf den Partnerschaftsboom nach der Unterzeichnung des deutsch-französischen Vertrages 1963 und die anderen auf die über 100 bereits vorher existierenden Partnerschaften. Wie so oft scheint die „Wahrheit“ letztlich in der Mitte zu liegen, und man muss Beate Wagner sicherlich zustimmen, wenn sie konstatiert, die deutsch-französischen Partnerschaften hätten „dazu beigetragen, dass der Elysee-Vertrag überhaupt möglich wurde“.<sup>36</sup> Ein derart abgewogenes Urteil betont einerseits die Bedeutung der westeuropäischen Integration im politischen und wirtschaftlichen Bereich, die überhaupt erst die Rahmenbedingungen schuf, in denen sich die Städtepartnerschaftsbewegung entwickeln konnte. Andererseits wird aber auch deutlich, dass es sich bei den Städtepartnerschaften um eine eigenständige transnationale Bewegung handelte, der eine wichtige „Pionierfunktion“ beim Aufbau gesellschaftlicher Beziehungen auf breiter Basis, dem Abbau von Feindbildern in Westeuropa und der Etablierung eines europäischen Bewusstseins zukam. Eine Umkehrung dieses Verhältnisses wäre aber für die 1950er Jahre eine krasse Überzeichnung sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Bedeutung der Städtepartnerschaften.

Auf der Grundlage dieser allgemeinen Erkenntnis soll im Folgenden genauer untersucht werden, inwieweit die Partnerschaftsbewegung eine eigenständige transnationale Bewegung war und in welchem Verhältnis Sie zur Entwicklung der zwischenstaatlichen

---

34 Vgl. Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 165ff. und 188.

35 Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 30f.

36 Ebd., S. 356. Hervorhebung durch den Verfasser.

Beziehungen in Westeuropa stand. Dabei wird das Hauptaugenmerk auf die deutsch-französischen Städtepartnerschaften gelegt, da diese rein quantitativ die mit Abstand wichtigste Gruppe darstellen und die unterschiedlichen Partnerschaftskonzepte von IBU und RGE vor allem für diesen Bereich ausgearbeitet und wirksam wurden.

## 2.2 Langer Atem, erste Erfolge und Verbandskonkurrenz – die 1950er Jahre

Nachdem in der unmittelbaren Nachkriegszeit bereits die ersten Partnerschaften spontan und ohne erkennbares Konzept verwirklicht worden waren, entstanden um 1950 zwei internationale kommunale Organisationen, die Internationale Bürgermeister-Union [IBU] und der Rat der Gemeinden Europas [RGE], die eigenständige Städtepartnerschaftskonzepte entwickelten und denen eine wichtige Rolle in der schwierigen Anfangsphase der Bewegung zukam. Da beide Organisationen jedoch unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte setzten, kam es von Anfang an zu Konkurrenzkämpfen, die sich über mehr als ein Jahrzehnt hinzogen. Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen setzte sich der europapolitisch engagierte RGE gegen die ausschließlich auf deutsch-französische Verständigung ausgerichtete IBU durch. Gleichzeitig kam es aber durch eine Synthese von symbolischer Form und Inhalt zu einer Vermischung beider Ansätze und damit zur Ausbildung eines Idealtyps europäischer Städtepartnerschaften, der bis heute gültig ist. Außerdem deutet die Parallelität von Verbandskonflikt und erfolgreicher Entwicklung der Partnerschaftsbewegung an, dass die Bedeutung der Partnerschaftsorganisationen im Laufe der Zeit zurückging. Die Städtepartnerschaften entwickelten sich im Laufe der späten 1950er Jahre zum Selbstläufer.

Dies erkannten auch die westeuropäischen Regierungen. Nachdem sie die Städtepartnerschaftsbewegung in ihrer Bedeutung unterschätzt hatten, begann man sie gegen Ende der 1950er Jahre zunehmend ernst zu nehmen. Es war deutlich geworden, dass Städtepartnerschaften ein hervorragendes Mittel zur gesellschaftlichen Durchsetzung gemeinsamer Ziele der westeuropäischen Nationalstaaten boten. Man sprang auf den schon fahrenden Zug auf und begann, die kommunalen Partnerschaften auf unterschiedlichen Ebenen ideell und finanziell zu fördern.

Doch bis dahin musste die Idee der Städtepartnerschaften noch manche Hürde überwinden. Besonders in der ersten Hälfte der 1950er Jahre stellten sich einer Verwirklichung unzählige politische Vorbehalte und technische Probleme in den Weg, die im Folgenden an der organisatorischen Entwicklung der IBU und des RGE sowie ihrer spezifischen Partnerschaftskonzepte dargestellt werden sollen.

### 2.2.1 Die schwierige Gründungsphase der IBU 1948-52

*„(E)s ist viel versprochen und wenig realisiert worden.“<sup>37</sup>*

---

<sup>37</sup> Protokoll der Sitzung des VA [Verständigungsausschuss] vom 07.09.1951 in Locarno. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45. Die anderen Mitglieder des Ausschusses konnten ihn schließlich dazu überreden, das Amt noch ein weiteres Jahr auszuüben.

Mit dieser Feststellung begründete Präsident Eugen Wyler im September 1951 kurz vor dem vierten Bürgermeisterkongress in Locarno seinen Rücktrittswunsch vom Präsidentenamt der IBU. Seine Aussage wirft ein Schlaglicht auf die Schwierigkeiten der Gründungsphase der IBU und der deutsch-französischen Städtepartnerschaftsbewegung allgemein. Abgesehen von den Unsicherheiten der politischen Entwicklung, die Ende der 1940er Jahre noch bestanden, ging es zunächst einmal darum, das Misstrauen der Franzosen zu überwinden und sie überhaupt für eine Mitarbeit zu gewinnen, denn, wie die amtierende Berliner Oberbürgermeisterin Louise Schröder auf der ersten Konferenz französischer und deutscher Bürgermeister auf dem Mont Pélerin richtig feststellte, war es „für uns [die deutsche Delegation, I.B.] nicht nur wichtiger, sondern auch leichter [...], hierher zu kommen, als für unsere französischen Kollegen“.<sup>38</sup> Trotzdem entwickelte sich zwischen den beteiligten Bürgermeistern relativ schnell ein konstruktives Arbeitsklima, aber die Verbreiterung der Mitgliederbasis und die praktische Umsetzung der Beschlüsse blieb ein beständiges Problem der ersten Jahre. Die Klärung des Selbstverständnisses und der Arbeitsschwerpunkte der IBU sowie ihres Verhältnisses zu den nationalen und internationalen Kommunalverbänden benötigte ebenfalls eine mehrjährige Experimentierphase. Außerdem stellte sich die Entwicklung einer stabilen Organisationsstruktur und Finanzierung aus den provisorischen Anfängen als sehr problematisch dar und führte mehrfach zu existentiellen Krisen. Erst mit dem Kongress von Innsbruck im Jahre 1952, der endgültigen Verabschiedung eines Arbeitsprogramms und der Gründung von Geschäftsstellen in Deutschland und Frankreich konnten die Anfangsschwierigkeiten überwunden werden und die praktische Arbeit, die immer wieder gefordert worden war, beginnen.

#### *2.2.1.1 Mont Pélerin und Bürgenstock – die erste zaghafte Annäherung 1948/49*

Auch wenn die Alliierten nach der Besetzung Deutschlands die Kommunen als einzige deutsche Verwaltungsebene bestehen ließen, waren zunächst alle Verbindungen zwischen den einzelnen Städten und Gemeinden abgerissen. Der „Deutsche Gemeindetag“, die Zwangsvereinigung aller kommunalen Spitzenverbände in der Zeit des Nationalsozialismus, war von den Alliierten verboten und aufgelöst worden. Dennoch wurden bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit die kommunalen Spitzenverbände in der Form, wie sie in der Weimarer Republik bestanden hatten, auf Länderebene, dann auf bi- und letztlich auf trizonaler Ebene wiedergegründet.<sup>39</sup>

Die internationalen Verbindungen waren natürlich zunächst ebenfalls unterbrochen, aber bereits auf der ersten Sitzung der „Deutschen Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände“ am 15. November 1947 in Treysa wurde auf Antrag des Deutschen Landkreistages über die Aufnahme von Auslandsbeziehungen diskutiert.

---

<sup>38</sup> Vgl. das Protokoll der Round-Table-Konferenz französischer und deutscher Bürgermeister auf dem Mont Pélerin vom 9.-14. Juni 1948. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-0133-4.

<sup>39</sup> Vgl.: Ziebill, Otto: Geschichte, S. 67ff.; Göb, Josef: 50 Jahre, S. 34ff.; Berkenhoff, Hans Albert: Verbandsgeschichte, S. 35ff.; Weinberger, Bruno: Städtetag, S. 16ff. Vgl. auch: Wells, Roger H.: Foreign Government and Politics: The Revival of German Unions of Local Authorities After World War II, in: The American Political Science Review [41/1947], S. 1182-1187.

Man kam allerdings zu der Überzeugung, dass „auf der Gegenseite kaum die nötige Bereitwilligkeit zu erwarten“ sei.<sup>40</sup> Dennoch entstand bereits einen Monat später durch die Vermittlungstätigkeit des in der Schweiz lebenden rheinischen Journalisten Clemens Alfermann ein erster Kontakt zwischen dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Karl Arnold und dem schweizerischen Heimatschriftsteller Eugen Wyler sowie dem Soziologen Hans Zbinden, der zugleich Präsident des Berner Schriftstellerverbandes war.<sup>41</sup> Sowohl Zbinden als auch Wyler waren davon überzeugt, dass die deutsch-französische Annäherung und eine demokratische kommunale Selbstverwaltung der Grundstein einer „Europäischen Eidgenossenschaft“ sein müsse. Voraussetzung dafür sei aber eine über den Parteien und dem politischen Alltagsgeschehen stehende Bewegung, die zur Überwindung des gegenseitigen Misstrauens durch Kontakte von Mensch zu Mensch und die Erziehung insbesondere der Jugend zu Humanität und europäischer Gesinnung beitrage.

Im Laufe mehrerer Vorgespräche, die Alfermann, Wyler und Zbinden bei ihren Deutschlandreisen im Frühjahr 1948 mit verschiedenen deutschen Oberbürgermeistern führten, entwickelte sich die Idee, durch Vermittlung der Schweiz einige französische und deutsche Stadtoberhäupter zusammenzubringen, um kommunalpolitische Fragen zu erörtern.<sup>42</sup> Über verschiedene Mittelsmänner wurde bei den französischen Regierungsstellen vorgefühlt, ob sie dem Treffen zustimmen würden. Im Quai d'Orsay wurde der Vorschlag „mit Interesse begrüßt“, was als Ausdruck der schrittweisen Veränderung der französischen Deutschlandpolitik seit Mitte 1947 gewertet werden kann.<sup>43</sup> Dennoch war bis zuletzt unklar, ob die Franzosen auch wirklich kommen würden, und als sie schließlich eintrafen, war die Zusammensetzung der französischen Delegation für die Deutschen eine Enttäuschung. Die deutsche Seite hatte eine hochkarätige Delegation von Oberbürgermeistern wichtiger Großstädte in die Schweiz

---

40 Niederschrift über die Sitzung der Deutschen Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände am 15.11.1947 in Treysa. LA Berlin, Rep 142-09, Dir 30-01/1.

41 Vgl. zur Bedeutung Alfermanns für die Anfänge der IBU das Schreiben von Wyler an Engelhardt vom 27.04.1967. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 107.

42 Vgl.: Engelhardt, Heinz: Dreißig Jahre deutsch-französische Verständigung. Chronik der IBU 1948-1978, Kornwestheim 1981, S. 9ff.; ders.: Die Anfänge der IBU, in: Deutschland-Frankreich (22/1969), S. 2-5; Defrance, Corinne: Premiers jumelages, S. 83f. Vgl. die Niederschriften der 6. und 7. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetags am 23.01. und 19.02.1948 in Schönberg und Hamburg. LA Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/1-10. Vgl. das Schreiben Wylers an Ziebill vom 08.01.1952. LArch Berlin Rep 142-09, Dir 107-01/1. Bei den Gesprächspartnern handelte es sich um die OB Kolb/Frankfurt, Scharnagl/München, Adenauer/Köln und Heinemann/Essen.

43 Vgl. zum Wandel der französischen Deutschlandpolitik 1948 von der „Dominanz-“ zur „Integrationsstrategie“: Loth, Wilfried: Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 1992, S. 147ff.; Auerbach, Hellmuth: Die europäische Wende der französischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno: Marshallplan, S. 577-589; Poidevin, Raymond/Bariéty, Jacques: Deutschland und Frankreich, S. 426; Hüser, Dietmar: Frankreichs „doppelte Deutschlandpolitik“. Dynamik aus der Defensive – Planen, Entscheiden, Umsetzen in gesellschaftlichen und wirtschaftlichen, innen- und außenpolitischen Krisenzeiten, Berlin 1996, S. 723ff.; Buffet, Cyril: Frankreich, Deutschland und Europa 1944-62, in: Müller, Guido: Deutschland und der Westen. Festschrift für Klaus Schwabe zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1998, S. 174-185, hier: S. 177ff.

entsandt, und man hatte im Vorfeld der Tagung die Hoffnung gehabt, auf französischer Seite auf ebenbürtige Gesprächspartner zu treffen.<sup>44</sup> Stattdessen hatten die Franzosen nur eine „zweitrangige“ Delegation geschickt, und auch die Atmosphäre war zunächst gespannt.<sup>45</sup> Man drohte sich, wie es im Protokoll später hieß, „ein wenig in theoretischen Diskussionen zu verlieren“. Erst im Laufe des Gesprächs gelangte man zu einer praktischen „Diskussion mit dem Ziel eines konstruktiven Gedankenaustausches“ über kommunalpolitische Fragen. Am Ende der Konferenz wurde eine Resolution verabschiedet, die eine Wiederholung der Konferenz und die Einrichtung eines Informations- und Verbindungsbüros in der Schweiz zur Aufrechterhaltung der geknüpften Kontakte befürwortete.<sup>46</sup>

Auf deutscher Seite hielt man die Kontakte für „durchaus wertvoll“. Der erste Schritt war getan. In der Folgezeit bemühten sich die deutschen Mitglieder intensiv darum, zukünftig „eine gewisse Gleichrangigkeit der Teilnehmer“ anzustreben, was allerdings erst auf dem Stuttgarter Kongress 1950 in Ansätzen erreicht werden konnte.<sup>47</sup> Außerdem wurde über eine Ausweitung der Konferenz um Bürgermeister aus anderen westeuropäischen Staaten nachgedacht, aber letztlich blieb der Teilnehmerkreis auf der zweiten Konferenz in Bürgenstock, die vom 10.-15. Juni 1949 stattfand, weitgehend unverändert. Lediglich die Zahl der Teilnehmer hatte sich auf beiden Seiten erhöht, und der Innsbrucker Bürgermeister Melzer wurde als Gast hinzugezogen. Die Themen und besonders die Diskussionen auf der zweiten deutsch-französischen Bürgermeister-Konferenz zeigen bereits deutlich den Trend, den die Entwicklung der IBU in den nächsten Jahren nehmen würde. Die Konferenz auf dem Bürgenstock kann somit als Geburtsstunde des Städtepartnerschaftskonzepts und des kommunalen Jugendaustauschs im Rahmen der IBU bezeichnet werden. Die kommunalpolitischen Fachfragen zur kommunalen Sozialpolitik [Wohnungsnot und Flüchtlingsproblem] und Hygiene erwiesen sich als wenig ergiebig und führten teilweise sogar zu Kontroversen.<sup>48</sup> Die Themen städtische Jugendpolitik und kommunale Kulturpolitik stimulierten dagegen

---

44 Vgl. die Niederschrift der 10. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Städtetages am 19.05.1948 in Frankfurt/Main. LA Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/1-10.

45 Vgl. Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 35.

46 Vgl. zum Ablauf der Konferenz: Protokoll der Round-Table-Konferenz französischer und deutscher Bürgermeister auf dem Mont Pélerin vom 09.-14.06.1948. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4. Dort auch die Zitate. Vgl. auch: Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 13ff.; Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 33ff.

47 Vgl. für die Zitate die Niederschriften über die 11. und 12. Sitzung des Präsidiums des DST in Gießen am 09.07.1948 und in Homburg v.d.H. am 02.10.1948. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/11-15. Vgl. zur Frage der Gleichrangigkeit der französischen Teilnehmer die Niederschrift der 26. und 27. Sitzung des Präsidiums des DST in Berlin und Kochel am 10./11.03. und 28.04.1950. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/25-27.

48 Die schweizerischen Initiatoren hatten einen Vortrag des Generalsekretärs des Internationalen Metallarbeiter-Verbandes, Nationalrat Ilg, Bern, zum Thema des Arbeiterfriedens vorgesehen, was jedoch auf den Protest von Mitgliedern sowohl der deutschen (Schröder) als auch der französischen Delegation stieß (de Meyer). Auch die politisch brisanten Themen Wohnungsbau und Flüchtlinge erbrachten wenig konkrete Ergebnisse. Vgl. das Protokoll der Konferenz deutscher und französischer Oberbürgermeister, Bürgenstock, 10.-15.06.1949. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-133-4.

einen angeregten Meinungs austausch, in dessen Verlauf der Bochumer OStD Schmidt die „Möglichkeit einer raschen Verständigung u.a. darin [sah], dass ein Austausch zwischen französischen und deutschen Kindern in die gegenseitigen Familien vorgenommen würde“.<sup>49</sup> Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde die Idee insbesondere von den deutschen Vertretern immer wieder aufgegriffen, aber die französische Delegation war zunächst noch skeptisch. Ein Jugendaustausch sei langfristig sicherlich anzustreben, aber „vorerst müsse die deutsche Jugend die Regeln der Demokratie kennen und bereit sein, diesen nachzuleben.“ Daher sei der Austausch von Kindern „heute noch verfrüht“ und könne erst „in viel späterer Zeit als Krönung aller Bestrebungen vorgenommen werden.“<sup>50</sup> Hier zeigt sich eine grundsätzliche Tendenz der Konferenzdiskussion. Während die deutsche Delegation auf die Verwirklichung konkreter Projekte drängte, betonten die Franzosen immer wieder die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Demokratisierung Deutschlands als Voraussetzung für engere Kontakte. Die französische Zurückhaltung war Ausdruck des tiefen französischen Misstrauens gegenüber den Deutschen und der Frankfurter OB Kolb stellte am Ende der Aussprache zur „Erziehung der städtischen Jugend zur Demokratie“ fest, er habe den Eindruck, dass bei der französischen Delegation noch Zweifel bestünden, ob es den deutschen Vertretern gelingen würde, die deutsche Jugend zur Demokratie zu erziehen und bat darum, „den Deutschen eine Chance zu geben und ihnen bei ihrer Arbeit zu helfen“.<sup>51</sup> Dies stieß bei den Franzosen aber weiterhin auf Zurückhaltung, zumal viele Bürgermeister auch eine Diskussion um die französische Deutschlandpolitik in ihren Gemeinderäten fürchteten, die bei einer Verwirklichung konkreter Projekte unvermeidlich gewesen wäre.

Dennoch waren alle Seiten um eine erfolgreiche Kooperation bemüht. Beim zweiten Thema „Zusammenarbeit und Ideenaustausch über die Arbeiten und Erfahrungen auf dem Gebiet der Kulturpolitik“ griff der Stuttgarter OB Arnulf Klett die Idee eines „unmittelbaren Verkehr[s] von Mensch zu Mensch“ nochmals auf und regte die Einschaltung der Kommunen bei der Auswahl von jungen Menschen für Austauschprogramme an, um so negative Erfahrungen zu verhindern. Seine Ausführungen wurden vom Bürgermeister Tharradin/Montbéliard aufgegriffen, indem er forderte:

„Die Völker müssten sich besser kennen lernen, als bisher. Es genüge nicht, dass man, wie bisher, Krieger austausche, sondern man müsse friedliche Menschen austauschen. Neben dem Austausch von Schülern, Lehrern, Studenten, Arbeitern und Lehrlingen, müsse der vermehrte Kontakt der Familien von hüben und drüben geschaffen werden. [...] Die Städte hüben und drüben sollten Patenschaften [gemeint sind Partnerschaften, I.B.] durchführen und er für seinen Teil möchte

---

49 Ebd. Vgl. dort auch den Vortrag des Frankfurter OB Kolb zum Thema: „Staatsbürgerliche und demokratische Erziehung der städtischen Jugend.“

50 Ebd.

51 Ebd.

versichern, dass dies zwischen Montbéliard und Freiburg i.Br. in Bälde geschehen werde.“<sup>52</sup>

Damit war die Idee einer deutsch-französischen Städtepartnerschaftsbewegung geboren. Die Verständigung zwischen beiden Ländern sollte durch zwischenmenschliche Kontakte auf breiter Basis im Rahmen formaler Beziehungen von Städten beiderseits der Grenze gefördert werden. Wenn auch in der Abschlussresolution der Konferenz weder der Jugendaustausch noch Städtepartnerschaften explizit erwähnt wurden, so deutete die Gesamtheit der Vorschläge und der Verlauf der Konferenz bereits darauf hin, wo die Arbeitsschwerpunkte der Zukunft liegen würden. Dieser Trend setzte sich auch auf den folgenden Kongressen in Stuttgart, Locarno und Innsbruck fort. Kommunalpolitische Fachfragen spielten seit 1950 keine Rolle mehr. Es ging fast ausschließlich um die Mitwirkung der Kommunen an einer deutsch-französischen Verständigung durch ihr Engagement auf dem Gebiet der städtischen Jugend- und Kulturpolitik.

#### 2.2.1.2 Von Stuttgart nach Innsbruck – die organisatorische Konsolidierung 1950-52

Nach den beiden Bürgermeisterkonferenzen in der Schweiz waren der Weg und das Ziel der gemeinsamen Arbeit unter den Teilnehmern weitgehend unumstritten, was dazu führte, dass nun die mangelnde praktische Umsetzung der Beschlüsse ins Zentrum der Diskussion rückte. Bereits zu Beginn des Stuttgarter Kongresses bedauerte Bürgermeister Coudrot/Bondy, die „meisten der auf den letzten Konferenzen gefassten Resolutionen [seien] nicht verwirklicht“ worden.<sup>53</sup> Seine Ausführungen wurden im Folgenden von unzähligen Diskussionsteilnehmern aufgegriffen und mündeten in einem dreifachen Entwicklungsprozess, der mit dem Innsbrucker Kongress 1952 seinen Abschluss fand. Auf der inhaltlichen Seite war man um eine Konkretisierung des Arbeitsprogramms und den Beginn der praktischen Arbeit bemüht. Auf der organisatorischen Seite versuchte man, die bisherigen finanziellen und organisatorischen Provisorien zu überwinden. Zudem musste man das Verhältnis zu den nationalen und internationalen Gemeindeorganisationen klären. Diese Vorhaben waren durchaus nicht problemlos, wie das Eingangszitat Eugen Wylers belegt. Die Existenz der Union stand in den folgenden Jahren mehrfach zur Disposition.<sup>54</sup>

Besonders die Organisationsstrukturen und die Finanzierung der IBU waren bis 1952 durch Notlösungen gekennzeichnet. Auf dem Mont Pélerin hatte man sich darauf

---

52 Ebd. Tharradin ließ seinen Worten kurze Zeit später wirklich Taten folgen. Die Stadt Montbéliard knüpfte 1950 allerdings nicht mit Freiburg i.Br., sondern mit Ludwigsburg erste Kontakte. Vgl.: Schmierer, Wolfgang: Städtepartnerschaft, S. 459-465. Dickel, Manfred: Il y a 35 ans, le premier jumelage franco-allemand, in: Cités Unies [121/1986], S. 4f.; Defrance, Corinne: Premiers Jumelages, S. 86f.

53 Französisch-deutsche Bürgermeisterkonferenz, Stuttgart 30.05.-04.06.1950. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-133-4.

54 Vgl. die Sitzungen des VA vom 25./26.07.1950 in Solothurn, am 05./06.02.1951 in Lyon und am 10./11.12.1951 in Puteaux sowie die gemeinsame Sitzung der Kommission für Korrespondenzstädte und der Delegation für Propaganda und Finanzen am 01.03.1952 in Straßburg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

verständlich, ein Verbindungsbüro der Konferenz in Bern unter dem Vorsitz Eugen Wylers einzurichten, um so die Fortsetzung der Arbeit zu garantieren.<sup>55</sup> In der Folgezeit drängte insbesondere die deutsche Seite auf eine Konkretisierung und Formalisierung der Zusammenarbeit, was jedoch 1949 noch scheiterte. Der Wunsch der deutschen Delegation nach einer offiziellen Einbindung des Deutschen Städtetages, der zwei Delegierte in das Verbindungsbüro nach Bern schicken sollte, wurde abgelehnt, da man dem Verbindungsbüro von französischer Seite noch keinen offiziellen Charakter geben und die Situation nicht durch „Voreiligkeiten“ gefährden wollte. Man einigte sich schließlich darauf, dass das Verbindungsbüro durch je zwei Delegierte jedes Landes ergänzt würde, die allerdings nicht als Delegierte eines Verbandes sondern nur „a titre personnel“ entsandt würden.<sup>56</sup> Auch alle späteren Versuche des Städtetages, den deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen einen offiziellen Charakter zu geben, scheiterten in den folgenden Jahren am Widerstand der Franzosen.<sup>57</sup> Neben den politisch motivierten Vorbehalten der Franzosen gegen offizielle Kontakte mit Deutschland waren hierbei auch die unterschiedlichen Selbstverwaltungstraditionen von Bedeutung. Während in Deutschland die kommunale Interessenvertretung traditionell verbandszentriert war, spielten die Bürgermeistervereinigungen in Frankreich nur eine untergeordnete Rolle. Kommunale Interessenvertretung war hier stärker auf die Person des jeweiligen Bürgermeisters bezogen.

Der Durchbruch zu einer festeren Organisationsstruktur gelang erst auf dem Stuttgarter Kongress. In der Abschlussresolution wurde die Gründung der „Internationalen Union von Bürgermeistern zur deutsch-französischen Verständigung“ beschlossen. Das Verbindungsbüro in Bern blieb bestehen, aber die Vertretung und Geschäftsführung der Union wurde nun von einem „Arbeitsausschuss“ übernommen, der sich aus je zwei französischen, deutschen und schweizerischen Delegierten zusammensetzte.<sup>58</sup> Zum Präsident beider Verbindungsorgane wurde auf der ersten Sitzung des Arbeitsausschusses im Juli 1950 Eugen Wyler gewählt, und man begann einen Statutenentwurf auszuarbeiten. Dabei wurde sehr schnell offenbar, dass die Finanzierung der Organisation eines der Hauptprobleme darstellen würde. Während die Franzosen sich auf die fehlende Finanzhoheit ihrer Gemeinden beriefen, machten die deutschen Delegierten eigene Leistungen von einem gleichzeitigen finanziellen Engagement der Franzosen abhängig, wie Otto Ziebill in einem Schreiben an Dr. van Aubel verdeutlichte:

„Die Union der deutschen und französischen Bürgermeister kann immer noch keine rechte praktische Arbeit leisten, weil die Franzosen zu zögerlich sind und vor allem kein Geld aufbringen. Die dringenden Bitten des schweizerischen

---

55 Vgl. Protokoll der Round-Table-Konferenz französischer und deutscher Bürgermeister auf dem Mont Pélerin vom 09.-14.06.1948. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

56 Protokoll der Konferenz deutscher und französischer Oberbürgermeister, Bürgenstock, 10.-15.06.1949. Ebd.

57 Vgl. S. 57f.

58 Vgl. Internationale Union von Bürgermeistern zur deutsch-französischen Verständigung. Resolution der dritten Konferenz in Stuttgart 30. Mai bis 4. Juni 1950. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

Verbindungsbüros, die deutschen Städte sollten doch schleunigst Mittel zur Verfügung stellen stoßen bei mir jedenfalls auf völlig verschlossene Ohren. Keine D-Mark, solange nicht auch Francs bezahlt werden.“<sup>59</sup>

Die aus dieser Haltung resultierenden Schwierigkeiten konnten lediglich dadurch überwunden werden, dass es Wyler durch die Unterstützung einiger schweizerischer Industrieller und den Einsatz persönlicher Mitteln gelang, die Finanzierung der Union bis 1952 sicherzustellen.<sup>60</sup> Erst mit der Verabschiedung des vom Verbindungsbüro ausgearbeiteten Statutenentwurfs, der die IBU als Verein im Sinne des schweizerischen Zivilrechts konstituierte und nach einer weiteren redaktionellen Überarbeitung auf dem Kongress in Innsbruck im Jahre 1952 endgültig verabschiedet wurde, waren die finanziellen und organisatorischen Probleme gelöst.

Von nun an bestand die IBU aus drei Organen, dem Verbindungsbüro [Präsidium], dem Verwaltungsausschuss [Arbeitsausschuss] und den Bürgermeisterkonferenzen [Mitgliederversammlung], die durch ihre trilaterale Zusammensetzung zum Synonym der Idee einer durch die Schweiz vermittelten deutsch-französischen Verständigung wurden. Die organisatorische Arbeit wurde sowohl vom Verbindungsbüro als auch vom Verständigungsausschuss gewährleistet, wobei in der Praxis, abgesehen von den vereinsrechtlichen Aufgaben, keine Abgrenzung der inhaltlichen Arbeit zwischen beiden Organen bestand. Die Bürgermeisterkonferenzen dienten vor allem der Öffentlichkeitsarbeit und der Propagierung der Idee einer deutsch-französischen Verständigung. Das Verbindungsbüro wurde durch Geschäftsstellen in Deutschland [Stuttgart] und Frankreich [Paris] ergänzt, die im Laufe der Jahre zunehmend zum Zentrum der praktischen Arbeit wurden. Dennoch wurde bis zur Eingliederung der IBU in den RGR 1986 an der zunehmend symbolischen Vermittlungsfunktion der Schweizer festgehalten.<sup>61</sup>

Neben der organisatorischen Festigung der Union bedeutete die Verabschiedung der Statuten aber auch die Festigung des Selbstverständnisses der Organisation, denn die Statuten von 1952 definierten unter § 2 den Zweck des Vereins:

„Die Union bezweckt die Pflege freundschaftlicher Beziehungen unter ihren Mitgliedern mit dem Ziel, durch enge persönliche Zusammenarbeit in allen den Gemeinden obliegenden Aufgaben auf der Grundlage abendländischer Kultur zu einer dauerhaften Verständigung, insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich, zum europäischen Zusammenschluss und damit zur Sicherung des

---

<sup>59</sup> Schreiben Ziebills an van Aubel vom 02.11.1950. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-441-1; vgl. auch das Schreiben Ziebills an Wyler vom 01.03.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-01; Rede OB Schwerings/Köln auf der Sitzung des Hauptausschusses des DST am 09./10.02.1951 in Baden-Baden. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 01-01/9-11.

<sup>60</sup> Nach eigenen Angaben hat Wyler zwischen 1948 und 1951 etwa 100.000 Schweizer Franken aus Privatmitteln und anderen Quellen für die deutsch-französische Verständigung ausgegeben. Vgl. den Aktenvermerk van Aubels über ein Gespräch mit Wyler am 14.02.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

<sup>61</sup> Vgl. zur sukzessiven Bedeutungsabnahme des Verbindungsbüros in der Schweiz das Protokoll der Sitzung des VB [Verbindungsbüro] vom 05.11.1954 in Straßburg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

Friedens, zur Wahrung der persönlichen Freiheit und der Menschenrechte zu kommen.“<sup>62</sup>

Mit dieser Selbstbeschränkung auf „persönliche Zusammenarbeit“ und die Verständigungsarbeit „insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich“ fand ein zweijähriger Klärungsprozess über die Aufgaben der IBU und das Verhältnis zu den anderen internationalen Gemeindeverbänden und dem Deutschen Städtetag seinen Abschluss.

Ein gutes Beispiel für die vielfältigen Schwierigkeiten, die im Laufe dieses Prozesses überwunden werden mussten, ist die Frage des Vereinsnamens. Auf dem Stuttgarter Kongress hatten sich die deutsch-französischen Bürgermeister-Konferenzen den Namen „Internationale Union von Bürgermeistern zur deutsch-französischen Verständigung“ gegeben. Durch die Gründung des RGE im Januar 1951 in Genf aufgeschreckt und als Reaktion auf die zunehmende Bedeutung der Europabewegung, die sich bereits auf dem Stuttgarter Kongress bemerkbar gemacht hatte, benannte man die Organisation auf der Sitzung des Verständigungsausschusses in Lyon in „Internationale Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung und für europäische Zusammenarbeit“ um.<sup>63</sup> Gleichzeitig wurde von französischer Seite angeregt, die Union auf der Tagung von Locarno durch den „Beizug von Bürgermeistern aus anderen Ländern [zu] ergänzen [z.B. aus Italien, Belgien, den Niederlanden usw.], ohne dass wir in der Zielsetzung das Prinzip der Bilateralität aufgeben“.<sup>64</sup> Dies würde helfen, die „gefühlsmäßigen Widerstände“ bei der Mehrheit der französischen Bevölkerung zu überwinden und „die Realisierung unserer Absichten auch in Frankreich [zu] erleichtern“.<sup>65</sup> Hier wird deutlich, dass man versuchte, sich aus verbandspolitischen Gründen einen „europäischen Mantel“ umzuhängen, wie das geschäftsführende Präsidialmitglied van Aubel in einem Gespräch mit Eugen Wyler kritisch anmerkte. Diese Kritik wurde besonders vom IGV in Den Haag geteilt, der sich durch die Ausweitung des Aufgabenfeldes der IBU zu einer kritischen Stellungnahme genötigt sah:

„Muss man aus diesen zwei Namensänderungen und aus dem Umstande, dass nun mehrere niederländische Bürgermeister sowie die bekanntesten Zeitungen in Holland eine solche Einladung [zum Kongress in Locarno, I.B.] bekamen, die Schlussfolgerung ziehen, dass es sich nicht mehr um eine rein bilaterale deutsch-

---

<sup>62</sup> Statuten der IBU von 1952, zit. n. Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 223.

<sup>63</sup> Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA am 05./06.02.1951 in Lyon. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

<sup>64</sup> Ebd. Auf der Sitzung des VA in Paris 1950 war die Möglichkeit einer Ausweitung des Teilnehmerkreises bereits diskutiert, dann aber zurückgestellt worden, da man zunächst eine bilaterale Lösung der deutsch-französischen Beziehungen bevorzugte und die Treffen nicht überlasten wollte.

<sup>65</sup> Ebd. Ein Beispiel für die Schwierigkeiten, denen sich die Anhänger einer deutsch-französischen Verständigung Anfang der 1950er Jahre in Frankreich noch ausgesetzt sahen, ist die Übersetzung des Wortes „Verständigung“ im Vereinsnamen. Die Übersetzung als „rapprochement“ [Annäherung/Verständigung] wurde von den Franzosen abgelehnt, da sie in Frankreich auf Widerstand stoßen würde. Lediglich eine Auslegung im Sinne von „compréhension“ [Verständnis] sei für die französische Öffentlichkeit akzeptabel. Vgl. auch: Protokoll der Sitzung des VA vom 07.09.1951 in Locarno. Ebd.

französische Angelegenheit handelt, sondern um einen wirklichen europäischen Bürgermeisterverein? Und wenn dies der Fall ist, wie denkt man sich dann das Verhältnis zum Internationalen Städteverband?<sup>66</sup>

Da man eine Zersplitterung und Konkurrenz der Kommunen auf internationaler Ebene befürchte, so der Generalsekretär des IGV, Arkema, weiter, müsse man zur IBU vorläufig eine abwartende Haltung einnehmen. Die Warnung verfehlte ihre Wirkung nicht. Auf der Sitzung des Verständigungsausschusses in Locarno wurde die Kritik des Internationalen Gemeindeverbandes zwar zurückgewiesen und der Name der Organisation entgegen der Vorschläge der IGV beibehalten, gleichzeitig erteilte aber der Kongress von Locarno 1951 einer europäischen Erweiterung der IBU endgültig eine Absage.<sup>67</sup> Sie wurde in den folgenden Jahren nicht weiter verfolgt. Dies lag auch daran, dass sich der Deutsche Städtetag und insbesondere dessen neues geschäftsführendes Präsidialmitglied Otto Ziebill seit November 1951 intensiv um eine Zusammenfassung von RGE und IBU sowie deren Inkorporierung in den IGV bemühte. Er scheiterte damit zwar am Widerstand Eugen Wylers und führender Mitglieder des Verwaltungsausschusses, aber in der Folge gewann die Wahrung der Unabhängigkeit der Union gegenüber den vormaligen Expansionsplänen die Oberhand.<sup>68</sup>

Die Bemühungen des Städtetags waren Teil seines langjährigen Versuchs, die deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen zu offiziellen Kontakten mit den französischen Kommunalverbänden auszubauen<sup>69</sup> und gleichzeitig – wie schon zur Zeit der Weimarer Republik – die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen insgesamt durch den Städtetag zu koordinieren und zu kontrollieren.<sup>70</sup> Obwohl die Franzosen offizielle Beziehungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden beider Länder 1949 abgelehnt hatten, beschloss der Städtetag auf seiner Präsidiumssitzung am 1. Juli 1949 in Lübeck, die deutsch-französischen Konferenzen intern als Angelegenheit des Städtetages zu behandeln, was sich jedoch in der Folgezeit trotz mehrfacher Aufforderung an die Mitglieder nicht durchsetzte. Die mangelnden praktischen Erfolge der Union in der Folgezeit führten dann schnell zu Ernüchterung und Kritik. So betonte der Kölner Bürgermeister Schwering im November 1950, dass „die Fortführung dieser Arbeit [in der IBU, I.B.] keinen Zweck habe, wenn die französischen Kollegen nicht den Mut hätten, sich offiziell von Verband zu Verband mit den deutschen Kommunalvertretern auch in Frankreich, und zwar zuerst in Frankreich zu treffen.“<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Schreiben des IGV-Generalsekretärs Arkema an OB Kolb vom 30.08.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

<sup>67</sup> Vgl. auch das Schreiben Arkemas an Kolb vom 03.09.1951. Ebd. Arkema hatte vorgeschlagen die Union zur Vermeidung von Missverständnissen in „Deutsch-Französische Bürgermeister-Union“ umzubenennen.

<sup>68</sup> Vgl. den Briefwechsel zwischen Ziebill und Wyler vom November 1951 bis März 1952. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 193.

<sup>69</sup> Vgl. die Niederschriften der Präsidiumssitzung des DST vom 12.01.1951 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/33-37.

<sup>70</sup> Vgl. Bautz, Ingo: Auslandsbeziehungen, S. 51.

<sup>71</sup> Vgl. die Niederschrift der 32. Präsidiumssitzung des DST in Augsburg am 18.11.1950. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/28-32.

Schwering versuchte daher Anfang Februar 1951 auf der Sitzung des Verwaltungsausschusses in Lyon zum letzten Mal, den Deutschen Städtetag in die Arbeit der IBU zu integrieren. Er schlug vor, die Union entsprechend dem französischen Willen als Zusammenschluss von Einzelgemeinden zu organisieren. Der Deutsche Städtetag würde aber – als deutsche Geschäftsstelle der IBU - den Verkehr zwischen den deutschen Kommunen und dem Berner Verbindungsbüro übernehmen. Dieser Vorschlag scheiterte am Widerstand der französischen Delegation und einzelner deutscher Delegierter. So merkte der Frankfurter OB Kolb kritisch an, die Union dürfe nicht in die Abhängigkeit des Deutschen Städtetages geraten, sondern müsse frei operieren können.<sup>72</sup> Diese „Niederlage“, das Aufkommen des RGE und die Zurückhaltung der französischen Seite<sup>73</sup> ließen in der Folgezeit das Interesse des Städtetages an einer Mitwirkung in der IBU erlahmen, wie das Geschäftsführende Präsidialmitglied Otto Ziebill 1954 rückblickend festhielt:

„Etwa im Jahre 1951 gewannen Herr Schwering und ich den Eindruck, dass in der Bürgermeister-Union zwar von deutscher Seite bekannte Kommunalpolitiker tätig waren, auf französischer Seite dagegen überwiegend unbekannte Bürgermeister kleiner Orte. Hinzu kam, dass sich ein Teil der französischen Bürgermeister bei der Gründung des Rats der Gemeinden Europas diesem zuwandte und die Bürgermeister-Union verließ. Herr Schwering und ich haben uns damals aus der Bürgermeister-Union zurückgezogen.“<sup>74</sup>

Im Zentrum der Bemühungen des DST stand nun, wie oben bereits erwähnt, der Versuch, einen Ausgleich zwischen den drei Kommunalverbänden auf internationaler Ebene zu finden. Da sich dies jedoch nicht verwirklichen ließ, einigte man sich schließlich im Präsidium des Städtetages auf eine „wohlwollende Beobachtung“ der IBU durch den Städtetag. Gleichzeitig betonte Otto Ziebill aber deutlich, dass der IGV einer Erweiterung des Aufgabenbereichs der Organisation über die deutsch-französischen Beziehungen hinaus nicht tatenlos zusehen werde.<sup>75</sup> Da die IBU sich aber auf die deutsch-französischen Beziehungen beschränkte, entwickelte sich das Verhältnis zwischen dem Deutschen Städtetag und dem IGV einerseits und der IBU andererseits ohne nennenswerte Konflikte. Die IBU spielte für den Städtetag nur noch im Zusammenhang seiner Auseinandersetzungen mit dem RGE eine Rolle.<sup>76</sup> Ein

---

<sup>72</sup> Vgl. die Sitzung des VA am 05./06.02.1951 in Lyon. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

<sup>73</sup> Neben der Kritik an der personellen Zusammensetzung der französischen Delegation ging es vor allem um deren mangelnde finanzielle Unterstützung der IBU. Vgl. das Schreiben Ziebills an Wyler vom 01.03.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-01.

<sup>74</sup> Schreiben Ziebills an den Reg. Bürgermeister von Berlin Schreiber vom 10.07.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-00. Vgl. auch das Schreiben van Aubels an die Mitglieder des Auslandsausschusses des DST vom 20.03.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

<sup>75</sup> Vgl. die Niederschrift über die 38. Sitzung des Präsidiums des DST am 14.09.1951 in Trier. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/38-41. Vgl. auch das Schreiben des IGV-Generalsekretärs Arkema an OB Kolb vom 30.08.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

<sup>76</sup> Ziebill versuchte Ende 1953 im Zuge seines zweiten Anlaufs, eine Verständigung zwischen IGV und RGE herbeizuführen, die OB Klett und Kolb für eine Eingliederung der IBU in eine aus einer Integration des RGE in den IGV hervorgegangenen „Europäischen Sektion“ des Internationalen Gemeindeverbandes zu gewinnen. Vgl. das Schreiben von Ziebill vom 23.11.1953. LArch Berlin,

Bericht über die Beziehungen von Deutschem Städtetag und IGV zum RGE von 1956 wies ausdrücklich darauf hin, es seien „zwischen dem IGV und der genannten Bürgermeisterunion niemals irgendwelche Spannungen entstanden“.<sup>77</sup>

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die IBU im Zuge eines langen Selbstdefinitionsprozesses, der nicht zuletzt durch die Gründung des RGE und die Einflussnahme des Deutschen Städtetages beeinflusst worden war, auf die Jugenderziehung und den Aufbau persönlicher Kontakte im Rahmen kommunaler Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich als Hauptaktionsfelder verständigt hatte. Die europapolitische Erweiterung des Aufgabenbereiches war ebenso gescheitert wie die Versuche des Deutschen Städtetages, die deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen in seine Verbandsstrukturen zu inkorporieren. Am Ende des Jahres 1952 hatte sich die IBU als eine weitgehend gefestigte Organisation konstituiert, die nun, nach vier Aufbaujahren, endlich mit der inhaltlichen Arbeit beginnen konnte. Die Schwierigkeiten und Ressentiments auf beiden Seiten, die bis dahin zu überwinden gewesen waren und in den folgenden Jahren noch zu überwinden sein würden, machen deutlich, welche große Bedeutung der IBU und anderen Organisationen in der Anfangszeit der deutsch-französischen Verständigung zukam. Sie entwickelten Ideen, bauten Informationsnetzwerke auf und schufen so ganz langsam die Voraussetzungen für die späteren transnationalen Kontakte auf breiter Ebene.

Im Bereich der IBU war es vor allem dem Idealismus und finanziellen Engagements Eugen Wylers zu verdanken, dass die Organisation die Aufbaujahre überstand. Immer wieder gelang es ihm, die Krisen, die von deutscher Ungeduld, französischer Zurückhaltung und daraus resultierender Enttäuschung ausgelöst wurden, zu überbrücken. Dadurch zog er immer wieder Kritik auf sich, da man ihn für das Scheitern der Gespräche mit dem RGE, organisatorische Unzulänglichkeiten und einige politische Äußerungen in der Öffentlichkeit verantwortlich machte. Es überrascht daher nicht, dass sich Wyler 1952 aus der aktiven Arbeit der IBU zurückzog. Bereits Anfang 1951 hatte er Dr. van Aubel in einem Gespräch deutlich gemacht, dass

„er sich in demselben Augenblick zurückziehen werde, wo seine idealistische Auffassung von der Notwendigkeit der deutsch-französischen Verständigung scheitere, sei es wegen organisatorischen Unvermögens auf der einen oder anderen Seite, sei es wegen des unbedingt erforderlichen deutschen und französischen Geldbeitrages zur Unterhaltung des Berner Verbindungsbüros“.<sup>78</sup>

---

Rep 142-09/Dir 104-04/1-3. Klett und Kolb standen dem Vorschlag laut Ziebill zwar „nicht unbedingt ablehnend gegenüber“, das Projekt verlief aber dennoch im Sand. Vgl. das Schreiben Ziebills an den Generalsekretär des IGV Arkema vom 14.01.1954. LArch Berlin, Dir 104-15/1. Die deutsche Delegation wurde erst in den 1960er Jahren Mitglied des IGV, was aber zu diesem Zeitpunkt bereits verbandspolitisch bedeutungslos war.

<sup>77</sup> Vorbericht für die 76. Sitzung des Präsidiums des DST am 07.09.1956 in Trier. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/75-78. Vgl. auch den Vorbericht für die 77. Sitzung des Präsidiums des DST am 19./20.10.1956 in Berlin. Ebd.

<sup>78</sup> Aktenvermerk van Aubels über sein Gespräch mit Wyler am 14.02.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

Offenbar war Wylers Idealismus nach vier Jahren Aufbauarbeit erschöpft, und der personelle Wechsel zu Moritz Kämpfen, dem Stadtpräsidenten von Brig, sollte der Union neuen Schwung geben. Widerspruch gegen seinen Rückzug erhob sich nicht. Doch bevor auf die weitere Entwicklung der IBU in den 1950er Jahren eingegangen werden soll, ist es notwendig, sich mit Wylers und Zbindens Vision einer deutsch-französischen Verständigung auf persönlicher Ebene auseinanderzusetzen. Der Vergleich der Ideale der schweizerischen Initiatoren und der Probleme der ersten Jahre macht es möglich, die Fragen zu beantworten, inwieweit die IBU ihren transnationalen Anspruch in der Praxis durchsetzen konnte, in welchem Verhältnis sie zur nationalstaatlichen Außenpolitik stand und welchen Einfluss parteipolitische Interessen hatten.

### 2.2.1.3 Die IBU – eine transnationale Organisation?

Am Beginn des Engagements von Eugen Wyler und Hans Zbinden für die IBU stand ihre Einsicht, dass die deutsch-französische Verständigung die Basis für eine Sicherung des Friedens und eine dauerhafte Einigung Europa sein müsse. Sie sei, wie Zbinden auf der ersten Konferenz 1948 deutlich machte, „der eigentliche Schlussstein im Gewölbe, der es zusammenhalten [müsse].“<sup>79</sup> Ein europäischer Zusammenschluss sei allerdings nur dann von Wert, wenn er keinen europäischen Superstaat – den „Blueprint eines gedanklich konstruierten Paneuropa[s]“ – hervorbringe. Europa war für beide Schweizer nur als eine demokratische Föderation denkbar, die die nationalen Eigenarten ihrer Mitglieder bewahre und auf der Grundlage gemeindlicher Selbstverwaltung aufgebaut sei: eben eine „Europäische Eidgenossenschaft“. Entscheidend für die Dauerhaftigkeit des Zusammenschlusses sei jedoch, dass man sich nicht nur auf „wirtschaftliche Rezepte“ oder „von zentralen Staatsmächten erlassene[n] Gesetze[n] und Verordnungen“ verlassen dürfe, sondern sich dem einzelnen Menschen zuwenden müsse, denn der „Einzelne lebt und wirkt, seine Hände, sein Geist, seine Seele, sein Gemüt.“<sup>80</sup> Für beide bildete die Erziehung zu Demokratie, Toleranz, Freiheits- und Menschenliebe die unabdingbare Voraussetzung für eine dauerhafte Einigung und Befriedung Europas:

„Wiederum und wiederum möchte ich ausrufen: nicht Parteipolitik allein, nicht nur Wirtschaft und Technik und äußere Organisation vermögen die europäischen Länder wieder aufwärts führen, nein, nein, die Einigung Europas muss aus dem Inwendigen kommen, aus dem Geistigen.“<sup>81</sup>

---

79 Begrüßungsansprache Hans Zbindens auf dem Treffen von Bürgermeistern aus Deutschland und Frankreich auf dem Mont Pélerin. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4. Dort auch das folgende Zitat.

80 Eröffnungsansprache Eugen Wylers auf der zweiten Konferenz französischer und deutscher Bürgermeister vom 10.-15.06.1949 auf dem Bürgenstock. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

81 Eröffnungsansprache Eugen Wylers auf der Sitzung des VA in Puteaux vom 8.-12.12.1951. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

Es gehe um eine „ethische Neuorientierung“<sup>82</sup>, um das „persönliche moralische Gewissen“<sup>83</sup> des einzelnen Bürgers. Diese Spiritualisierung der deutsch-französischen und europäischen Verständigungsarbeit war Ausdruck einer weitverbreiteten Politikverdrossenheit im Nachkriegsjahrzehnt und des Wunsches nach innen- und außenpolitischer Harmonie im Angesicht der „bolschewistischen Bedrohung“. Besonders die inflationäre Berufung bildungsbürgerlicher Eliten auf den Gedanken des „christlichen Abendlandes“ und die Bewegung für Moralische Aufrüstung [Moral Re-Armament/MRA] spiegelte dieses Bedürfnis wider.<sup>84</sup> Letztere war eine 1938 in London von Frank Buchman gegründete sozialetisch-christliche Erweckungsbewegung. Sie versuchte ebenfalls durch „sittliche Änderung“ des Einzelnen, den „politischen und sozialen Frieden in der Welt“ herbeizuführen, und entfaltete in der Nachkriegszeit insbesondere in Deutschland eine rege Propagandatätigkeit.<sup>85</sup> Obwohl eine direkte Verbindung zwischen IBU und MRA nicht nachweisbar ist<sup>86</sup>, sind die weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmungen nicht zu übersehen. Von entscheidender Bedeutung ist vor allem die mit der religiösen Überhöhung des Europagedankens verbundene Entpolitisierung und das Bemühen um die Überparteilichkeit der Verständigungspolitik. Immer wieder wiesen Zbinden und Wyler auf diese Axiome ihrer Initiative hin und betonten ihre Unabhängigkeit von der Partei- und Tagespolitik. Sie strebten mit dem „Locarno von unten“ ein transzendentes außenpolitisches Ziel an, das sich – nach ihrem Verständnis – besonders gut auf der Basis einer durch Sachpolitik gekennzeichneten Kommunalpolitik verwirklichen lasse, wie Zbinden auf der ersten deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenz 1948 deutlich machte:

„Aber der gleiche illusionslose Realismus, der für die Beurteilung des Geschehenen gilt, muss uns auch für die Zukunft leiten und muss die Gestaltung

---

82 Zbinden, Hans: Die Moralkrise des Abendlandes. Ethische Grundfragen europäischer Zukunft, Bern <sup>2</sup>1947 (<sup>1</sup>1940), S. 188.

83 Eröffnungsansprache Eugen Wylers auf der Konferenz deutscher und französischer Bürgermeister in Stuttgart vom 30.05.-04.06.1950. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

84 Vgl. zur Idee des christlichen Abendlandes: Schildt, Axel: Eine Ideologie im Kalten Krieg – Ambivalenzen der abendländischen Gedankenwelt im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Kühne, Thomas [Hrsg.]: Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Zum Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945, Münster/Hamburg/London 2000, S. 49-63, hier: S. 52; Jost, Jonas: Der Abendland-Gedanke in Westdeutschland nach 1945. Versuch und Scheitern eines Paradigmenwechsels in der deutschen Geschichte nach 1945, Hannover 1994. Vgl. zur MRA: Price, David J.: The Moral Rearmament Movement and Postwar European Reconstruction, M.A. Dissertation, London 1979; Lean, Garth: Der vergessene Faktor. Vom Leben und Wirken Frank Buchmans, Moers 1991 [engl. London 1985]; Müller-List, Gabriele: Eine neue Moral für Deutschland. Die Bewegung für Moralische Aufrüstung und ihre Bedeutung beim Wiederaufbau 1947-1952, in: APuZ [44/1981], S. 11-23. Kritisch: Driberg, Tom: The Mystery of Moral Re-Armament. A Study of Frank Buchman and His Movement, London 1964; Koza, Ingeborg: Völkerverständigung, S. 11.

85 Müller-List, Gabriele: Eine neue Moral, S. 11.

86 Lediglich Hans Zbinden nahm bereits 1940 die „Modeerscheinung“ der Forderung nach moralischer Aufrüstung zum Anlass, um sein Konzept der „Entwicklungsliebe“ zu entwickeln. Vgl. Zbinden, Hans: Moralkrise, S. 15ff. Außerdem standen einige Persönlichkeiten, wie z.B. Konrad Adenauer und Karl Arnold, die an der Verwirklichung der ersten Bürgermeisterkonferenzen im Vorfeld beteiligt waren, in Verbindung mit der MRA.

neuer Verhältnisse bestimmen. Dieser Realismus ist es, der uns gebietet, den Weg einer menschlichen Verständigung, über die politischen und parteilichen Schranken hinweg, zu suchen. [...]. Wo könnte eine solche aussichtsreicher beginnen und sich festigen als zwischen verantwortlichen, praktisch denkenden Vertretern von Städten Frankreichs und Deutschlands, jener Gemeinden, die das Grauen des Krieges und heute die Nöte der Kriegsfolgen besonders hart und drängend kennen. Hier ist nicht Raum und nicht Zeit für Verschwendung der Kräfte in überholtem, altmodischem Parteigezänk und Nationalismus.“<sup>87</sup>

Im Selbstverständnis ihrer Initiatoren waren die Bürgermeisterkonferenzen und die IBU eine transnationale, überparteiliche Bewegung, die ihr politisches Ziel, eine europäische Einigung auf der Basis einer deutsch-französischen Verständigung, auf der Grundlage eines letztlich apolitischen, altruistischen Politikverständnisses zu erreichen versuchte. Dieser Umstand provoziert natürlich die Frage, inwieweit sich diese idealistische Vision in der Realität der deutsch-französischen Beziehungen der unmittelbaren Nachkriegszeit verwirklichen ließ. Die bereits angedeuteten verbandspolitischen Streitigkeiten und die Kontroversen über sozialpolitische Themen auf der Konferenz von Bürgenstock lassen bereits vermuten, dass hinter den Kulissen außen- und parteipolitische Fragen sehr wohl eine Rolle spielten.

Bei der Untersuchung ist zunächst zwischen der Bundesrepublik und Frankreich zu unterscheiden. Zum einen existierten in Deutschland bis 1949 keine zentralstaatlichen Institutionen und der Weststaat erhielt erst 1955 seine – fast – vollständige außenpolitische Souveränität, während Frankreich eine voll funktionsfähige Regierung mit klaren außenpolitischen Zielen besaß. Zum anderen ermöglichte der föderalistische Aufbau und die weitgehenden kommunalen Selbstverwaltungsrechte in der Bundesrepublik den Kommunen, relativ unabhängig Auslandsbeziehungen zu verfolgen, während in Frankreich die Zentralregierung weitgehende Restriktionsmöglichkeiten besaß.<sup>88</sup> Dies führte bereits bei der ersten Kontaktaufnahme zu einem völlig unterschiedlichen Vorgehen der Initiatoren in beiden Ländern. Während die Kontakte in Deutschland direkt über die Bürgermeister liefen, wandten sich die Initiatoren in Frankreich direkt an das Außen- und Innenministerium, die dann die Teilnehmer auswählten.<sup>89</sup> Noch 1951 beklagte der Sekretär des Berner Verbindungsbüros Koeng, dass es noch nicht gelungen sei, in Deutschland den Kontakt mit der „offiziellen Außenpolitik“ zu bekommen, während man in Frankreich durch Herrn Poher Beziehungen zum Ministerium des Äußeren habe.<sup>90</sup> Die weitgehende Unabhängigkeit auf deutscher Seite wird auch aus einer Äußerung OB Kletts auf dem

---

87 Begrüßungsansprache Hans Zbindens auf der Konferenz der Bürgermeister aus Deutschland und Frankreich auf dem Mont Pélerin 1948. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

88 Die französischen Delegierten verwiesen immer wieder auf die „tutelle“, die Staatsaufsicht über die Kommunen in Person des Präfekten, mit deren Hilfe die Regierung starken Einfluss auf deren Auslandsbeziehungen nehmen könne. Vgl. hierzu: Becquart-Leclercq, Jeanne: Frankreich, in: Wehling, Hans-Georg: Kommunalpolitik, S. 63-101, hier: S. 66ff.; Wollmann, Hellmut: Entwicklungslinien, S. 195f.

89 Vgl. die Übersetzung eines Schreibens (o. Verf.) aus Paris an Clemens Alfermann vom 13.05.1948. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-0133-4.

90 Sitzung des VA am 10./11.12.1951 in Puteaux. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

Bürgermeister-Kongress in Annecy 1961 deutlich, als er im Rückblick auf die Anfänge der IBU feststellt:

„Keinem von uns kam es doch damals, ja auch kaum einmal schon in den darauffolgenden Jahren, in den Sinn, nun verfassungsrechtlich oder gemeinderechtlich zu prüfen, ob wir denn überhaupt legitimiert seien, sozusagen in ‚auswärtigen Angelegenheiten‘ zu machen. Mancher könnte vielleicht auch einwenden, das sei ja in den 13 Jahren unserer Arbeit schon eine Weile lang Gewohnheitsrecht geworden, dass sich die Gemeinden nicht auf eine enge Kirchturmspolitik beschränkt, sondern mit einem beachtlichen kommunalen Weitblick auch auf die – ja, sprechen wir es doch offen aus – außenpolitische Ebene begeben haben, um ihr Teil an der Gestaltung eines europäischen Friedens und der europäischen Integration beizutragen, [...]“<sup>91</sup>

Insgesamt kann man feststellen, dass in Frankreich der Einfluss der Politik auf die kommunalen Auslandsbeziehungen wesentlich stärker war als in Deutschland, was auch durch spätere Entwicklungen in der IBU bestätigt wird.<sup>92</sup> Neben dem französischen Zentralismus war dies vor allem durch die starke personelle Vernetzung von nationalstaatlicher und kommunaler Politik in Form des „député maire“ bedingt.<sup>93</sup>

Diese Erkenntnis darf aber nicht zu der Annahme führen, in Deutschland hätten außen- und parteipolitische Rücksichtnahmen in den Anfängen der kommunalen Auslandsbeziehungen überhaupt keine Rolle gespielt. Diese machten sich bereits anlässlich des Stuttgarter Kongresses bemerkbar. Das Bundesinnenministerium [BMI] war durch das Thema „Energieversorgung der Städte“ aufgeschreckt worden und wies in einem Schreiben an den Deutschen Städtetag darauf hin, dass „gerade die Frage der Energieversorgung im deutsch-französischen Grenzgebiet nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine außenpolitische Bedeutung“ habe.<sup>94</sup> Als Reaktion auf das Schreiben des BMI kam es Anfang März 1950 auf der Präsidiumssitzung des Städtetages erstmals zu einer längeren Diskussion über die außenpolitische Bedeutung der deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen. In der Frage der Energieversorgung waren sich alle Anwesenden einig, dass sie aus Rücksicht auf die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik nicht erörtert werden sollten.<sup>95</sup> Außerdem kam man überein, dass in Zukunft eine „Abstimmung mit der Politik der Bundesregierung“ nötig sei, zumal man sich auch ohne Anstoß der Bundesregierung der außenpolitischen Brisanz der

---

91 Rede von OB Klett auf dem Bürgermeister-Kongress von Annecy 1961: Deutschland-Frankreich [10/1961], S. 9.

92 Vgl. S. 113ff.

93 Vgl. Hoffmann-Martinot, Vicent: Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik [Hrsg.]: Länderbericht Frankreich. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft, Bonn 1998, S. 363-382, hier: S. 370. Vgl. auch: Treffer, Gerd A.: Der Premierminister als Bürgermeister. Das Stadtoberhaupt im politischen System Frankreichs, in: Der Städtetag [41/1988], S. 479ff.

94 Schreiben des BMI an den DST vom 24.02.1950. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641. Die außenpolitische Bedeutung lag in französischen Forderungen nach Wassergroßkraftwerken, die im Rahmen von geplanten Staustufen des Oberrheins entstehen sollten.

95 Vgl. das Antwortschreiben van Aubels an das BMI vom 07.03.1950. Ebd. Auf der Sitzung des VA in Frankfurt wurde das Thema von der Tagesordnung gestrichen.

Konferenz in einem anderen Bereich bewusst wurde: die Teilnahme des Oberbürgermeisters von Saarbrücken. Die Stadt war bereits auf den Konferenzen in der Schweiz anwesend gewesen, doch hatte sich die Saarfrage inzwischen zu einem hochbrisanten Problem in den deutsch-französischen Beziehungen entwickelt<sup>96</sup>, so dass der Kölner OB Görlinger „die Beteiligung des Saargebietes für eine hochpolitische und Protokoll-Frage“ hielt. Da man die Stadt Saarbrücken schlecht ausschließen konnte, wurde lediglich festgestellt, die Verantwortlichen sollten sich „in jedem Fall um eine förmliche Klarstellung [bemühen], dass über die Saarfrage nicht gesprochen werde.“<sup>97</sup>

Die vom Städtetag avisierte Abstimmung der kommunalen Auslandsbeziehungen mit der Bundesregierung kam allerdings erst ein Jahr später zustande. Im April 1951 hatte der Beigeordnete Beer im gerade neugegründeten Auswärtigen Amt zwei Unterredungen, die aber insgesamt wenig ergiebig waren. Der erste Gesprächspartner, LR von Nostiz, hatte keinerlei Kenntnisse über die kommunalen Auslandsbeziehungen und der zweite, LR Mohr, war lediglich auf der Stuttgarter Tagung gewesen, „von deren Aufwendigkeit er offenbar einen peinlichen Eindruck behalten hat[te].“<sup>98</sup> Die Wertschätzung kommunaler Auslandsbeziehungen durch die Bonner Beamten war gering. Man riet aber aus allgemeinpolitischen Gründen dringend von einem Abbruch irgendwelcher Auslandsbeziehungen ab, begrüßte den Gedanken der Korrespondenzstädte und befürwortete die Vereinigung von IBU und RGE. Insgesamt betonten beide Gesprächspartner, dass das AA „in die freie Betätigung auf dem Gebiete der internationalen Verständigung möglichst wenig hineinzuregieren“ wünsche. Gleichzeitig wurde aber auch unterstrichen, man erwarte, dass „von den Gemeinden her nicht eigentlich grosse Außenpolitik getrieben würde.“

Insgesamt ist die Reaktion der Bundesministerien auf die kommunalen Auslandsbeziehungen in den Anfangsjahren der Bundesrepublik symptomatisch für die spätere Entwicklung. Die zuständigen Ministerien waren oft nur unzureichend über den Stand der transnationalen Kontakte auf kommunaler Ebene informiert, und ihr vornehmliches Interesse bestand darin, irgendwelche Reibungen oder Probleme auf diesem Gebiet zu verhindern. Man ließ die Kommunen und ihre Spitzenverbände solange gewähren, wie bundesstaatliche Interessen nicht auf dem Spiel standen. Dann allerdings griff man schnell und direkt ein. Insbesondere beim Städtetag stieß man mit dieser Vorgehensweise auf wenig Widerstand, da man in Köln aus innenpolitischen Gründen an guten Beziehungen zur Bundesregierung interessiert war.

Zwei weitere Beispiele für die Bedeutung der Außenpolitik in der Arbeit der IBU dokumentieren die Auseinandersetzungen um den offenen Brief von Präsident Wyler an den französischen Abgeordneten Heuillard und der Eklat im Anschluss an die „Oradour“-Äußerungen des Heilbronner Oberbürgermeisters Meyle. Sie sind zugleich

---

96 Vgl. für neuere Forschungen zur Saarfrage: Hudemann, Rainer [Hrsg.]: Grenzfall. Das Saarland zwischen Frankreich und Deutschland 1945- 1960, St. Ingbert 1997.

97 Niederschrift über die 26. Sitzung des Präsidiums des DST am 10./11.03.1950 in Berlin. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/25-27.

98 Aktenvermerk des Beigeordneten Beer vom 11.04.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/2. Dort auch die folgenden Zitate.

Indikatoren für die Wichtigkeit der offiziellen Ausklammerung von politischen Themen in der Anfangsphase der deutsch-französischen Verständigung. Im ersten Fall hatte sich Eugen Wyler in seiner Funktion als Präsident der IBU in einem offenen Schreiben, das in zwei schweizerischen Zeitungen abgedruckt worden war, an den französischen Kammerabgeordneten Heuillard gewandt. Dieser hatte sich in einer Debatte der Nationalversammlung in einer bewegenden und international beachteten Rede gegen die Wiederbewaffnung Deutschlands ausgesprochen. Wyler nahm diese Äußerung zum Anlass, um Heuillard zur Mitarbeit in der IBU aufzufordern. Dabei nahm er selbst zur Frage der Wiederbewaffnung Stellung, indem er ausführte:

„Sogar – hochgeachteter Herr Heuillard – bei Tausenden und aber Tausenden Deutschen, die heute so wie beim Zusammenbruch ihren Landes 1945 und früher schon die Zeiten des unseligen deutschen Militarismus ohne hintergründige Vorbehalte verabscheuen und mit Ihnen – jawohl mit Ihnen! – nichts von einer deutschen Wiederaufrüstung wissen möchten. Diese Deutschen müssen für uns entscheidend sein – für Sie, für mich und für jeden, der aufrichtig den Frieden in Europa will.“<sup>99</sup>

Obwohl auch die deutschen Mitglieder der IBU am „hohen Idealismus“ Wylers nicht zweifelten, lehnte Otto Ziebill in einem Rundschreiben dessen politische Aussagen ab und forderte, man solle Wyler beizeiten darauf aufmerksam machen, dass es nicht Aufgabe des Präsidenten der Union sein dürfe, zu dieser „die verantwortlichen deutschen Kreise so tief aufwühlenden Angelegenheit Stellung zu nehmen und Partei zu ergreifen.“ Auf der Sitzung der Kommission für Korrespondenzstädte wurde das Verhalten des Präsidenten sowohl von deutscher als auch von französischer Seite „auf das schärfste missbilligt“.<sup>100</sup> Wyler, dem das Rundschreiben Ziebills von dritter Seite zugespielt worden war, verteidigte sich gegenüber Ziebill damit, er habe als neutraler Schweizer geglaubt, „ein offenes Wort der Vermittlung ungesäumt erheben zu müssen.“<sup>101</sup> Gleichzeitig wies er auf seine Überzeugung hin, dass nur durch „freies Wort“ und „offene Aussprache“ eine Verständigung möglich sei. Hier zeigt sich jedoch deutlich, dass gerade dies eine Fehleinschätzung war, denn Verständigung war nur möglich, wenn gewisse Bereiche gerade nicht diskutiert wurden. Dies galt insbesondere dann, wenn – wie im folgenden Fall – die Bewertung der deutsch-französischen Vergangenheit ins Spiel kam. Auf dem Innsbrucker Kongress sorgte der Heilbronner OB Meyle, durch seine Äußerungen zum Massaker der deutschen Besatzungstruppen an

---

<sup>99</sup> Zit. n.: Rundschreiben Ziebills an die deutschen Mitglieder des VA der IBU und die Mitglieder des Auslandsausschusses des DST vom 15.03.1952. Dort auch das folgende Zitat. Der Brief Wylers war am 23.02. in Deutsch in der Berner Zeitung „Der Bund“ und am 28.02. in Französisch in der Genfer Zeitung „Journal de Genève“ veröffentlicht worden.

<sup>100</sup> Schreiben OB Kraus/Frankenthal an Ziebill vom 19.03.1952. LArch Berlin. Vgl. auch das Protokoll über die gemeinsame Sitzung der Kommission für Korrespondenzstädte und der Delegation für Propaganda und Finanzen am 01.03.1952 in Straßburg. Die politischen Äußerungen Wylers waren offensichtlich entscheidend für die Befürwortung des Rückzugs Wylers vom Präsidentenamt 1952. Sein Nachfolger Moritz Kämpfen entsagte zu Beginn seiner Tätigkeit in einer offiziellen Erklärung vor dem VA jeglicher politischen Tätigkeit. Vgl. Protokoll der Sitzung des VA am 22./23.11.1952 in Reims. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

<sup>101</sup> Schreiben Wylers an Ziebill vom 21.02.1952. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-00.

französischen Zivilisten in Oradour-sur-Glane im Jahre 1944 für einen Eklat, der zu heftigen Protesten der französischen Delegation führte. Der deutsche Geschäftsführer Heinz Engelhardt bat daher OB Klett, mäßigend auf Meyle einzuwirken. Er befürchtete „eine kaum mehr zu leugnende Gefährdung der freundschaftlichen Zusammenarbeit mit der französischen Delegation durch die Reden“ von OB Meyle.<sup>102</sup>

Diese Beispiele machen deutlich, dass gerade die Ausblendung außenpolitischer Fragen erst die Möglichkeit eröffnete, eine tragfähige Zusammenarbeit aufzubauen. Wurden diese ungeschriebenen „Spielregeln“ von einer Seite verletzt, war sofort die gesamte Verständigungsarbeit gefährdet. Sicherlich haben diese „blinden“ Flecken in der deutsch-französischen Verständigung im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren, aber selbst heute sind die Kommunen immer noch darum bemüht, den Blick auf den „harmonischen und positiven Verlauf“ von Städtepartnerschaftsveranstaltungen zu lenken, wie Lutz kritisch anmerkt.<sup>103</sup> Dieses Bemühen um Harmonie ist letztlich ein Relikt der apolitischen Verständigungskonzeption Zbindens und Wylers aus der schwierigen Anfangszeit der Verständigungsbemühungen, das teilweise auch heute noch seine Berechtigung hat. Lutz' Forderung, Städtepartnerschaften müssten den „Kontakt fremder Lebenswelten“ und das „Verstehen fremder Kulturen“ ermöglichen, ist zwar sicherlich richtig, überfordert aber immer noch die oft schwierige Realität vieler Partnerschaften.

Aber nicht nur Außenpolitik, sondern auch Parteipolitik spielte in den Anfängen der deutsch-französischen Verständigung eine Rolle. Von Anfang an war es das Ziel der Initiatoren gewesen, möglichst alle politischen Kräfte beider Länder an den Bürgermeisterkonferenzen zu beteiligen. Dennoch gewann die Parteipolitik ab 1949 an Bedeutung. Insbesondere die deutschen und französischen Sozialisten betrachteten die deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen mit wachsender Skepsis. Im November 1949 wandte sich der sozialdemokratische OB Roser/Esslingen an den Deutschen Städtetag sowie die Oberbürgermeister Klett/Stuttgart und Kolb/Frankfurt, um die einseitige Ausrichtung der französischen Delegation auf die gaullistische RPF zu bemängeln. In Frankreich würden die deutschen Teilnehmer „[d]ementsprechend“ eingeschätzt.<sup>104</sup> Die Vorwürfe wurden nach einer Aussprache im Präsidium des Städtetags zwar als unbegründet zurückgewiesen, da die französischen Delegationen nicht „rein oder auch nur überwiegend gaullistisch besetzt“ gewesen seien.<sup>105</sup> Dennoch scheint zumindest die Mitarbeit der SFIO in den Organen der IBU nicht unproblematisch gewesen zu sein, denn noch auf der Sitzung des

---

102 Internes Memorandum Engelhardts für OB Klett vom 20.02.1953. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

103 Lutz, Ronald: Städtepartnerschaften, S. 343. Dort auch das folgende Zitat.

104 Schreiben OB Roser/Esslingen an den DST, OB Kolb und Klett vom 03.11.1949. Institut für Stadtgeschichte, Frankfurt/Main, Magistrat Nachträge, Nr. 333.

105 Niederschrift über die 24. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.11.1949 in Mannheim. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/21-24. Vgl. auch die parteipolitische Aufschlüsselung der französischen Teilnehmer am Kongress von Stuttgart 1950. FES, AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304.

Verständigungsausschusses in Puteaux im Dezember 1951 wies der Sekretär des Berner Verbindungsbüros Koeng darauf hin, er hoffe, dass sich die Beziehungen zur SFIO durch die Sitzung erweitern würden.<sup>106</sup> Diese Hoffnung erfüllte sich, da der sozialistische Bürgermeister von Puteaux George Dardel in den folgenden Jahren zu einem der aktivsten Mitglieder der Union auf französischer Seite wurde.<sup>107</sup>

In Deutschland hingegen war die paritätische Zusammensetzung zwischen den beiden großen Volksparteien zu Anfang unumstritten gewesen und von den schweizerischen Initiatoren auch gefordert worden.<sup>108</sup> Doch im Jahr 1950 fingen Teile der sozialdemokratischen Mitglieder an, parteipolitische Aspekte stärker zu betonen. Auf dem Stuttgarter Kongress trafen sich die SPD- und SFIO-Mitglieder in einer Sondersitzung und forderten die Vorstände ihrer Parteien auf, eine engere Fühlungnahme zwischen den sozialistischen Bürgermeistern beider Länder zu fördern.<sup>109</sup> Der Vorschlag richtete sich zwar nicht direkt gegen die IBU, sondern war zu ihrer Ergänzung und Stärkung gedacht, aber die Anregung „praktische[r] Einzelmaßnahmen durch unmittelbare Zusammenarbeit zwischen sozialistischen Bürgermeistern“ stellte den Anspruch der Überparteilichkeit der Union in Frage. Der Kommunalreferent beim SPD-Parteivorstand, Heinz Hoose, griff den Vorschlag der Bürgermeister auf, da „ein wirklicher Erfolg der internationalen Bürgermeisterkonferenzen nur gesichert [sei], wenn sie von den sozialistischen Kräften getragen [würden].“<sup>110</sup> Insbesondere nach der Gründung des RGE im Januar 1951 versuchte dessen Gründungsmitglied, der Bielefelder Oberbürgermeister Ladebeck, die sozialdemokratischen Bürgermeister im Deutschen Städtetag zur Mitarbeit in der neuen Organisation zu bewegen, da selbst bei einer Fortsetzung der deutsch-französischen Gespräche nicht zu erwarten sei, dass sie sich zu einer „wirksamen und erfolgreichen Arbeit entwickeln [ließen].“<sup>111</sup> Daher regte er gegenüber Otto Ziebill an, „wir Sozialisten im Deutschen Städtetag [sollten] die Entscheidung dahin fördern [...], daß wir sehr bald und in möglichst großer Zahl Mitglied werden.“<sup>112</sup> Auf der Tagung des Hauptausschusses in Baden-Baden habe er die Bereitschaft der sozialdemokratischen Kollegen gespürt, „beim Rat der Gemeinden mitzuarbeiten, während man die Deutsch-

---

106 Sitzung des VA in Puteaux am 10./11.12.1951. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

107 Dardel organisierte im Oktober 1954 in Puteaux eine internationale Ausstellung zum Thema „L'Europe à travers la commune“ an der neuen Städte aus neun Nationen teilnahmen. Vgl. *L'Europe à travers la commune*, Paris 1956. Vgl. auch: Mewes, Bernhard: Europa im Spiegel der Gemeinde, in: *Der Städtetag* [7/1954], S. 573f.

108 Vgl. die Niederschrift der 6. Sitzung des Präsidiums des DST am 18.01.1948 in Schönberg. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/1-10.

109 Vgl. das Schreiben der sozialistischen Teilnehmer an der Bürgermeister-Konferenz in Stuttgart an die Vorstände von SPD und SFIO vom 05.06.1950. Institut für Stadtgeschichte, Frankfurt/Main, Magistrat Nachträge, Nr. 334. Dort auch das folgende Zitat.

110 Schreiben Hooses an die SFIO vom 07.07.1951. FES, AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304.

111 Vgl. das persönliche Schreiben OB Ladebecks/Bielefeld an Ziebill vom 22.01.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/1.

112 Vgl. ebd.

französische Bürgermeister-Union weitgehend ablehnte.“<sup>113</sup> Ziebill übernahm zwar einige der Argumente Ladebecks für seine spätere Argumentation und zog sich im Laufe des Jahres 1951 aus der Arbeit der Union zurück, aber sein Ziel war die Vereinigung beider Organisationen, zumal – wie er auch Ladebeck mitteilte – auch „bei mehreren Genossen nach wie vor lebhaftes Interesse für die Bürgermeister-Union“ bestehe.<sup>114</sup> Dennoch bemühte sich in der Folgezeit das Kommunalreferat beim SPD-Parteivorstand den RGE auch weiterhin in parteipolitischer Hinsicht zu fördern.<sup>115</sup> Die ablehnende Haltung Hooses gegenüber der IBU wird besonders in seinem Schreiben an seinen Parteigenossen Deerberg aus Kassel vom Juni 1952 deutlich:

„Die Union der deutsch-französischen Bürgermeister dürfte für uns indiskutabel sein. Sie wird nach zuverlässigen Unterlagen von schweizerischen industriellen Kreisen finanziert. Während die Aufgabe des Rates der Gemeinden Europas die praktische Arbeit im gemeinwirtschaftlichen Sinne ist, dient die deutsch-französische Bürgermeisterunion lediglich der Repräsentation der Bürgermeister beider Länder. Ihr Mitgliederkreis ist inzwischen so zusammengeschrumpft, daß sie kaum noch Bedeutung findet.“<sup>116</sup>

Diese Einschätzung der IBU war aus propagandistischen Gründen übertrieben. Obwohl sich insbesondere 1951/52 die – wie gesehen – nicht ganz unberechtigten Vorwürfe häuften, die SPD-Bürgermeister würden die Mitwirkung im RGE einer Mitgliedschaft in der IBU vorziehen,<sup>117</sup> blieb der überparteiliche Charakter der Union insgesamt immer erhalten. Dagegen spielte im Rahmen der Deutschen Sektion des RGE die parteipolitische Ausrichtung auch in den folgenden Jahren eine entscheidende Rolle.<sup>118</sup> Über das Verbandswesen hinaus blieb die Parteipolitik aber in der Praxis der

---

113 Vgl. das persönliche Schreiben OB Ladebeck an Ziebill vom 28.02.1951. Ebd.

114 Vgl. das persönliche Schreiben Ziebills an OB Ladebeck vom 24.03.1951. Ebd. Privat stand Ziebill dem RGE zumindest auch 1952 noch positiv gegenüber, da er in der 6. Sitzung des Kommunalpolitischen Ausschusses beim PV der SPD am 24.05.1952 empfahl, der Ausschuss möge „eine positive Stellungnahme“ zum RGE abgeben. FES, AsD Bonn, Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1149. Ab Mitte der 1950er Jahre aber, als der DST in starken Auseinandersetzungen mit der deutschen Sektion des RGE stand, waren es vor allem die Mitglieder des DST im kommunalpolitischen Ausschuss beim Parteivorstand der SPD, die auf eine zurückhaltende Einstellung gegenüber dem RGE drängten, obwohl dieser in Deutschland mehrheitlich von Sozialdemokraten geführt wurde. Vgl. das Schreiben des Kölner MdB Werner Jacobi an Stadtrat Hans Riemer/Wien vom 25.09.1961. Ebd., Nr. 1199.

115 Vgl. das Schreiben von OB Ladebeck an Hoose vom 20.02.1951. FES AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand] Nr. 01304; Schreiben Hooses an die französischen sozialistischen Bürgermeister vom 09.05.1951. Ebd.; Bericht des Generalkonsulats in Zürich über die Bürgermeisterkonferenz in Locarno an das AA vom 04.10.1951. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641; Schreiben OB Meyle/Heilbronn an OB Klett vom 29.05.1952. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

116 Schreiben Hooses an Deerberg/Kassel vom 23.06.1952. FES AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand] Nr. 01304.

117 Vgl. die Sitzung des VA vom 16./17.04.1951 in Freiburg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45; Schreiben OB Kletts an van Aubel vom 16.03.1951. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 107-01.

118 Vgl. S. 145ff.

Verständigungsarbeit bedeutungslos.<sup>119</sup> Der Versuch des Aufbaus einer parteipolitischen Partnerschaftsbewegung, wie er von der SPD 1950 angestrebt wurde, scheiterte am Desinteresse der französischen Sozialisten.<sup>120</sup> Erst in den 1980er Jahren wurde der Wert von Parteikontakten im Rahmen von Städtepartnerschaften erkannt und die Parteien aufgefordert, im Rahmen von Partnerschaften auch Parteikontakte aufzubauen und ihre Zurückhaltung aufzugeben. Die in der politischen Atmosphäre der 1950er Jahre notwendige parteipolitische Entsagung im Rahmen der Verständigungsarbeit war im Laufe der Jahre zu einem Hindernis für deren konstruktive gesellschaftliche Ausweitung geworden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es sich bei der kommunalen Verständigung im Rahmen der deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen um eine überparteiliche, transnationale Bewegung handelte. Das idealistische Konzept der Initiatoren einer entpolitisierten Zusammenarbeit zur Erreichung eines jenseits der Tages- und Parteipolitik liegenden, unumstrittenen Ziels war zwar nicht zu verwirklichen, aber – und das ist entscheidend – die Bewegung setzte sich gegen alle verbands-, partei- und tagespolitischen Einflüsse durch und überstand trotz mancher existentieller Krisen und vieler Kompromisse die schwierigen Anfangsjahre. Dies konnte nur deshalb gelingen, weil sowohl die außen- und innenpolitischen Rahmenbedingungen als auch die Einsicht in die Notwendigkeit, das angestammte nationalstaatliche Ordnungsprinzip verändern zu müssen, zumindest einen Minimalkonsens der Alternativlosigkeit bei allen Beteiligten erzeugte, der in den entscheidenden Situationen ihr Handeln bestimmte.

Mit der endgültigen Verabschiedung ihrer Statuten auf dem Kongress von Innsbruck 1952 waren die organisatorischen Aufbaujahre der IBU abgeschlossen. Die Organisation hatte sich inhaltlich auf die Förderung der deutsch-französischen Verständigung durch Jugendaustausch und die Anbahnung von Beziehungen zwischen Kommunen der beiden Länder festgelegt. Dadurch konnte sich das Verhältnis zum IGV spannungsfrei entwickeln. Das Verhältnis zum RGE warf dagegen in den folgenden Jahren immer wieder Probleme auf und absorbierte einen Großteil der Energien. Dennoch stand die praktische Arbeit eindeutig im Vordergrund. Im Folgenden sollen daher vorrangig der Aufbau des Jugendaustauschs im Rahmen der IBU und die langwierigen Anlaufschwierigkeiten bei der Etablierung von Städtepartnerschaften behandelt werden.

---

<sup>119</sup> Eine der wenigen Ausnahmen stellt die Kritik der CDU an der Städtepartnerschaft Großnaheim-Montegnée (Belgien) dar. Vgl. Ein Nachwort zum Fall Großnaheim. Wahl der Partnergemeinde nach parteipolitischen Gesichtspunkten, Kommunalpolitische Blätter (17/1959), S. 645. Die Vorwürfe waren aber offensichtlich unbegründet, denn eine der CDU nahestehende Teilnehmerin wies die Vorwürfe in einem Schreiben an das AA zurück, sie habe „noch nie eine Besprechung gelesen, die so weit entfernt war von dem, was sich tatsächlich abspielte.“ Vgl. das Schreiben Magarete von Isenburgs an das AA vom 09.12.1959. PA AA, Ref. 201/IA1, Nr. 295. Vgl. auch den Briefwechsel zwischen dem kommunalpolitischen Referenten beim Parteivorstand der SPD und Direktor Hans Muntzke vom 16.09. und 03.11.1959. FES/AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 1223.

<sup>120</sup> Vgl. das Schreiben Hooses an die sozialistischen französischen Bürgermeister vom 09.05.1951, in dem er nochmals auf seinen Vorschlag aus dem Vorjahr hinwies. FES, AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304.

Im Anschluss daran soll das Verhältnis zum RGE problematisiert werden, da es erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der praktischen Arbeit hatte.

### 2.2.2 *Der kommunale Jugendaustausch im Rahmen der IBU 1952-58*

„Jawohl, die Jugend wird Europa schaffen!“<sup>121</sup>

Die Jugendarbeit und der Jugendaustausch waren nach Kriegsende zentrale Aspekte in den „Re-education“-Programmen der Alliierten und später besonders in den deutsch-französischen Kulturbeziehungen.<sup>122</sup> Unzählige Institutionen und Jugendverbände bemühten sich bereits ab 1946 darum, zwischen deutschen und französischen Jugendlichen und deren Verbänden Kontakte herzustellen. Dabei stand auf französischer Seite zunächst die Erziehung der deutschen Jugend zur Demokratie im Vordergrund.<sup>123</sup> Insbesondere das „Comité Français d’Echanges avec l’Allemagne Nouvelle“ und dessen Generalsekretär Alfred Grosser entwickelten seit 1948 einen neuartigen Ansatz für den deutsch-französischen Jugendaustausch. Sie kritisierten die Fixierung der traditionellen auswärtigen Kulturpolitik Frankreichs auf frankophile Eliten und deren Versorgung mit französischer Hochkultur in Form von Kunst und Literatur. Stattdessen müsse einerseits der Kulturbegriff im Jugendaustausch so ausgedehnt werden, dass die Diskussion über heikle Fragen der Tagespolitik möglich würde, und andererseits der Teilnehmerkreis erweitert werden, um breitere Bevölkerungsschichten zu erreichen.<sup>124</sup> Es verwundert daher nicht, dass der Jugendaustausch unter ähnlichen Prämissen auch auf den deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenzen ab 1949 ins Zentrum der Diskussionen rückte.<sup>125</sup> Auf dem Bürgenstock hatten die deutschen Vertreter einen deutsch-französischen Jugendaustausch auf kommunaler Ebene angeregt, was die französische Delegation jedoch als „verfrüht“ zurückgewiesen hatte. Der Austausch von Jugendlichen müsse die „Krönung aller Bestrebungen“ sein.<sup>126</sup> Dennoch sprach OB Klett für das Jahr 1950 im Namen der deutschen Bürgermeister eine Einladung für 50 französische Kinder nach

---

<sup>121</sup> Rede George Dardels auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress in La Baulle vom 17.-20.09.1953. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 69.

<sup>122</sup> Vgl. Schörken, Rolf: *Jugend 1945. Politisches Denken und Lebensgeschichte*. Opladen 1990, S. 149-153; Kersting, Franz-Werner: *Die „junge Generation“ zwischen Kriegs- und Friedenskultur*, in: Kühne, Thomas [Hrsg.]: *Kriegskultur*, S. 64-77, hier: S. 69ff.

<sup>123</sup> Vgl. Ménudier, Henri: *Das Deutsch-Französische Jugendwerk. Ein exemplarischer Beitrag zur Einheit Europas*, Stuttgart 1991, S. 33ff. Vgl. Defrance, Corinne: *La politique culturelle de la France sur la rive gauche du Rhin 1945-1955*, Strasbourg 1994, S. 289f.

<sup>124</sup> Vgl. Ménudier, Henri: *Jugendwerk*, S. 41ff.

<sup>125</sup> Dies deckt sich auch mit der Einschätzung Michael Westphals, Europa sei „im Schwange“ gewesen. Vgl. Westphal, Michael: *Jugend braucht Demokratie. Demokratie braucht Jugend*, Rostock 1994, S. 220ff. Vgl. für eine kritische Bestandsaufnahme: Brunn, Gerhard: *Das Europäische Jugendtreffen 1951 auf der Loreley und der gescheiterte Versuch einer europäischen Jugendbewegung*, in: Reulecke, Jürgen [Hrsg.]: *Rückkehr*, S. 81-101, passim.

<sup>126</sup> Vgl. S. 51.

Deutschland aus und bat die französischen Kollegen um eine ähnliche Initiative.<sup>127</sup> Das Vorhaben scheiterte jedoch, da es den französischen Bürgermeistern unmöglich war, Eltern zu finden, die bereit gewesen wären, ihre Kinder nach Deutschland zu schicken. Angesichts dieser Schwierigkeiten stellte der Pariser Stadtrat Henri Ulver sogar in Frage, ob der Jugendaustausch überhaupt der richtige Weg sei.<sup>128</sup>

Zwar verschwand die Idee eines Jugendaustausch im Rahmen der IBU nach diesem Misserfolg zunächst von der Agenda der Arbeitssitzungen, aber die Referate und Diskussionsbeiträge der Internationalen Bürgermeisterkonferenzen in Stuttgart, Locarno und Innsbruck machen deutlich, dass man sich prinzipiell darüber einig war, dass dem Jugendaustausch eine zentrale Rolle bei der deutsch-französischen Verständigung zukommen müsse. Man war überzeugt, nur eine durch die Vergangenheit unbelastete Jugend könne die traditionelle „Erbfeindschaft“ zwischen Deutschland und Frankreich überwinden und dadurch den Grundstein für die europäische Integration legen, während sich die älteren Generationen nur schwer aus ihren überkommenen Denkstrukturen würden befreien können.<sup>129</sup> Aus diesem Grunde wurde insbesondere der Erziehung der Jugend zu Demokratie und europäischem Denken eine hervorragende Rolle zugewiesen. Dabei bestimmten zwei Konstanten die Diskussionen über die Jugendfrage. Zum einen wurde konstatiert, dass die Jugend durch die Erfahrung von Nationalsozialismus, Krieg, Besetzung und Nachkriegszeit sämtlicher politischer Ideale beraubt und daher eine „skeptische Generation“ geworden sei.<sup>130</sup> Zum anderen wurde aus dieser Orientierungs- und politischen Perspektivlosigkeit – der „Ohne uns-Haltung“ – der jüngeren Generation die Forderung abgeleitet, man müsse die Leere durch Erziehung zum Europagedanken ausfüllen.<sup>131</sup> Es ginge darum, darüber waren sich alle Redner einig, den Drang der Jugend nach Veränderung der bestehenden Verhältnisse eine konkrete Stoßrichtung zu geben, wie OB Klett auf dem Stuttgarter Kongress 1950 ausführte:

„Jugend will immer einen Anfang setzen, sie tritt ins Leben mit der Absicht, eine neue und bessere Welt als die ihrer Väter aufzubauen. Sie ist also von Natur aus dazu befähigt, die Gefühle und Wünsche der Völker in neue Bahnen zu lenken. [...]

---

127 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA französischer und deutscher Bürgermeister in Paris vom 28.-30.01.1950, StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45. Vgl. auch die Resolution der dritten Konferenz in Stuttgart vom 30.05.-04.06.1950. Ebd.

128 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses vom 25./26.07.1950 in Solothurn. Ebd. Vgl. auch Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 206.

129 Protokoll der französisch-deutschen Bürgermeisterkonferenz in Stuttgart, StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

130 Vgl. Schelsky, Helmut: Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend, Frankfurt/Main/Berlin/Wien <sup>2</sup>1975 (<sup>1</sup>1957), S. 74-83. Auch wenn sich Schelsky nur auf die Situation der deutschen Jugend bezieht, deuten die französischen Beiträge an, dass sich die Einschätzung der Jugend in Frankreich kaum von seinen Ergebnissen unterschied. Allerdings muss festgestellt werden, dass die moderne historische Jugendforschung insbesondere Schelskys Bild von der unpolitischen, desinteressierten und konsumorientierten Jugend der Nachkriegszeit durch Vergleiche mit späteren Generationen relativiert hat. Vgl. Boll, Friedhelm: Jugend im Umbruch vom Nationalsozialismus zur Nachkriegsdemokratie, in: AfS [37/1997], S. 482-520, hier: S. 493-502.

131 Vgl. Schelsky, Helmut: Generation, S. 74 und S. 358.

Unsere Aufgabe, die Aufgabe der mittleren und älteren Generation besteht darin, dieser verständigungs-bereiten Jugend, die, wie man immer wieder feststellen kann, rasch in einer solidarischen Grundhaltung zueinander findet, die Möglichkeit der Begegnung und praktischer Zusammenarbeit zu erschließen.“<sup>132</sup>

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung erwies sich die Umsetzung dieser Forderungen in die Praxis als schwierig. Erst 1952 war nach knapp zweijähriger Pause in der Jugendarbeit auf Vorschlag des Stuttgarter Oberbürgermeisters beschlossen worden, den Innsbrucker Kongress mit einem Treffen deutscher, französischer und österreichischer Jugendlicher zu verbinden.<sup>133</sup> Gleichzeitig begann man, Kontakte mit dem „Comité d’Echanges avec l’Allemagne Nouvelle“ und dem „Deutsch-Französischen Institut“ in Ludwigsburg, den wichtigsten Organisationen auf dem Gebiet der deutsch-französischen Kulturbeziehungen, aufzubauen. In seinem Grundsatzreferat vor dem Verwaltungsausschuss der IBU wies der Vertreter des Komitees, Barthélémy Ott, auf die große Bedeutung der kommunalen Ebene für den deutsch-französischen Austausch auf breiter gesellschaftlicher Basis hin und forderte einen Ausbau des Partnerschaftswesens. Beide Seiten erhofften sich von der Zusammenarbeit Vorteile. Für die deutsch-französischen Organisationen gewährleistete die Zusammenarbeit mit den Kommunen eine gewisse Kontinuität ihrer Aktivitäten und forcierte deren Ausweitung. Die IBU konnte bei der Organisierung ihres Jugendaustauschs auf bereits bestehende Erfahrungen zurückgreifen. Damit war das Eis auf französischer Seite gebrochen. Weihnachten 1952 besuchte eine erste Gruppe von 18 französischen Jugendlichen Stuttgart, wo sie von Oberbürgermeister Klett empfangen wurde, und auf der Sitzung des Verbindungsbüros am 10. Januar 1953 teilte Bürgermeister Bouchu/Colombes [Seine] mit, dass mehrere französische Städte bereit seien, im Sommer 1953 den ersten größeren Jugendaustausch mit deutschen Städten aufzunehmen.<sup>134</sup> Die Unterbringung der Jugendlichen war allerdings zunächst nicht in Familien, sondern in Jugendherbergen vorgesehen. Dennoch waren die deutschen Delegierten mit diesen ersten Erfolgen keineswegs zufrieden und OKD Ronge/Hann.-Münden forderte eine wesentlich größere Aktivität auf französischer Seite und machte den Erfolg der Union in Deutschland davon abhängig:

„Die Schwierigkeiten im Jugendaustausch sind da, aber sie können überwunden werden. Die französische Delegation ist zu verpflichten, auf die nächste Sitzung effektive Leistungen zu präsentieren. Wenn diese Minimalbedingungen nicht erfüllt werden, so wird es unmöglich sein, die Mitgliederzahl [der IBU, I.B.] in Deutschland aufrechtzuerhalten.“<sup>135</sup>

---

132 Vortrag OB Kletts auf der deutsch-französischen Bürgermeisterkonferenz in Stuttgart zum Thema: „Entschlossenheit und Wille der Jugend zur europäischen Zusammenarbeit. Protokoll der französisch-deutschen Bürgermeisterkonferenz in Stuttgart, StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

133 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VB vom 19.05.1952 in St. Gallen. Ebd.

134 Bericht der deutschen Geschäftsstelle zur Sitzung des VB in Meersburg am 23./24.05.1953. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

135 Protokoll der Sitzung des VA am 26.02.1953 in Ettlingen/Baden. Ebd.

Der Druck der deutschen Delegation blieb nicht ohne Wirkung. In den folgenden Jahren entwickelte sich der Jugendaustausch positiv, und 1955 stellte OKD Ronge fest, dass der „Wille zum Austausch“ in Frankreich gewachsen sei.<sup>136</sup> Dabei waren in der Anfangsphase vielfältige Probleme zu überwinden. Die Austauschprogramme mussten oft sehr kurzfristig organisiert werden. Teilweise erfuhren die Gemeinden erst wenige Tage im Voraus von der tatsächlichen Zahl der jugendlichen Gäste und die Unterbringung war aufgrund der schwierigen Wohnungssituation oft mit Problemen verbunden.<sup>137</sup> Insbesondere die Unterbringung in Familien erwies sich als schwierig. Hinzu kamen aber auch Schwierigkeiten durch das noch wenig liberalisierte Grenzregime zwischen Deutschland und Frankreich.<sup>138</sup>

Dennoch nahmen die Teilnehmerzahlen kontinuierlich zu, und die Erfahrungen waren überwiegend positiv.<sup>139</sup> Hatten im Jahr 1953 erst 500 Jugendliche an den Austauschaktivitäten teilgenommen, so steigerte sich die Zahl 1955 bereits auf 1200. Natürlich waren Teilnehmerzahlen der im Rahmen der IBU zwischen 1952 und 1958 durchgeführten Jugendaustauschaktionen – insgesamt 10.000<sup>140</sup> – im Vergleich zu denjenigen der Jugendverbände und deutsch-französischen Organisationen – etwa den 30.000 bis 50.000 Teilnehmern des Jugendlagers auf der Loreley im Sommer 1951 – geradezu lächerlich gering.<sup>141</sup> Aber im Gegensatz zu den Jugendfahrten und den großen europapolitischen Kundgebungen stand beim kommunalen Jugendaustausch der Familienanschluss und das intensive gegenseitige Kennenlernen im Vordergrund.<sup>142</sup> Darüber hinaus ging vom Jugendaustausch im Rahmen der IBU ein entscheidender

---

<sup>136</sup> Protokoll der Sitzung des VA am 22.06.1955 in Brig. Ebd.

<sup>137</sup> Vgl. den Diskussionsbeitrag OKD Ronges auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress in Freudenstadt 1958 zu den Anfängen des Jugendaustausches im Jahre 1953. 10 Jahre Internationale Bürgermeister-Union für deutsch-französische Verständigung und europäische Zusammenarbeit. IX. Internationaler Bürgermeister-Kongress. 12.-13. Mai 1958 in Freudenstadt, hrsg. v. der UIM, Stuttgart 1958, S. 67: „Wenn ich jetzt auf das Jahr 1953 zurückblicke, so ist es mir eine ganz besondere Freude, daß ich 14 Tage vor dem geplanten Jugendaustausch mit der Stadt Puteaux einen Brief von M. Dardel erhielt, der mir sagte: ‚Es waren 50 Jugendliche vorgesehen, ich habe aber 200, die in 14 Tagen an der Grenze stehen werden.‘ Glauben Sie mir, es war keine leichte Aufgabe, so schnell zu planen, aber das Wort ‚nein‘ gab es nicht, wenn es darum ging, daß die Jugend von drüben zu uns kommen wollte.“

<sup>138</sup> Vgl. die Berichte von OKD Ronge. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 102.

<sup>139</sup> Lediglich die Austauschaktionen zwischen Puteaux und Esslingen sowie Colombes und Fürth wurden nach negativen Erfahrungen abgebrochen. Vgl. das Protokoll der Sitzung der deutschen Delegation des VA am 05.10.1957 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

<sup>140</sup> Vgl. Rudi Ronge: Austauschmöglichkeiten zur Förderung des europäischen Gedankens, in: Deutschland-Frankreich (3/1959), S. 4ff.

<sup>141</sup> Vgl. Brunn, Gerhard: Jugendtreffen, S. 86-97. Vgl. Defrance, Corinne: Politique Culturelle, S. 291ff.

<sup>142</sup> Vgl. das Referat Rudi Ronges auf dem internationalen Bürgermeister-Kongress in La Baulle vom 17.-20.09.1953. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 69, S. 18: „Die trennenden Barrieren sind sehr schnell niedergerissen worden und die Auslandsfahrt ist heute eine Selbstverständlichkeit. Mit dieser Art von Jugendfahrten haben wir aber noch lange keine echte Begegnung der europäischen Jugend erreicht, wie wir sie uns wünschen. [...] Echte Begegnung europäischer Jugend ist nur möglich, wenn man sich Zeit für andere nimmt, wenn man die anderen hören und verstehen will und wenn man in das Ausland reist mit der Bereitschaft, von den anderen zu lernen.“

Impuls für die Entwicklung der Städtepartnerschaften aus.<sup>143</sup> Diese Kombination verlieh den Austauschaktionen sowohl die organisatorische Kontinuität als auch die gesellschaftliche Breite, die später immer wieder als herausragende Leistungen des kommunalen Jugendaustausches hervorgehoben wurden.<sup>144</sup> Bereits 1953 hatte Bürgermeister Dardel/Puteaux – ohnehin der aktivste Förderer des kommunalen Jugendaustauschs in Frankreich – vorgeschlagen, die Austauschaktivitäten auf andere Gruppen zu erweitern und im Rahmen der Korrespondenzbeziehungen abzuwickeln, was sich seit 1955 durchsetzte.<sup>145</sup> 1957 konnte OKD Ronge feststellen, dass der Jugendaustausch „durch den direkten Austausch zwischen Partnerstädten sehr starke Impulse erhalten“ habe.<sup>146</sup> Aufgrund dieser positiven Entwicklung beschloss die IBU 1958, den Jugendaustausch ganz auf die Städtepartnerschaften zu beschränken.<sup>147</sup> Man konzentrierte sich stattdessen im Jugendbereich ganz auf die Organisation der Jugendleiterseminare, die seit 1954 im Haus Sonnenberg bei St. Andreasberg im Harz und später alternierend auch in Frankreich stattfanden. Diese Einschränkung auf die Ausbildung von Multiplikatoren nahm bereits zehn Jahre vor der Gründung des Deutsch-Französischen Jugendwerkes [DFJW] dessen Hauptaufgabe vorweg und hat somit einen wichtigen Beitrag zur Vertiefung der deutsch-französischen Beziehungen vor Abschluss des Elysée-Vertrages geleistet.<sup>148</sup> Außerdem ist der Rückzug aus dem Jugendaustausch Ausdruck für das große Vertrauen, welches die beteiligten Bürgermeister bereits 1958 in den Erfolg der Städtepartnerschaftsbewegung hatten. Man war fest davon überzeugt, dass die Partnerschaften inzwischen gefestigt genug seien, um den Austausch von Jugendlichen zwischen Frankreich und Deutschland ohne zusätzliche Programme in ihrem Rahmen abwickeln zu können. Die IBU hatte den Stein ins Rollen gebracht und konnte sich jetzt auf Koordinationstätigkeiten im Hintergrund zurückziehen. Die „Mitwirkung der Gemeinden zur Förderung europäischen Geistes“ im Rahmen der Partnerschaften blieb aber dennoch ein ständiges Thema auf den

---

143 Defrance, Corinne: Premiers Jumelages, S. 87f.

144 Vgl. Ménudier, Henri: Jugendwerk, S. 152f. Im Gegensatz dazu teilte die europäische Jugendbewegung das Schicksal der Europabewegung insgesamt und verschwand im Laufe der 1950er Jahre in der Bedeutungslosigkeit. Vgl. auch: Brunn, Gerhard: Jugendtreffen, S. 100; Defrance, Corinne: Politique Culturelle, S. 293f.

145 Vgl. Protokoll der Sitzung des VA am 17.11.1953 in Basel. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. auch Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 208.

146 Ebd.

147 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA am 26.01.1959 in Mannheim. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75.

148 Die IBU führte zwischen 1954 und 1980 insgesamt 47 Jugendleiter- und Expertenseminare durch, an denen insgesamt 2.270 Personen teilnahmen. Die Veranstaltungen, die anfangs von der IBU allein finanziert worden waren, wurden später auch vom DFJW finanziell unterstützt. Vgl. Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 209ff. Vgl. den Bericht über die bisherige Durchführung und Notwendigkeit der deutsch-französischen Jugendleiterseminare, in: Deutschland-Frankreich, (15/1963), S. 12f.

internationalen Bürgermeister-Kongressen, ohne jedoch die grundlegende in den 1950er Jahren entwickelte Konzeption zu verändern.<sup>149</sup>

### 2.2.3 Von den Korrespondenz- zu den Partnerstädten – der lange Weg zur deutsch-französischen Verständigung auf kommunaler Ebene 1950-55

*„Ich möchte dazu vorschlagen, dass [...] die Mitglieder gebeten werden, mit den [...] vorgeschlagenen deutschen bzw. französischen Städten zunächst wenigstens in einen Briefwechsel zu treten, d.h. sich gegenseitig als Korrespondenz-Stadt zu betrachten und dann aus dem ersten schriftlichen Kontakt heraus weitere Massnahmen selbst zu treffen. Vielleicht ist das eine Möglichkeit, das Problem der Korrespondenz-Städte innerhalb der Union zu einem Resultat zu bringen.“<sup>150</sup>*

Wie der Jugendaustausch hatte auch die Partnerschaftsidee ihren Ursprung auf der Konferenz von Bürgenstock 1949.<sup>151</sup> Trotz des frühen Städtekontakts zwischen Montbéliard und Ludwigsburg im Jahre 1950 entwickelte sich die Idee direkter kommunaler Beziehungen zwischen Frankreich und Deutschland sehr schleppend, wie das Eingangszitat aus dem Jahre 1955 belegt. Diese Schwierigkeiten hingen nicht zuletzt mit den Problemen im Jugendaustausch zusammen.

Da man zunächst auf beiden Gebieten keine Fortschritte erzielen konnte, versuchte man 1950 der praktischen Arbeit im Bereich der Städtekontakte, deren Bedeutung auf dem Stuttgarter Kongress in mehreren Referaten und Diskussionsbeiträgen betont worden war, mit einem weniger ambitionierten Neuanfang Impulse zu geben.<sup>152</sup> Auf der Sitzung des Verwaltungsausschusses in Solothurn regte OB Klett erneut die Aufnahme von „reziproke[n] Beziehungen“ zwischen Städten und Gemeinden beider Länder an, ohne sie jedoch mit der Forderung nach kommunalen Austauschaktionen zu überfrachten.<sup>153</sup> Es sollten zunächst nicht umfassende Partnerschaften begründet werden, sondern lediglich eine briefliche Kontaktaufnahme zwischen den Bürgermeistern erfolgen. Diese Auffassung wurde auch vom Frankfurter OB Kolb unterstrichen:

*„Herr Dr. Kolb möchte auch seinerseits den Kinderaustausch nicht überschätzen. Es gibt viele andere praktische Möglichkeiten ans Ziel zu kommen. Er sieht besonders in dem Gedanken der Korrespondenz-Städte, wie ihn der Vorredner aufgeworfen hat, eine sehr praktische Möglichkeit. Es werden sich natürlich auch*

---

<sup>149</sup> So der Titel eines Referats von Hans Zbinden auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress in Menton. Protokoll des XII. Internationalen Bürgermeister-Kongresses zum 20 jährigen Bestehen der IBU. 17.-19. Mai 1968 in Menton, in: Deutschland-Frankreich [21/1968], S. 19f. Vgl. für die überarbeitete und erweiterte Version des Referats: Zbinden, Hans: Die Zukunft Europas und die Jugend. Mitwirkung der Gemeinden zur Förderung europäischen Geistes, o.O. 1969.

<sup>150</sup> Vgl. das Schreiben von Engelhardt an Rénard vom 16.01.1955. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91.

<sup>151</sup> Vgl. S. 82f.

<sup>152</sup> Vgl. das Protokoll der französisch-deutschen Bürgermeisterkonferenz in Stuttgart, StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-4.

<sup>153</sup> Protokoll der Sitzung des VA in Solothurn am 25./26.07.1950. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45. Dort auch das folgende Zitat. Hervorhebungen im Original.

da Schwierigkeiten ergeben, die aber viel leichter zu überbrücken sind, als bei andern Problemen.“

Es wurde beschlossen, durch das Verbindungsbüro eine synoptische Vergleichstabelle über mögliche Korrespondenzpartnerschaften aufzustellen, die dann unter Einschaltung der Geschäftsstellen brieflichen Kontakt aufnehmen sollten. Ziel der Kontakte sollte jedoch vorerst nur „eine praktische Zusammenarbeit auf allen Gebieten kommunaler Tätigkeit sein“, um so die Vertrauensbasis für weiterführende Maßnahmen zu schaffen.<sup>154</sup> Das Vorhaben scheiterte jedoch an den oben behandelten finanziellen und organisatorischen Schwierigkeiten der IBU und vor allem am Ungleichgewicht zwischen einem starken deutschen Interesse und der Zurückhaltung der französischen Kommunen. Obwohl Präsident Wyler die Korrespondenzstädte als „wichtigste praktische Arbeit“ hervorhob, eine „Spezialkommission für die Korrespondenzstädte“ eingesetzt wurde und OB Kraus/Frankenthal auf der Internationalen Bürgermeisterkonferenz 1952 in Innsbruck die Forderung nach Abschluss von 100 Städtekontakten aufstellte, konnten die Probleme zunächst nicht überwunden werden,<sup>155</sup> da vor allem innenpolitische und wahltaktische Rücksichtnahmen die französischen Bürgermeister von einer Mitarbeit abhielten.<sup>156</sup> Während beim Jugendaustausch ab Ende 1952 zunehmend Fortschritte erzielt wurden, waren die Anstrengungen für die Schaffung von Korrespondenzstädten „bis jetzt in den Anfängen stecken geblieben“.<sup>157</sup> Trotz intensiver Bemühungen von deutscher Seite konnte diese Stagnation erst 1955 überwunden werden, und eine erste Liste von zehn „Städtepartnerschaften“, wie sie seit dem Bürgermeisterkongress 1954 in Braunschweig genannt wurden, konnte bearbeitet werden.<sup>158</sup> Darüber hinaus erhielt die Bewegung indirekt durch den Jugendaustausch Unterstützung, da sich viele Kontakte, die zunächst als reiner Jugendaustausch begonnen hatten, nun zu offiziellen Partnerschaften weiterentwickelten.<sup>159</sup> Die Initiatoren der Partnerschaftsbewegung in der IBU hatten lange Geduld bewiesen und zahlreiche Rückschläge weggesteckt. In den folgenden Jahren sollten sie für ihren langen Atem belohnt werden und die entscheidenden Grundlagen für die kommunale Erfolgsstory der Nachkriegszeit gelegt werden.

---

154 Bericht der deutschen Geschäftsstelle zur Sitzung des VA am 12./13.06.1953 in Bonn. Ebd.

155 Protokoll der Sitzung des VA am 16./17.04.1951 in Freiburg i.Br. Ebd.

156 Vgl. die Protokolle der Sitzungen des VA in Basel am 10.01.1953 und am 26.2.1953 in Ettlingen. Ebd.

157 Protokoll der Sitzung des VA in Bonn am 12./13.06.1953. Ebd. Den 47 Angeboten deutscher Städte für ein Korrespondenzverhältnis standen Mitte 1953 ganze fünf französische Offerten gegenüber.

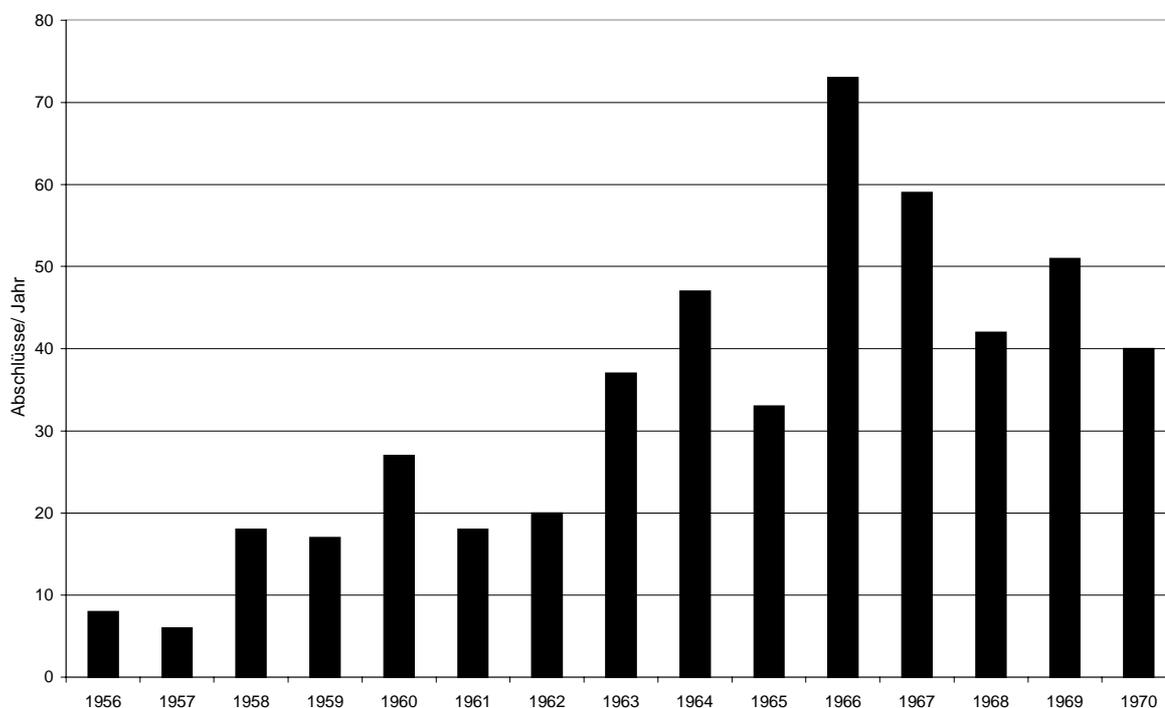
158 Vgl. für die vergeblichen Bemühungen der deutschen Delegation, Bewegung in die Frage der Korrespondenzstädte zu bringen, die Briefe der deutschen an die französische Geschäftsstelle aus den Jahren 1952-55. StArch Stuttgart. Bestand IBU, Nr. 91. Vgl. für die Fortschritte im Jahr 1955 das Protokoll der Sitzung des VA am 22.06.1955 in Brig. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

159 Vgl. Goldenes Buch der Städtepartnerschaften, passim; Garstka, Hansjürgen, Rolle, S. 61f.; Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 208.

#### 2.2.4 Die Synthese von symbolischer Form und Inhalt – die „take-off“-Phase der deutsch-französischen Partnerschaftsbewegung 1955-63

Der Zeitraum zwischen 1955 und 1963 kann als erste Konjunkturphase im Bereich der deutsch-französischen Partnerschaften bezeichnet werden, der mit der Unterzeichnung des Elysée-Vertrages 1963 in den bereits angesprochenen Boom überging.<sup>160</sup> Nach der offiziellen Statistik der IBU ergibt sich für den Untersuchungszeitraum folgende Entwicklung:

Tab. 3: *Deutsch-französische Städtepartnerschaften 1956-1970 [lt. IBU. Deutschland-Frankreich 1972]*



Geht man davon aus – und das ausgewertete Archivmaterial legt diesen Schluss nahe –, dass erst ab 1955 in nennenswertem Maßstab Partnerschaften zwischen deutschen und französischen Städten abgeschlossen wurden, die sowohl der äußeren Form als auch dem Inhalt nach deren Ansprüche erfüllten, so wird der Zäsurcharakter der zweiten Hälfte der 1950er Jahre deutlich, der bereits auf vielen Gebieten konstatiert wurde.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Vgl.: Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 63f.; Grunert, Thomas: Langzeitwirkungen, S. 98ff.; Paul, Frank: Internationale Partnerschaften, S. 31f.; Mirek, Holger: Entwicklung, S. 37f.

<sup>161</sup> Vgl. Sywottek, Arnold: Wege in die 50er Jahre, in: Schildt, Axel/Sywottek, Arnold [Hrsg.]: Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre. Bonn 1993, S. 13-39, hier: S. 34ff. Schildt, Axel: Nachkriegszeit, 573f.

Die Zeit der „Relance européenne“<sup>162</sup> kann als „take-off-Phase“ der deutsch-französischen Städtepartnerschaftsbewegung bezeichnet werden, die für den Erfolg wahrscheinlich wichtiger war als der Städtepartnerschaftsboom nach Abschluss des Elysée-Vertrages in den 1960er Jahren. Mit dem Scheitern des EVG-Vertrages, der schnellen Einbindung einer souveränen Bundesrepublik in das westliche Bündnis durch die Pariser Verträge, der Lösung der Saarfrage und dem Abschluss des deutsch-französischen Kulturabkommens waren die Rahmenbedingungen gegeben, die es den französischen Bürgermeistern erleichterten, sich in ihren jeweiligen Kommunen für eine offizielle Partnerschaft mit einer deutschen Stadt einzusetzen.<sup>163</sup> Wie sehr die Entscheidung von parteipolitischen Konstellationen in den jeweiligen Kommunen abhängig war, belegen exemplarisch die Schwierigkeiten, die der deutsche Generalkonsul in Marseille, Graf du Moulin, bei der Anbahnung einer Städtepartnerschaft zwischen der südfranzösischen Hafenstadt und Hamburg 1956 ausmachte:

„Man versuchte, den Maire von Marseille [Gaston Defferre, I.B.] dafür zu interessieren und stiess dabei zwar auf freundliches Verständnis, aber auf dilatorische Behandlung, da der hiesige Stadtrat, in dem viele Anhänger der Idee sitzen, sich vor dem Widerstand der kommunistischen Gruppe und einiger gaullistischer Stadträte scheut. Es wurde schliesslich ein Kompromissplan ins Auge gefasst, nach dem die Partnerschaft mit verschiedenen Häfen Europas figuriert. Man ist sich jedoch noch nicht über die Auswahl einig, die Kommunisten verlangen Odessa, die Rechte Barcelona.“<sup>164</sup>

Hier wird auch die Vorliebe der französischen Bürgermeister für europäische Ringpartnerschaften deutlich, die vom RGE favorisiert wurden. Insbesondere in Frankreich erfreute sich diese Form der Städtebeziehungen einer großen Beliebtheit, da sie politisch unverfänglicher und leichter durchsetzbar war. Auch wenn die Zahl der Partnerschaften aufgrund derartiger Schwierigkeiten in Frankreich auch nach 1955 noch verhältnismäßig gering blieb, so war die Zeit zwischen 1955 und 1958 durch eine Synthese von symbolischer Form und Inhalt gekennzeichnet, die als Idealtyp einer Partnerschaft für die späteren Verbindungen charakteristisch wurde. Insbesondere der feierliche Abschluss der Partnerschaften mit der Unterzeichnung der Partnerschaftsurkunde oder der öffentlichen Ableistung des Partnerschaftseides wurde in dieser Zeit von der IBU aus dem Repertoire des RGE übernommen, der im Rahmen

---

<sup>162</sup> Vgl. zur Relance Européenne und zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Loth, Wilfried: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3. durchges. Aufl., Göttingen 1996; Wegs, Robert J./Landrech, Robert: Europe, S. 144f.; Urwin, Derek: Community, S. 103ff.

<sup>163</sup> Vgl. Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 67. Nach seinen Umfrageergebnissen gingen Initiativen für deutsch-französische Partnerschaften vor 1956 nie, zwischen 1956 und 1964 sechsmal und nach 1964 fünfmal von französischen Gemeinden aus.

<sup>164</sup> Bericht des Generalkonsulats Marseille an das AA vom 04.10.1956. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 37. Die Städtepartnerschaft Hamburg-Marseille wurde am 10.07.1958 im Rahmen einer Ringpartnerschaften der südfranzösischen Hafenstadt mit Abidjan (Elfenbeinküste), Anvers (Belgien), Haifa (Israel), Kopenhagen und Gênes (Italien) besiegelt. Vgl. <http://www.mairie-marseille.fr/pageune/mars/index.htm> [13.06.2001]

seines europapolitischen Konzepts eines „Europas der Gemeinden“ bereits seit 1951 die „Städteverbrüderungen“ zwischen seinen Mitgliedern initiierte.<sup>165</sup>

Bereits der pathetische Name weist auf die stärkere Betonung des Symbolcharakters der Partnerschaften durch den RGE hin. Den Initiatoren von Städtebeziehungen im RGE ging es in den 1950er Jahren nicht in erster Linie um die Etablierung interkommunaler Begegnungen, sondern im Vordergrund ihres Interesses stand die Förderung des europäischen Bewusstseins bei den Beteiligten.<sup>166</sup> Für sie musste am Beginn der Verbrüderung ein „Fest der Gemeinde“, ein „Tag der Freude“ stehen, der die „Phantasie ansprechen“, die „Seelen berühren“ und den „Geist ergreifen“ müsse.<sup>167</sup> Daher hatte der RGE beschlossen, den offiziellen Erklärungen der Bürgermeister, der „im Namen des versammelten Volkes ausgesprochene[n] Verpflichtung“ zu europäischer Zusammenarbeit und gegenseitiger Freundschaft, die Form eines Eides zu geben.<sup>168</sup> Einen Eindruck von diesen Veranstaltungen vermittelt der Bericht Jean Bareths über die erste Partnerschaft zwischen Luxemburg und Metz:

„Am Sonntag, den 23. März 1952, nach ausführlichen Mitteilung in der Presse und einem Aufruf des Bürgermeisters prangte die Stadt Metz schon am frühen Morgen im Flaggenschmuck der französischen, luxemburgischen und europäischen Farben und die Strassen der grossen lothringischen Metropole glichen an diesem Festtage einem Bilderbogen des Elsässers Hansi. Kinder in Volkstracht, Fanfaren, Umzug der Truppen, lebhaftete Beteiligung der Bevölkerung, all diese Elemente trugen dazu bei, diese Atmosphäre europäischer Inbrunst zu schaffen, die sich auf allen Feiern der Städteverbrüderung bemerken lässt.

Um 11 Uhr erschienen Robert Schuman, Mondon [der Bürgermeister von Metz, I.B.] und Hamilius [der Bürgermeister von Luxemburg, I.B.] und die offiziellen Persönlichkeiten auf der Esplanade. Mondon stieg auf die Rednertribüne. Er zeigte

---

165 Vgl. zur Entwicklung der Städteverbrüderungen im Rahmen des RGE: Housset, Daniel: Note sur les perspectives psychologiques du jumelages des villes d'Europe, in: *Revue de Psychologie des Peuples* [1952], S. 183-187. Hier ein Bericht über die erste Städtepartnerschaft des RGE zwischen Tournai und Troyes. Vgl. auch: Bareth, Jean: Die Gemeinde und Europa. Städteverbrüderungen und interkommunale Begegnungen, Genf 1953, S. 20ff.; Interkommunale Zusammenkünfte, in: RGE-Mitteilungsblatt [10/1954], S. 4; Interkommunale Zusammenkünfte und Verbrüderungen (jumelages), in: ebd. [13/1954], S. 3; Die Verbrüderung von Venedig wie sie ein Zuschauer sah, in: ebd. [19/1954], S. 6; „Tag der Verbrüderungen“ in Genf, in: ebd. [20/1955], S. 1; Organisation der Verbrüderungen, in: ebd., S. 5; Austausch zwischen den verbrüdereten Gemeinden, in: ebd. [22/1955], S. 2; Verbrüderung der Vorstädte, in: ebd., S. 4; Von einer Verbrüderung zur andern, in: ebd. [23/1955], S. 6; Von einer Verbrüderung zu anderen, in: ebd. [24/1955], S. 6; Verbrüderung und interkommunale Zusammenkünfte, in: ebd. [25/1955], S. 4f.; Verbrüderung Paris-Rom, in: *Gemeinden Europas*, Neue Serie [2/1956], S. 12ff. Koch, Hans: Theorie und Praxis der Städte-Verbrüderung, in: *Rat der Gemeinden Europas. Mitteilungen der Deutschen Sektion* [Mai 1956], S. 4. Die verschiedenen Mitteilungsblätter befinden sich im Altaktenbestand des DST in Köln: DST Köln, Altaktenbestand, Dir 108-02. An den Verbrüderungsfeiern zur Etablierung von Ringpartnerschaften waren ab 1954 auch deutsche Städte beteiligt. Vgl. auch: Vion, Antoine: *Construction*, S. 71ff.

166 Man kann daher Vion zustimmen, wenn er die Städtepartnerschaften des RGE als eine „invented tradition“ im Sinne Eric Hobsbawms charakterisiert. Ebd., S. 72. Während die erfundenen Traditionen im 19. Jahrhundert zur Festigung nationaler Identität beigetragen hatten, wurden sie jetzt zur Förderung eines europäischen Bewusstseins eingesetzt.

167 Bareth, Jean: *Gemeinde und Europa*, S. 16f. Hier auch das folgende Zitat.

168 Vgl. für den Wortlaut des Verbrüderungseides des RGE: ebd., S. 25.

die Friedensmöglichkeiten die die Bildung einer europäischen Föderation bietet und hob die Bedeutung des Rates der Gemeinden Europas hervor. Dann leistete Mondon den Eid der Verbrüderung.

Hamilius bestand besonders auf der Rolle der Gemeinden bei der notwendigen Errichtung eines geeinten Europas [...]. Dann wiederholte er denselben Eid

Robert Schuman und zwei Magistratsvertreter legten darauf einen Strauss am Kriegerdenkmal nieder. Die Teilnehmer bewahrten ergriffen eine Minute Stillschweigen; nachher sangen die Kinderchoräle im Wechsel[ge]sang die beiden Strophen des Liedes ‚Wenn alle Menschen der Welt sich die Hand reichten...‘ [...] Ein langer Zug bildete sich hinter den Persönlichkeiten und bewegte sich durch die Stadt zur alten Kathedrale, wo ein feierliches Hochamt [...] abgehalten wurde. [...]

Am Nachmittag fanden mehrere Veranstaltungen statt [...], zu welche[n] sich eine riesige Menschenmenge drängte, [...]; um 17 Uhr füllte eine öffentliche Versammlung den grossen Saal des Rathauses.“<sup>169</sup>

Diese Betonung symbolischer Formen führte jedoch in den 1950er Jahren dazu, dass der RGE zwar einige eindrucksvolle Städteverbrüderungsveranstaltungen durchführen konnte, diesen aber nur selten praktische Arbeit folgte, so dass viele Partnerschaften auf einer deklamatorischen Stufe stehen blieben.

Gerade dieses Auseinanderklaffen von öffentlichkeitswirksamer Inszenierung und fehlender praktischer Arbeit stand – neben den „unlauteren Werbemethoden“ der deutschen Sektion des RGE<sup>170</sup> – im Mittelpunkt der Kritik der IBU, die sich zunehmend dem Druck ausgesetzt sah, ihre Öffentlichkeitsarbeit verbessern zu müssen. Bürgermeister Dardel/Puteaux – wie die anderen führenden Mitglieder der französischen Delegation inzwischen auch Mitglied im Präsidium der französischen Sektion des RGE<sup>171</sup> – führte 1957 aus, „daß der RGE seine Partnerschaften bisher mehr als Kundgebungen aufgezogen [habe], während die IBU ohne große Propaganda sich für praktisch arbeitende Partnerschaften eingesetzt [habe].“ In der folgenden Diskussion forderte daher Bürgermeister Escande/Mâcon die IBU auf, ihre Partnerschaften „offiziell mehr bekanntzumachen“, während die deutschen Vertreter OStD Krohn/Celle und OB Klotz/Karlsruhe dem offiziellen Abschluss von Partnerschaften eher skeptisch gegenüberstanden, denn, so Krohn, es komme nicht auf den Abschluss einer Partnerschaft an, sondern auf den Geist und die Aktivität, die dabei herrschten.<sup>172</sup> Trotz

---

<sup>169</sup> Bareth, Jean: Gemeinde und Europa, S. 21f.

<sup>170</sup> Die IBU, der DST und die zuständigen Ministerien kritisierten insbesondere die Einladungspraxis des RGE, der häufig politische Persönlichkeiten (z.B. Bundespräsident Heuss/Walter Hallstein/Carlo Schmidt/Willy Brandt) im Veranstaltungsprogramm aufführte, obwohl diese bereits abgesagt hatten oder noch gar nicht eingeladen worden waren, was zu einigen peinlichen protokollarischen Pannen führte. Darüber hinaus wurden die im Rahmen der IBU abgeschlossenen Städtepartnerschaften ohne entsprechenden Vermerk in den Statistiken des RGE aufgeführt und der RGE versuchte, Mitglieder der IBU abzuwerben. Vgl. S. 151ff.

<sup>171</sup> Die französische Delegation der IBU hatte sich seit 1954 durch die Vermittlung des französischen Innenministeriums an die französische Sektion des RGE angenähert, so dass deren führende Persönlichkeiten (Poher, Dardel und Montgascon) auch ins Präsidium der französischen Sektion des RGE aufgenommen wurden. Vgl. S. 91f.

<sup>172</sup> Protokoll der Sitzung des VA am 02.11.1957 in Paris. StArch Stuttgart. Bestand IBU, Nr. 70.

der Skepsis auf deutscher Seite setzten sich die Franzosen durch. In den folgenden Jahren etablierte die IBU die offizielle Partnerschaftsfeier mit Unterzeichnung einer Partnerschaftsurkunde als festen Bestandteil ihrer Partnerschaftsarbeit. Allerdings betonten die Partnerschaftserklärungen der IBU auch weiterhin vorrangig die deutsch-französische Verständigung, während der RGE die europäische Integration in den Mittelpunkt stellte.<sup>173</sup> Durch die enge personelle Verzahnung der französischen Sektionen von RGE und IBU wurden diese Unterschiede auch bei der Ausarbeitung der deutsch-französischen Freundschaftserklärungen für den Internationalen Bürgermeisterkongress in Freudenstadt 1958 deutlich. Trotz langwieriger Diskussionen konnten sich die deutsche und die französische Delegation nicht auf einen gemeinsamen Text einigen, so dass man schließlich zwei Texte verlas. Die französische Delegation betonte zwar auch den „Willen, unsere Aktion zu Gunsten einer wachsenden deutsch-französischen Verständigung weiterzuführen“, verstand diese Forderung jedoch nur als Aufhänger für die feierliche Verpflichtung, die Hauptziele des RGE – Verteidigung der Gemeindeautonomie und Ratifizierung der Charta der Gemeindefreiheiten<sup>174</sup> – durchzusetzen und „dem werdenden Europa die volle Unterstützung unserer Bürger zu bringen“. Im Gegensatz dazu betonte der deutsche Text, dass das Ziel der Union „eine ständige Besserung der deutsch-französischen Verständigung war und ist.“ Nur die „gegenseitige Anerkennung des echten Verständigungswillens“ habe es möglich gemacht, die Gemeinden und Bürger Frankreichs und Deutschlands einander näherzubringen und damit einen „Beitrag zum Aufbau eines geeinten Europas“ zu leisten.<sup>175</sup> Hier wird deutlich, wie sehr der Konkurrenzkampf zwischen den beiden auf deutsch-französischer Ebene engagierten Kommunalorganisationen bereits die Zusammenarbeit innerhalb der IBU bestimmte und belastete. Es zeigt sich aber auch, dass die Städtepartnerschaften im Rahmen dieser Konkurrenzsituation durch eine Synthese von Inhalt und Form in der Praxis ihre endgültige Gestalt erhielten und sich in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre als anerkanntes Element im Rahmen der zwischenstaatlichen Beziehungen in Westeuropa etablieren konnten.<sup>176</sup> Der Idealtyp der Städtepartnerschaft war geboren. Heute wird dieser als „förmlich, zeitlich und sachlich nicht begrenzte Partnerschaft, beruhend auf einem Partnerschaftsvertrag (Partnerschaftsurkunde)“ zwischen zwei Kommunen definiert.<sup>177</sup>

Dieser Bedeutungszuwachs der europäischen Partnerschaftsbewegung wird auch deutlich, wenn man die dilatorische Behandlung des Themas durch das AA im Jahre

---

173 Vgl. Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 58ff.

174 Vgl. zu den ideengeschichtlichen Grundlagen des RGE: Kap 3.1.2.

175 Vgl. für die Texte der Freundschaftserklärungen: 10 Jahre Internationale Bürgermeister Union, S. 26f.

176 Vgl. zu den deutsch-britischen Städtepartnerschaften: Volle, Angelika: Deutsch-britische Beziehungen, S. 220ff., Leifer, Walter: Geschichte, S. 13f.

177 Vgl. Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion, Köln 1998, S. 7. Von der Partnerschaft wird die durch gegenseitige Vereinbarung zeitlich und sachlich beschränkte Freundschaft und der Kontakt als Verbindung ohne förmliche Festigung unterschieden.

1951 mit dem Interesse vergleicht, welches man der Frage Ende 1950er Jahre entgegenbrachte. Neben dem allgemeinen Bedeutungszuwachs der Städtepartnerschaften waren drei Motive entscheidend für diese veränderte Haltung.

Erstens – und vor allem – erhielten die Städtepartnerschaften durch die Gründung der *Fédération Mondiale des Villes Jumelées* 1957 und die zunehmenden Aktivitäten der DDR auf dem Gebiet der internationalen Kommunalbeziehungen eine brisante deutschlandpolitische Komponente, die ein Eingreifen der Bundesregierung zwingend erforderlich machten.<sup>178</sup>

Zweitens hatten die Streitigkeiten zwischen den internationalen Kommunalverbänden und die Einrichtung der Europäischen Kommunkonferenz beim Europarat 1957 das Interesse des AA und des BMI auf die kommunalen Auslandsbeziehungen gelenkt, so dass man bereits seit 1956 damit beschäftigt war, schlichtend zwischen den einzelnen Organisationen zu vermitteln, um eine einheitliche Außendarstellung der Bundesrepublik auf kommunaler Ebene zu gewährleisten.<sup>179</sup>

Drittens wurde zweimal von kommunaler Seite der Wunsch an das AA herangetragen, das Städtepartnerschaftswesen in seiner Hand zu koordinieren, um so die Konkurrenz zwischen den verschiedenen internationalen Kommunalorganisationen zu überwinden. Den ersten Vorstoß dieser Art machte 1956 Dr. Friedrich Bran aus Ettlingen, der als Mitglied der Europäischen Bewegung und Pressereferent der IBU im deutsch-französischen Austauschwesen aktiv war und bereits zwei Veröffentlichungen über Gemeindepartnerschaften verfasst hatte.<sup>180</sup> Im Frühjahr 1956 bemühte er sich um eine „Vereinheitlichung“ der internationalen Kommunalorganisationen mit Hilfe des AA und der französischen Regierung.<sup>181</sup> In diesem Zusammenhang übergab er der Botschaft in Paris eine Denkschrift, in der er eindringlich auf die Gemeindepartnerschaften als neue Form der Austauschbeziehungen im deutsch-französischen Verhältnis aufmerksam machte und forderte, die Zeit sei reif, sich sowohl auf „gouvernemental-administrativer Ebene“ als auch zwischen den „auf ihre Selbständigkeit bedachten Organisationen“ auf ein Aktionsprogramm zur Förderung von Gemeindepartnerschaften zu einigen. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesregierung und dem freiwilligen Einigungswillen der Kommunalverbände sei ein Eingreifen der Bundesregierung hier – im Gegensatz zu Frankreich – eigentlich nicht nötig. Dennoch schien es Bran aus taktischen Gründen „dringend geboten, auf die französische Anregung einer gouvernementalen Verbindung einzugehen“.<sup>182</sup> Das Vorhaben kam jedoch nie zustande, da Bran von der deutschen Delegation auf der Sitzung des Verwaltungsausschusses im Juni 1956 mit sofortiger Wirkung von seinen Aufgaben

---

178 Vgl. Kap. 4.4.

179 Vgl. Kap. 3.2.1.

180 Vgl.: Bran, Friedrich. *Gemeindepartnerschaften Frankreich/Deutschland. Der Weg zur europäischen Verständigung*, Ettlingen 1955; ders.: *Deutsch-französische Partnerschaften in jeder Gemeinde. Schulen, Vereine und Familien wirken bei den Partnerschaften mit*, o.O. 1955.

181 Vgl. Notiz des VLR Overbeck vom 27.02.1956. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 37.

182 Aufzeichnung Dr. Brans vom 23.03.1956 zum Thema „Gemeindepartnerschaften Deutschland-Frankreich“. Ebd.

entbunden wurde.<sup>183</sup> Er verschwand daraufhin von der Bildfläche, aber seine Idee einer Koordinationsstelle für Städtepartnerschaftsfragen wurde 1959 von Bürgermeister Hans Koch/Schwarzenbek wieder aufgegriffen. Dieser forderte die Einrichtung einer dem AA angegliederten „Zentralstelle für europäische Partnerschaften“. Bürgermeister Koch, aus der Europa-Union kommend und dem RGE nahestehend, war im AA bereits seit 1955 wegen seiner zahlreichen Anträge auf finanzielle Unterstützung und der Berichte über die Ringpartnerschaft Schwarzenbeks mit Aubenas/Frankreich, Sierre/Schweiz, Zelzate/Belgien als „reichlich ‚betriebsam‘“ berichtigt.<sup>184</sup> Das Ziel der von Koch vorgeschlagenen „Zentralstelle“ sollte neben der Koordinierung und Entwicklung der bestehenden Partnerschaften auch die Sicherung ihrer finanziellen Förderung durch die Bundesregierung sein. Das AA behandelte die Initiative allerdings dilatorisch und ließ sie 1960 endgültig im Sande verlaufen. Neben Bedenken gegenüber der Person Kochs war man der Meinung, durch die vom AA und Bundesinnenministerium herbeigeführte Vereinbarung zwischen IBU und RGE sei bereits eine funktionsfähige Koordinationsstelle für Städtepartnerschaften entstanden, die die Aufgaben der angeregten „Zentralstelle“ bereits erfülle.<sup>185</sup>

Dennoch verdeutlichen die stark zunehmenden Aktivitäten der Bundesministerien auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen nach 1955 und das Interesse, welches man den Partnerschaften ab 1959 zuteil werden ließ, dass die Bewegung bereits vor dem Elysée-Vertrag zu einem beachteten und anerkannten Element bundesrepublikanischer Außenpolitik geworden war. Diese veränderte Wahrnehmung manifestierte sich auch in den Berichten der Botschaften in London und Paris, die auf Anweisung des AA ab 1960 stärker über Städtepartnerschaftsinitiativen berichteten. Der deutsche Botschafter in London, Herwarth, führte aus, er habe an einzelnen Festakten im Rahmen deutsch-britischer Partnerschaften selbst teilgenommen, da er der Überzeugung sei, dass „diesen Partnerschaften – in langer Sicht – bei der Festigung der deutsch-britischen Beziehungen eine bedeutsame Rolle zukomm[e]“. <sup>186</sup> Zudem stellte er neben einer „spürbar wachsende[n] Herzlichkeit und Vorbehaltlosigkeit“ gegenüber den deutschen Gästen auch das „zunehmende Interesse der britischen Regierung“ fest, welches sich in einer Entsendung hoher Beamter des Foreign Office zu allen Festlichkeiten niederschlage. Auch in der Pariser Botschaft hielt man die

---

183 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA am 16.06.1956 in Mâcon. StArch Stuttgart. Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. auch das Aktenvermerk Engelhardts für OB Klett vom 14.07.1956. StArch Stuttgart, Bestand Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Die genauen Umstände seiner Entlassung lassen sich aus den Akten nicht mehr rekonstruieren.

184 Vgl. den Bericht des Generalkonsulats Genf über die Städteverbrüderungsfeier in Sierre. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 37. Vgl. zur Partnerschaft Schwarzenbek/Aubenas/Zelzate/Sierre das Memorandum Kochs zum Thema: „Europäische Gemeindeparschaften als Mittel für die Integration Europas“. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 295. Vgl. auch Koch, Hans: Theorie und Praxis der Städte-Verbrüderung, in: Rat der Gemeinden Europas. Mitteilungen der Deutschen Sektion [Mai 1956], S. 4; Städteverbrüderungen und interkommunale Austausche, in: Mitteilungsblatt des Rates der Gemeinden Europas [25/1955], S. 4 [DST Köln, Altaktenbestand, Dir 108-00].

185 Vgl. die Aufzeichnung des Ref. 600 für das Ref. 201 und 204 vom 16.01.1960. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 295.

186 Bericht der Botschaft London an das AA vom 08.10.1960. Ebd. Dort auch die folgenden Zitate.

Partnerschaften inzwischen für ein „vorzügliches Mittel“ zur Unterstützung der gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Staaten.<sup>187</sup> Es verwundert daher nicht, wenn das Kulturreferat des AA für den Besuch von Bundespräsident Lübke 1961 in Frankreich einen Beitrag über die deutsch-französischen Städtepartnerschaften anfertigte, in dem darauf hingewiesen wurde, es liege „zweifelloso“ im Interesse beider Regierungen, dass die Freundschaft zwischen Deutschland und Frankreich durch ein weitverzweigtes Netz von Städtepartnerschaften untermauert werde. Das AA befürworte in jedem Fall „nachdrücklich alle Bemühungen in dieser Richtung.“<sup>188</sup> Gleichzeitig offenbart das Beispiel der Städtepartnerschaften aber auch die informationelle Abhängigkeit des AA von den Kommunalverbänden. Man stellte 1959, d.h. zu einer Zeit, in der deutsche Kommunen bereits über 200 Partnerschaften in Westeuropa abgeschlossen hatten, fest, dass man nur rudimentär über die neuentstandene transnationale Bewegung unterrichtet war. Das Westeuropareferat musste eingestehen, dass man, obwohl eine Unterrichtung für „wünschenswert“ erachtet wurde, „lediglich über einige wenige Städtepartnerschaften unterrichtet“ sei und es „bisher keine Möglichkeit einer Registrierung gegeben“ habe.<sup>189</sup> Um überhaupt einen Überblick zu bekommen, regte man eine Kooperation mit den Kommunalen Spitzenverbänden an, die ab 1960 auch zustande kam. Der Städtetag veröffentlichte von nun an im Auftrag der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in regelmäßigen Abständen eine offizielle Partnerschaftsstatistik in seiner Verbandszeitschrift „Der Städtetag“.<sup>190</sup> Doch trotz dieser Kooperation und dem gesteigerten Interesse des AA für die Städtepartnerschaften darf nicht übersehen werden, dass der Grundtenor aller Überlegungen des AA von Anfang war, sich auf keinen Fall in einzelne Städtebeziehungen in Westeuropa einzumischen. Dies machte auch LR Halter in einem Gespräch mit dem Leiter der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages, Ministerialdirektor Wormit, deutlich:

„Es bestehe lediglich der Gedanke, die Frage der Städtepartnerschaften so zu ordnen, dass jemand vorhanden sei, um mit einem gewissen Rat den Gemeinden, die eine solche Partnerschaft beabsichtigen, zur Seite zu stehen. Dieser Rat erscheine deshalb zu wichtig, weil die Sowjetunion versuche, über Städtepartnerschaften zu dritt (Stalingrad + Dijon + Mainz) Verbindung zu deutschen Städten zu bekommen. Dies berge gewisse Gefahren in sich. (Der

---

187 Vgl. auch das Vermerk der Botschaft Paris vom 08.06.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 296.

188 Beitrag des Referates 201 zu den Unterlagen für den Besuch des Herrn Bundespräsidenten in Paris vom 09.06.1961. Ebd.

189 Vgl. die interne Mitteilung des Ref. 201 an das Ref. 600 vom 17.11.1959. Ebd.

190 Vgl. für die erste Umfrage des DST: Buchloh, Annemie: Städtepartnerschaften, in: Der Städtetag [13/1960], S. 437ff. Auch die IBU veröffentlichte seit 1960, Heft 7, regelmäßig Listen der deutsch-französischen Partnerschaften. Vgl. für die neuste Liste der Städtepartnerschaften: Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion, Köln 1998. Vgl. für statistisches Material zur weltweiten Entwicklung: Zelinsky, Wilbur: Twinning, S. 10ff. Vgl. für statistisches Material über Frankreich: Barbe, Jean Paul: Les Jumelages Franco-Allemands, Configuration – Strategies – Regulation, in: *Allemagne d’Aujourd’hui* [1988], S. 82-100, hier: S. 93.

Zweck [!] des Auswärtigen Amtes ist, nicht allein einen Rat zu erteilen, bevor die Städtepartnerschaft realisiert wird, sondern auch der Gedanke, einen Vertreter im Auslande zu diesen Veranstaltungen zu entsenden, um einmal über die Versammlung zu berichten und zum andern gegebenenfalls zu verhindern, dass Dinge gesagt werden, die politisch schaden könnten.)“<sup>191</sup>

Das AA wollte über die Partnerschaftsbewegung informiert sein, es wollte – wenn möglich – auch Hilfestellung geben, aber solange keine deutschlandpolitischen Fragen berührt wurden, hielt man es „wegen der kommunalen Autonomie“ für ratsam, „jedwede unmittelbare Einflussnahme auf die Städte und Gemeinden oder die Gemeindeverbände zu vermeiden.“<sup>192</sup> Es zeigt sich, dass die föderale Struktur und die starke kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland – neben den oben bereits aufgeführten Informationsdefiziten – der Einflussnahme der Bundesregierung klare Grenzen setzte, die sie nur dann ignorieren konnte, wenn sie vitale außenpolitische Interessen gefährdet sah. Dies war bei den westeuropäischen Städtepartnerschaften nicht der Fall, so dass man sich auf eine Koordinationsfunktion beschränken konnte.

Ganz anders hingegen verhielt es sich in Frankreich, was wiederum ein Beleg für die Auswirkungen der stärker zentralistisch ausgerichteten französischen Kommunalverfassung auf die Auslandsbeziehungen der französischen Kommunen ist. Während die Koordinierung der Städtepartnerschaftsbewegung in der Bundesrepublik in kommunaler Selbstverwaltung organisiert wurde, hatte in Frankreich die Regierung bereits sehr früh für eine zentrale Zusammenfassung aller Bestrebungen und Organisationen gesorgt. Zu diesem Zweck war auf Betreiben des Innenministeriums ein interministerieller Ausschuss für Städtepartnerschaftsfragen zusammen mit dem Außen- und Erziehungsministerium eingerichtet und eine Kommission mit Vertretern des Innenministerium und der beteiligten Organisationen „zwecks Ausgleich zwischen staatlichen Behörden und kommunalen Initiativen“ geschaffen worden.<sup>193</sup> Darüber hinaus drängte das Innenministerium die französischen Verbände von RGE und IBU zu einer möglichst engen personellen Verzahnung, um „nicht zwei verschiedene Organisationen finanziell unterstützen zu müssen“.<sup>194</sup> Die Aufgabe des interministeriellen Ausschusses war zum einen die Weiterleitung von Städtepartnerschaftsgesuchen an die jeweils zuständige Organisation<sup>195</sup> und zum anderen die Verhinderung des Abschlusses von Partnerschaften, die „politisch nicht genehm“ seien, wie Alain Poher auf die besorgte Frage des Schweizer Präsidenten der

---

191 Aufzeichnung LR Halter über ein Gespräch mit MinDir Wormit vom 29.10.1959. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 295.

192 Vgl. den Beitrag des Ref. 201 für den Besuch des Bundespräsidenten in Paris vom 09.06.1961. Ebd., Nr. 296.

193 Vgl. die Aufzeichnung von Friedrich Bran vom 23.03.1956. Ebd., Nr. 37.

194 Vermerk MR von Hausen vom 05.12.1957. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641.

195 Vgl. den Brief von OB Klett an Außenminister von Brentano vom 18.11.1957. Ebd.

IBU Moritz Kämpfen nach den Aufgaben des neuen Ausschusses ausführte.<sup>196</sup> Trotz aller nach außen bekundeten Gelassenheit, zeigt die Diskussion über die Kommission in Frankreich, dass die Kommunalpolitiker sehr wohl befürchteten, der Ausschuss könne als Element staatlicher Einflussnahme und Kontrolle benutzt werden.<sup>197</sup> Letztlich wurde die Diskussion über die Verfassungskonformität kommunaler Auslandskontakte, die in Deutschland erst in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre einsetzte, in Frankreich bereits Mitte der 1950er Jahre ausgetragen.

Auch wenn eine exakte Bestimmung des Verhältnisses französischer Außenpolitik zu den transnationalen Beziehungen der französischen Kommunen schwierig ist, da ein erhebliches Vollzugsdefizit bestand, kann doch festgehalten werden, dass die französische Regierung aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus und Politikverständnisses stärkere Einflussmöglichkeiten auf die transnationalen Beziehungen ihrer Kommunen hatte und diese auch zu nutzen versuchte.<sup>198</sup> Dabei spielte das finanzielle Druckmittel eine wichtige Rolle, wie aus dem Protokoll über die konstituierende Sitzung des „Comité de coordination des activités communales franco-allemandes“ deutlich wird, als Francois Poncet deutlich machte, die Koordination zwischen beiden Verbänden sei eine „condition essentielle pour obtenir de nouveaux crédits auprès du gouvernement“.<sup>199</sup> Ohne derartige Druckmittel ausgestattet, versuchte die Bundesregierung zwar ebenfalls, die Außendarstellung der deutschen Kommunen zu beeinflussen und die Konkurrenz insbesondere zwischen IBU und RGE zu beenden, aber im Gegensatz zur französischen Regierung war sie hierbei wesentlich weniger erfolgreich. Außerdem mussten die Ministerien aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik bei allen Einflussnahmeversuchen auf kommunaler Ebene sowohl die Interessen der Länder berücksichtigen, als auch die Grundsätze der kommunalen Selbstverwaltung beachten, die von den Kommunalvertretern insbesondere immer dann betont wurden, wenn es um Zugeständnisse inhaltlicher oder materieller Art ging.<sup>200</sup> Diese strukturelle Disparität der Einflussmöglichkeiten zwischen Deutschland und Frankreich hatte zur Folge, dass die Außendarstellung der französischen Kommunen einheitlicher war und die französischen Sektionen aufgrund ihres gemeinsamen Auftretens in den 1950er Jahren „ihre Stellung in den internationalen Verbänden noch

---

196 Protokoll der Sitzung des VA vom 04.03.1956 in Straßburg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Auch im RGE betonte Jean Bareth, die Kommission schränke die Unabhängigkeit der Kommunen in ihren Auslandsbeziehungen nicht ein. Vgl. die Niederschrift über die Sitzung der Kommission für Städteverbrüderungen am 20.02.1956 in Darmstadt. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 142.

197 Vgl. Vion, Antoine: Construction, S. 95ff.

198 Vgl. die Verordnung vom 24.01.1956 betreffend die internationalen Verbrüderungen in Frankreich, in: Rat der Gemeinden Europas. Mitteilungsblatt des Rates der Gemeinden Europas. Neue Serie [2/1956], S. 5: „Par 2. – Jeder „Verbrüderungs“-Plan muss, bevor jeglicher offizieller Schritt bei einer ausländischen Behörde unternommen wird, Gegenstand einer Anzeige beim Präfekten sein, der ihn der Kommission durch den Innenminister vorlegen lassen muss.“ Vgl. zur Reaktion des RGE auf die Verordnung: ebd., S. 6f. Vgl. auch: Friedrich, Carl J.: Europe, S. 166.

199 Protokoll der Sitzung der Verbindungskommission zwischen IBU und RGE in Frankreich am 27.06.1955. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 114.

200 Vgl. hierzu das Beispiel der Entwicklungspartnerschaften: Kap. 4.3.4.

verstärk[en]“ konnten, wie das BMI besorgt anmerkte. Die deutsche Vertretung läge dagegen „im argen“, weil sich die deutschen kommunalen Spitzenverbände nicht über eine Zusammenarbeit in den internationalen Kommunalorganisationen einigen könnten und sich „teilweise erhebliche Schwierigkeiten“ bereiteten. Aber gerade das Nebeneinander verschiedener Organisationen, wie es in Deutschland aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung nicht zu verhindern war, hatte nicht nur negative Auswirkungen, sondern förderte auch innovative Entwicklungen, wie bei den Städtepartnerschaften deutlich geworden ist. Problematisch war weniger die Konkurrenz unterschiedlicher Konzeptionen und Organisationen als die persönlichen Machtkämpfe und unlauteren Wettbewerbsmethoden, die damit einhergingen. Diese wären jedoch durch eine Vereinigung der beiden Organisationen nicht zu vermeiden gewesen. Aus diesem Grund sollte das folgende Kapitel über die Auseinandersetzungen zwischen der IBU und dem RGE auch unter dem Aspekt gesehen werden, dass das Nebeneinander der beiden Organisationen durchaus positive Effekte zeitigte und viele der vordergründig einleuchtenden Einigungsappelle auf lange Sicht nur zu einer Verlagerung des Konflikts auf eine andere Ebene geführt hätten, solange nicht die dahinterstehenden persönlichen Ambitionen und Differenzen beseitigt worden wären.

#### 2.2.5 *Deutsch-französische Verständigung oder europäischer „Geist“? – Die Konkurrenz zwischen IBU und RGE in den 1950er Jahren*

*„Wir müssen eben die Stärkeren sein und mit der nötigen Autorität auftreten.“<sup>201</sup>*

Mit dieser Bemerkung schloss Dr. van Aubel die erste allgemeine Aussprache über den RGE im Verwaltungsausschuss der IBU knapp eine Woche nach dessen Gründung in Genf Ende Januar 1951. Man war nach langer Diskussion zu der Meinung gelangt, dass es nur zwei Möglichkeiten im Verhältnis zum RGE geben könne. Die erste Alternative war die „Vereinheitlichung“, d.h. die Einbindung der IBU in eine europäische Gemeindeorganisation, die wiederum Teil des IGV sein sollte. Dies sah ein Vorschlag von Bürgermeister Schwering/Köln vor. Als Gegenposition kam nur die „Gewinnung der klaren Oberhand“ gegenüber der Genfer Neugründung in Betracht. Präsident Wyler wurde beauftragt mit dem Präsidenten des RGE, dem Genfer Nationalrat Fernand Colttier, Kontakt aufzunehmen. Damit war der Grundstein für ein Konkurrenzverhältnis gelegt, das für den RGE nur ein „Nebenkriegsschauplatz“ in seiner Auseinandersetzung mit dem IGV war, während das Aufkommen einer europäischen Konkurrenzsituation für die IBU von Anfang an die Existenzfrage stellte. Dies führte dazu, dass die Auseinandersetzung die gesamten 1950er Jahre in vier Phasen mit unterschiedlicher Intensität andauerte.

Die Entstehungsphase zwischen 1951 und 1954 war durch die Vereinigungsbemühungen des Deutschen Städtetages und erste sporadische Kontakte gekennzeichnet, die aber ohne Auswirkungen blieben, zumal die praktischen Erfolge beider Organisationen noch recht spärlich waren. Die zweite Phase zwischen 1954 und

---

<sup>201</sup> Protokoll der Sitzung des VA der IBU am 05./06.02.1951 in Lyon. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45. Dort auch das folgende Zitat. Vgl. zur Gründungsgeschichte des RGE: Kap. 3.1.2.

Ende 1956 wurde durch eine deutliche Intensivierung des Konfliktes bestimmt, da es in Frankreich zu einer Personalunion zwischen den nationalen Verbänden von IBU und RGE gekommen war, während sich in Deutschland die Konflikte zwischen den nationalen Verbänden verschärften. Den Wendepunkt stellten schließlich zwei Ereignisse um die Jahreswende 1956/57 dar. Zum einen wuchs nach dem misslungenen III. Europäischen Gemeindetag 1956 in Frankfurt und Bad Homburg v.d.H. der internationale Druck auf die Bundesregierung, der eine personelle Umgestaltung der deutschen Sektion des RGE forderte. Zum anderen konnte der RGE durch die erstmalige Abhaltung der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat seinen bisher größten Erfolg feiern. Beide Ereignisse und der sanfte Druck der Bundesregierung führten dazu, dass man sich in langwierigen Verhandlungen auf die „Freudenstädter Vereinbarung“ zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen einigte, die auf dem Bürgermeisterkongress der IBU im Mai 1958 feierlich unterzeichnet wurde. Da aber die persönlichen Animositäten und das fehlende Vertrauen zwischen den deutschen Verbänden weiterbestanden, waren die folgenden Konflikte über die Auslegung des Vereinbarungstextes und gegenseitige Vorwürfe vorprogrammiert, die schließlich dazu führten, dass das Abkommen bedeutungslos und das Verhältnis der beiden Organisationen auch zu Beginn der 1960er Jahre spannungsgeladen blieb. Insgesamt verdeutlicht der Konflikt das Beziehungsgeflecht zwischen den Einflussmöglichkeiten und -grenzen der nationalen Regierungen auf die transnationalen Kommunalkontakte, die strukturellen Veränderungen dieser Beziehungen in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre und die Bedeutung der persönlichen Beziehungen der Akteure. Am Anfang des Konflikts zwischen der IBU und dem RGE standen zwei unterschiedliche Konzepte zur europäischen Einigung und – vielleicht noch wichtiger – das Misstrauen von Präsident Eugen Wyler gegenüber der neuen Organisation. Der Grund für dieses gestörte Vertrauensverhältnis beruhte auf der Tatsache, dass Alida de Jager, eine der treibenden Kräfte hinter der Gründung des RGE, ohne Angabe ihres Vorhabens „vor der Gründung“ an Wyler herangetreten war und „dokumentarisches Material über die Tätigkeit der Bürgermeister-Union“ erbeten hatte.<sup>202</sup> Der Präsident fühlte sich hintergangen und stellte 1954 rückblickend fest, der RGE habe „manche Idee von uns kopiert“, womit er insbesondere die Städtepartnerschaften meinte.<sup>203</sup> Aufgrund dieser Erfahrungen und seiner inhaltlichen Skepsis gegenüber den hochfliegenden

---

202 Protokoll der Sitzung des VA am 16./17.04.1951 in Freiburg i.Br. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45. Vgl. auch das Protokoll der Sitzung des VA in Puteaux/Seine am 10./11.12.1951. Ebd. Hervorhebung im Original. Vgl. auch das Verhalten de Jagers gegenüber dem IGV: S. 155.

203 Protokoll der Sitzung des Verbindungsbüros am 06.03.1954 in Bern. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. In diesem Sinne äußerte sich auch Präsident Kämpfen auf derselben Sitzung: „Die Idee der Korrespondenzstädte zwischen Frankreich und Deutschland ist unser Reservat. Der REG hat diese Aktion von uns kopiert.“ Die Brisanz, welche die Frage der Urheberschaft der Städtepartnerschaftsidee für die Gründer der IBU hatte, wird auch aus einer späteren Äußerung Hans Zbindens über sein Gespräch mit Hansjürgen Garstka deutlich: „Dass die erste Idee eines Einsatzes der Gemeinde-Kontakte über die nationalen Grenzen hin durch die IBU zum ersten Mal gefordert und ausgeführt wurde, habe ich ihm [Garstka, I.B.] deutlich gemacht, damit er genau weiss, dass der RGE sie von uns übernommen hat, wie ich es ja von Frau de Jager in Genf erfahren hatte.“ Schreiben Zbindens an Engelhardt vom 21.03.1969. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 92.

europapolitischen Plänen des RGE verwundert es nicht, dass er bei den Gesprächen, die er im Laufe des Jahres 1951 mit RGE-Präsident Cottier führte, lediglich um eine Betonung der Unterschiede beider Organisationen und die Unvereinbarkeit ihrer Ziele bemüht war:

„Es zeigt sich immer mehr, dass die deutsch-französische Verständigung zur entscheidenden Kernfrage des Europaproblems wird, [...]. Hier liegt das oberste Ziel unserer Bürgermeister-Union, während der sogenannte Rat der Gemeinden das Organisatorische der Gemeinden voranstellt. Die Schweizer wissen aber aus aller Erfahrung, dass die Einmischung in den Aufbau der Gemeinden selten erwünscht ist, denn jedes Land hat seine eigenen Verhältnisse, [...]. Damit will ich nur andeuten, dass unsere Bürgermeister-Union ihren klaren Weg der Verständigung – unter Respektierung der Eigenart jeden Landes – gehen wird, und dieser Weg kann für uns nicht der des Rates der Gemeinden sein.“<sup>204</sup>

Aufgrund dieser Einschätzung behandelte Wyler den Versuch Otto Ziebills vom Deutschen Städtetag, der im November 1951 – wie schon Bürgermeister Schwing/Köln zu Beginn des Jahres in Lyon – eine Fusion des RGE und der IBU unter dem Dach des IGV anvisierte, mit wenig Elan.<sup>205</sup> Ziebill hatte nicht ganz zu Unrecht angeführt, dass auch der RGE verständigungspolitische Ziele verfolge und sich daher eine Koordination der Arbeiten anbiete.<sup>206</sup> Dennoch übernahm der Verwaltungsausschuss der IBU auf seiner Sitzung in St. Gallen die Position Wylers und hielt an seiner abwartenden Einstellung zum RGE fest. Eine Fusion komme, wie OB Klett/Stuttgart ausführte, „niemals in Frage“. Zudem wurden bereits Zweifel an der Integrität der beteiligten Persönlichkeiten geäußert und ein „Intrigenspiel von Leuten [vermutet], die sich eine Position schaffen woll[t]en.“<sup>207</sup> Die Frage einer Zusammenarbeit blieb aber dennoch in den folgenden zwei Jahren immer akut, da der RGE in Frankreich „leider ziemlich gut vorangekommen“ sei, was dazu führte, dass sich die anfängliche Einheitsfront der französischen Delegation gegen den RGE langsam auflöste, ohne dass vorerst konkrete Schritte zu einer Zusammenarbeit zustande kamen<sup>208</sup>, zumal der RGE ab 1953 zunehmend durch interne Machtkämpfe

---

204 Privates Schreiben Wylers an Ziebill vom 20.11.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-01.

205 Vgl. das Rundschreiben Ziebills an den IGV, den RGE und die IBU vom 26.11.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Vgl. für Wylers Skepsis auch das Schreiben an OB Klett vom 07.02.1952 und das Schreiben OB Kraus‘ an Wyler vom 31.01.1952. Ebd. Wylers Zurückhaltung brachte ihm später von Seiten OB Kolbs, der Ziebills Plan befürwortete, da Frankfurt ohnehin in beiden Organisationen mitarbeitete, den Vorwurf ein, er sei in der Frage der Zusammenarbeit „etwas bockig“ gewesen und habe dadurch die Beziehungen verschlechtert.

206 Vgl. das Schreiben Ziebills an Wyler vom 25.11.1951. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 107-01.

207 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VB in St. Gallen am 19.05.1952. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 45.

208 Anfang Februar 1953 fand ein Treffen zwischen dem VB und Frau de Jager, Nationalrat Cottier und Professor Gasser statt, das aber lediglich die bereits bestehende Abgrenzung der Tätigkeitsgebiete bestätigte und zu gegenseitiger Rücksichtnahme und Respektierung aufforderte. Der eingesetzte Koordinierungsausschuss trat nie zusammen. Vgl. das Protokoll der Sitzung des VB in Basel vom 10.01.1953. Ebd., Nr. 70.

und finanzielle Schwierigkeiten geschwächt wurde.<sup>209</sup> In Deutschland und der Schweiz vollzog sich hingegen eine umgekehrte Entwicklung, so dass 1954 die Mehrheit der deutschen Mitglieder einer Zusammenarbeit mit dem RGE ablehnend gegenüberstand. In dieser Situation platzte schließlich auf der Sitzung des Verwaltungsausschusses in Wiesbaden im Juli 1954 die Bombe und leitete die zweite Phase des Konflikts zwischen IBU und RGE ein. Präsident Kämpfen hatte auf Wunsch der französischen Delegation das Thema RGE auf die Tagesordnung gesetzt und führte in seinen einleitenden Worten aus, dass ein Kontakt zwischen der Union mit dem Rat abzulehnen sei, denn dieser habe sich trotz gegenteiliger Versicherungen zum Konkurrenten der Union im Bereich des Partnerschaftswesens und des Jugendaustausches entwickelt.<sup>210</sup> Demgegenüber brachte Bürgermeister Montgascon/La Flèche, der bereits seit Anfang 1953 den RGE-Sitzungen als Beobachter der IBU beigewohnt hatte, zum Ausdruck, der „französische Bürger [wolle] beides: die deutsch-französische Verständigung *und* Europa.“ Daher zeichne sich in Frankreich immer mehr „die Neigung zum Rat ab“. Die SFIO, die dem RGE bisher immer ablehnend gegenübergestanden hatte, habe im Prinzip beschlossen, den Rat zu unterstützen. Sowohl die Schweizer als auch die deutsche Delegation zeigten sich „völlig überrascht“, und Präsident Kämpfen drohte unverhohlen mit dem Rückzug der schweizerischen Delegation:

„Es handele sich um keine Prestigefrage; wenn aber die französischen Kollegen in der Union zugunsten des Rates wirken wollen, dann solle dies *heute* festgestellt werden und die Schweizer würden sich zurückziehen.“

Im weiteren Verlauf der Diskussion gelang es den Franzosen aber, Präsident Kämpfen von seinem Plan abzubringen. Sie wiesen den Vorwurf, „Verrat an der Union“ zu üben, zurück, baten um Vertrauen und Verständnis für die „besondere französische Lage“ und stellten einen Lagebericht über die Situation in Frankreich in Aussicht. Was die Franzosen darunter verstanden, wurde deutlich als Minister Poher auf der Verwaltungsausschusssitzung in Freiburg i.Br. am 5. März 1955 endlich den lang ersehnten Bericht vortrug und gleichzeitig bekanntgab, dass nunmehr durch den Eintritt Pohers, Dardels und de Montgascon in das Präsidium der französischen Sektion des RGE eine enge Personalunion zwischen den französischen Verbänden herbeigeführt worden sei. Als Gründe für das, was OB Kraus als „völlige Umstellung“ auf der französischen Seite bezeichnete, gab Poher die bereits mehrfach angedeuteten innenpolitischen Gründe an. In Frankreich stehe man Deutschland noch immer mit einer „gewissen Zurückhaltung“ gegenüber. Deshalb bevorzuge man Ringpartnerschaften gegenüber bilateralen Beziehungen, da man nicht mit Deutschland allein dastehen wolle.<sup>211</sup> Die oben bereits angesprochene Einflussnahme der französischen Regierung erwähnte Poher offenbar nicht.<sup>212</sup> Da die deutsche Delegation von den Franzosen vor

---

209 Vgl. S. 151ff.

210 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA vom 10./11.07.1954 in Wiesbaden. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Dort auch die folgenden Zitate.

211 Vgl. den Bericht von OB Kraus über das Verhältnis zwischen IBU und RGE vom 21.09.1956. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-133-5.

212 Vgl. S. 84ff.

vollendete Tatsachen gestellt wurde, blieb ihr nichts anderes übrig, als das Vorgehen der Franzosen im Nachhinein gutzuheißen und für die eigenen Entscheidungen auf nationaler Ebene Unabhängigkeit zu reklamieren.<sup>213</sup> Man einigte sich darauf, dass die französische Delegation die Freiheit der Aktion habe und in Deutschland die Beobachtung des RGE ohne direktes Zusammengehen fortgesetzt werde. Außerdem sollte versucht werden, eine Kontaktaufnahme der internationalen Spitzen beider Verbände herzustellen.<sup>214</sup> Damit waren die Grundlinien, die die Auseinandersetzungen der folgenden Jahre bestimmten, festgelegt. Während die Franzosen darauf drängten, zu einer Einigung mit dem RGE zu kommen, war die deutsche Sektion vor allem um eine Abgrenzung der Aufgabengebiete bemüht. Sie wollte die deutsch-französischen Partnerschaften ausschließlich für die IBU reserviert wissen und nur die europäischen Partnerschaften dem RGE überlassen.<sup>215</sup> Dies führte in der Folgezeit immer wieder zu Auseinandersetzungen und sorgte für eine stetige Verschlechterung der persönlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedern der deutschen Verbände, zumal sich die deutsche Sektion des RGE gegen eine „allzu scharf[e]“ Abgrenzung der Arbeitsgebiete aussprach.<sup>216</sup> Das Verhalten des RGE in Deutschland wurde von den deutschen Mitgliedern der IBU als „illoyal“ und die Werbebroschüren als „Lügenmaterial“ bezeichnet.<sup>217</sup> Es war einhellige Meinung der deutschen Führung, dass die deutsche Sektion des RGE von „ehrgeizigen Gernegrossen ohne Format“ geleitet werde, die man „nicht für kompetent halte“.<sup>218</sup> An eine Zusammenarbeit auf Basis einer Personalunion war unter diesen Umständen natürlich nicht zu denken. OB Klett machte deutlich, er könne sich nicht vorstellen, „dass im Präsidium des RGE unter einem unbedeutenden Präsidenten ein immerhin eine grosse Stadt im Bundesgebiet vertretender Oberbürgermeister [er selbst, I.B.] als Vizepräsident der Bürgermeister-Union mitwirk[e].“<sup>219</sup>

---

213 Vgl. die Erklärung von OB Kraus auf der Sitzung des VA in Freiburg am 05.03.1955. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. für eine Gegenüberstellung der unterschiedlichen Positionen der deutschen und der französischen Delegation das Protokoll der Mitgliederversammlung der IBU anlässlich des Internationalen Bürgermeister-Kongresses in Straßburg/Kehl am 24.09.1956. Ebd., Nr. 69.

214 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VB am 21.04.1955 in Stuttgart. Ebd. Die Kontaktaufnahme mit Präsident Hamilius erfolgte auf einer Sitzung des VB in Luxemburg im Dezember 1955. Die aus diesem Gespräch hervorgegangene Kommission tagte am 04.02.1956 in Basel und verabschiedete eine EntschlieÙung, die dazu dienen sollte, „die Aktionen im Hinblick auf die Verstärkung der Werbung zu koordinieren“. Da in Deutschland aber keine Einigung erzielt werden konnte, blieb dieser Versuch der Annäherung bedeutungslos.

215 Vgl. das Schreiben von OB Kraus an Geschäftsführer Engelhardt vom 01.02.1956 über sein Gespräch mit OB Engel/Darmstadt vom RGE. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96.

216 Aufzeichnung von OB Kraus vom 01.06.1956. Ebd.

217 Protokoll der Sitzung des VA am 05.03.1956 in Straßburg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70; Aufzeichnung Engelhardts für OB Klett vom 13.07.1956. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

218 Vertrauliches Rundschreiben von Präsident Moritz Kämpfen an die Mitglieder der Schweizer Delegation der IBU vom April 1962. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91. Protokoll der Sitzung des VA am 07.12.1956 in Heidelberg. Ebd., Nr. 70.

219 Schreiben OB Klett an OB Kraus vom 04.09.1956. Ebd., Nr. 96.

Während die deutsche Seite die völlige Unabhängigkeit von der IBU bewahren wollte, liefen die französischen Pläne dagegen auf eine mittelfristige Fusion der beiden Organisationen hinaus. Beide nationalen Delegationen gingen dabei von den Erfahrungen in ihren eigenen Ländern aus. Dies wird insbesondere aus den Darlegungen des französischen Geschäftsführers Lafosse auf einer Besprechung mit OB Klett und dem deutschen Geschäftsführer Engelhardt in Stuttgart deutlich:

„Die Entwicklung, insbesondere in Frankreich, habe gezeigt, dass der europäische Gedanke, der vom RGE vertreten wird, mehr Anhänger gefunden hat, als die rein deutsch-französische Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit der Gemeinden aller freien europäischen Staaten hat in allen Ländern mehr Chancen und sie finde nicht nur bei den Gemeinden eine zunehmend stärkere Resonanz, sondern z.B. auch beim Europarat.“<sup>220</sup>

Diese Einsicht in das überlegene Konzept des RGE bewog die französische Delegation und insbesondere Bürgermeister Dardel/Puteaux, auf zwei Wegen Einfluss auf die Situation in Deutschland zu nehmen. Er versuchte, das europäische Profil der IBU zu schärfen und setzte gleichzeitig die deutsche Sektion des RGE über dessen internationales Präsidium und Generalsekretariat unter Druck, zu einer personellen und organisatorischen Übereinkunft mit der deutschen Delegation der IBU zu gelangen.

Zur Schärfung des europäischen Profils stellte er bereits auf der Sitzung des Verbindungsbüros am 4. März 1955 in Freiburg i.Br. den Antrag, ebenso wie RGE und IGV das Konsultativstatut beim Europarat zu beantragen und trieb dieses Vorhaben gegen die Skepsis des schweizerischen Präsidenten und einiger Mitglieder der deutschen Delegation auch in der Folgezeit voran. Damit zusammenhängend – Dardel ging davon aus, dass die Gewährung des Konsultativstatuts nur zu erreichen sei, wenn eine Ausrichtung der Union auf europäische Fragestellungen erfolge – forderte er eine stärkere Betonung der europäischen Komponente durch die IBU und griff die Diskussion um eine europäische Erweiterung der IBU zu einer „Union Européenne des Maires“ aus dem Jahre 1951 wieder auf.<sup>221</sup> Mit seinem Vorstoß stieß er jedoch auf den Widerstand der deutschen Delegation, die nicht ganz zu Unrecht befürchtete, man wolle die IBU durch die Erweiterung ihrer Aufgaben nur „fusionsfähig“ machen.<sup>222</sup> Insbesondere OB Kraus vermutete hinter den Aktionen Dardels ein „Intrigenspiel“ des Bürgermeisters von Puteaux und des Generalsekretärs des RGE, Jean Bareth.<sup>223</sup> Der

---

220 Aufzeichnung von Geschäftsführer Engelhardt über ein Gespräch mit dem französischen Geschäftsführer Lafosse und OB Klett am 05.07.1957. Ebd.

221 Protokoll der Sitzung des VA am 07.12.1956 in Heidelberg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. auch die heftigen Diskussionen um das Thema des Internationalen Bürgermeister-Kongresses in Straßburg auf der Sitzung des VA am 16.06.1956 in Mâcon. Ebd. Vgl. auch das Kurzprotokoll der Sitzung des VB in Basel am 22.02.1957 in Basel. Ebd. In Zusammenhang mit Dardels Bemühungen stehen auch die Auseinandersetzung um die Texte der deutsch-französischen Freundschaftserklärungen auf dem Bürgermeister-Kongress in Freudenstadt 1958. Vgl. S. 81f.

222 Protokoll der Sitzung des VA am 07.12.1956 in Heidelberg. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

223 Vertrauliches Aktenvermerk von Geschäftsführer Engelhardt über die Besprechung zwischen der IBU und dem RGE in Deutschland am 23.11.1956. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Vgl. auch das Schreiben von OB Kraus an OB Klett vom 16.10.1956. StArch Stuttgart, Bestand IBU,

deutsche Geschäftsführer Engelhardt befürchtete, die Avancen des internationalen RGE dienten lediglich dazu, um „für den RGE selbst ein kompetentes deutsches Präsidium zu gewinnen und seinen eigenen Einfluss in Deutschland damit zu verstärken.“<sup>224</sup> Er riet daher zu „grösster Vorsicht“ bei der Prüfung einer Personalunion der Präsidien auf deutscher Seite. Diese abwartende Haltung hing damit zusammen, dass das Problem RGE für die deutsche Delegation insofern an Brisanz verloren hatte, da die Spannungen zwischen dem Deutschen Städtetag und der Deutschen Sektion des RGE sich im Laufe des Jahres 1956 zu einem offenen Konflikt verschärft hatten, in dessen Verlauf der DST deutlich gegen den RGE Stellung bezogen hatte.<sup>225</sup> Dadurch war nach Meinung von OB Klett die Deutsche Sektion des RGE beim größten kommunalen Spitzenverband in Deutschland, dessen Mitgliedern und der Geschäftsstelle „restlos abgemeldet“ und damit politisch erledigt.<sup>226</sup> Es verwundert daher nicht, dass er im Bewusstsein einer starken Position weitreichende Forderungen für eine zukünftige Zusammenarbeit mit dem RGE stellte. OB Klett forderte als Voraussetzung für eine „Einflussnahme“ auf die deutsche Sektion des RGE nach französischem Muster eine „personelle Bereinigung im Präsidium“, eine „Klärung der finanziellen Lage“ und eine „wahrheitsgetreue Propaganda bzw. Publizierung seitens des RGE unter Zurücknahme der offensichtlichen Unwahrheiten“.<sup>227</sup> Dies könne aber erst nach den Kongressen der IBU in Straßburg/Kehl im September und dem III. Europäischen Gemeindetag des RGE in Frankfurt/Bad Homburg v.d.H. geschehen. Auch einen vom internationalen RGE über die französische Delegation der IBU angeregten Delegationsaustausch mit dem RGE für die anstehenden Kongresse in Deutschland lehnte die deutsche Delegation ab.<sup>228</sup> In dieser durch gegenseitiges Misstrauen und verbandspolitische Spannungen gekennzeichneten Situation forcierten zwei Ereignisse die Entwicklung und führten zum Versuch der Bundesregierung, schlichtend in die Streitigkeiten einzugreifen. Zum einen stellte die Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats im Juni 1956, im folgenden Jahr erstmals eine Europäische Kommunalkonferenz auszurichten, das BMI vor die Aufgabe, eine repräsentative Delegation der deutschen Kommunen

---

Nr. 96; Sitzung des VA am 07.12.1956 in Heidelberg. Ebd., Nr. 70; Schreiben von OB Kraus an das AA vom 10.12.1956. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 35.

224 Aktenvermerk von Geschäftsführer Engelhardt vom 06.09.1956. StArch Stuttgart. Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Dort auch das folgende Zitat. Der internationale RGE hatte der deutschen Delegation eine Übernahme des Präsidiums der deutschen Sektion und eine Einbindung von Präsident Kämpfen in das internationale Präsidium des RGE angeboten.

225 Vgl. die 77. Sitzung des Präsidiums des DST in Bad Kreuznach am 18./19.05.1956 und in Trier am 07.09.1956. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir. 03-01/75-78. Vgl. zu den Auseinandersetzungen zwischen IGV/DST und RGE: Kap. 3.2.1.

226 Schreiben OB Kletts an OB Kraus vom 12.09.1956. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-133-5.

227 Vgl. das Aktenvermerk von Geschäftsführer Engelhardt über die Besprechung zwischen ihm, Lafosse und OB Klett am 05.07.1956 in Stuttgart. Ebd.

228 Vgl. das Schreiben von Lafosse an die deutsche Geschäftsstelle der IBU vom 27.07.1956 und die Antwortschreiben von OB Klett und OB Kraus an Lafosse vom 08.08. und 14.08.1956. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96.

zusammenzustellen.<sup>229</sup> Dies erwies sich jedoch als außerordentlich schwierig. Ministerialrat von Hausen vom zuständigen Referat I C 5 des BMI stellte resignierend fest, die Haltung der kommunalen Spitzenverbände zu internationalen Kommunalorganisationen sei „völlig uneinheitlich“. Die deutschen Verbände würden sich wegen der Unterstützung der einzelnen internationalen Einrichtungen „regelrecht ‚bekriegen‘“, was dazu führe, dass die deutschen Interessen in den internationalen Gremien nur „unzureichend wahrgenommen“ würden. Es sei daher eine Klärung erforderlich, welche der Organisationen von der Bundesregierung unterstützt werden sollten.<sup>230</sup>

Zum anderen trat der internationale RGE nach dem organisatorisch missglückten III. Europäischen Gemeindetag in Frankfurt und Bad Homburg v.d.H. an die Bundesregierung heran und verstärkte damit seine bereits seit 1954 laufenden Bemühungen, direkten Einfluss auf die Zusammensetzung der Deutschen Sektion des RGE zu nehmen.<sup>231</sup> Bereits kurz nach der Frankfurter Veranstaltung wurde der internationale Generalsekretär Jean Bareth in der Deutschen Botschaft in Paris vorstellig und beklagte sich über den Verlauf der Tagung. Für die hochkarätige französische Delegation habe es „keine Gesprächspartner“ gegeben, und die französischen Abgeordneten seien „wenig befriedigt von Frankfurt heimgekehrt.“<sup>232</sup> Er forderte „sehr nachdrücklich“, die zuständigen deutschen Regierungsstellen möchten sich für eine repräsentativere Zusammensetzung der deutschen Sektion des RGE einsetzen und bat um einen Termin mit dem Bundesaußenminister in Bonn, um sein Anliegen persönlich

---

229 Bereits vorher hatten beide Ministerien eine Bereinigung der zersplitterten Verbandslandschaft befürwortet, sich aber nur indirekt eingeschaltet. Das AA hatte der Abhaltung der Europäischen Kommunalkonferenz vor allem deshalb zugestimmt, weil es sich von dieser Institution eine Überwindung der verbandspolitischen Querelen erhofft hatte. Das BMI hatte bereits seit 1952 einen Zusammenschluss von RGE, IGV und IBU befürwortet, sich aber wegen der eigenständigen Ausgleichsbemühungen der kommunalen Verbände zurückgehalten. Als durch Forcierung der kommunalen Auslandsbeziehungen im Jahr 1956 die Frage wieder aktuell wurde, war man im BMI offensichtlich nicht mehr auf dem neusten Stand, denn man bemühte sich fieberhaft, Informationen über die einzelnen Verbände einzuholen, um sich ein Bild machen zu können. Vgl. das Schreiben des StS im BMI Bleek an den StS im Bundeskanzleramt Lenz vom 05.12.1952. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1-3.

230 Vgl. den Vermerk MR von Hausens vom 17.10.1956. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4636.

231 Vgl. das Schreiben Engelhardts an OB Kraus vom 18.10.1956. StArch Stuttgart. Bestand IBU, Nr. 96. „Im Gegensatz hierzu sei der RGE-Kongreß in Frankfurt – Bad Homburg organisatorisch ein Katastrophe und bezüglich der Teilnahme deutscher Persönlichkeiten eine Blamage für den RGE gewesen. [...] alles war ein furchtbares Durcheinander. Selbst M. Dardel ist entsetzt über diesen Kongress; ebenso Bareth. Herr Hoose habe jede Einmischung seitens Bareth abgelehnt und das Misslingen des Kongresses – trotz der grossen Teilnehmerzahl – hat man Herrn Hoose sehr übel genommen. [...] Ich habe den Eindruck gewonnen, dass das internationale Präsidium den Rücktritt von Herrn Hoose wünscht.“

232 Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 16.10.1956. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 34. Dort auch das folgende Zitat. Der französischen Delegation gehörten neben den vier Ministern Chaban-Delmas, Defferre, Metayer und Pic auch über 40 Abgeordnete der französischen Nationalversammlung an.

vorbringen zu können.<sup>233</sup> Diese Besprechung fand am 14. November 1956 mit StS Hallstein vom AA und StS Bleek vom BMI statt. Das Ergebnis war die vollständige Übernahme der Forderungen des internationalen RGE durch die deutschen Regierungsstellen, wie aus einer Aufzeichnung von LR Frowein hervorgeht:

„Ich bin mit den Herren des Bundesinnenministeriums einer Meinung, dass das wichtigste Ziel, das erreicht werden muß, in der Umorganisation der deutschen Sektion des RGE besteht, um wirklich qualifizierte Persönlichkeiten an die Spitze zu bekommen. Das scheint nur möglich, wenn die bisher völlig negative Haltung des deutschen Städtetages zum RGE sich ändert und damit die bedeutenden Städte der Bundesrepublik dem RGE beitreten.“<sup>234</sup>

Gleichzeitig wurde den Verbandsfunktionären des RGE jedoch in allen Gesprächen deutlich gemacht, dass nach deutschem Verfassungsrecht der Bund eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kommunen nicht besitze, so dass die Einflussmöglichkeiten der Regierung begrenzt seien.<sup>235</sup> Dies war auch nötig, denn die Gespräche mit dem Deutschen Städtetag, die schon im Vorfeld der Unterredung mit Bareth geführt worden waren, hatten bereits verdeutlicht, wie begrenzt der Einfluss der Bundesregierung auf die Kommunalen Spitzenverbände in dieser Frage war. Der Vertreter des Städtetages, Beigeordneter Beer, hatte bei einer Besprechung mit dem BMI und dem AA deutlich gemacht, dass der Deutsche Städtetag an seiner Ablehnung des RGE festhalten werde, und damit der Voraussetzung für eine Neugestaltung des Verhältnisses zwischen den internationalen Verbänden in Deutschland jede Grundlage entzogen. Die Erfolge der Vermittlungsversuche der Ministerien blieben daher insgesamt unbefriedigend. Es gelang zwar trotz der Differenzen eine gemeinsame Delegation für die Europäische Kommunalkonferenz unter Beteiligung aller Spitzenverbände und des RGE zusammenzustellen,<sup>236</sup> aber die personelle Erneuerung der deutschen Sektion des RGE blieb weitgehend erfolglos. Lediglich Präsident Hoose wurde „kaltgestellt“, was jedoch weniger auf äußeren Druck zurückzuführen war, als auf die offensichtlichen organisatorischen Mängel in Hooses Vorbereitung des III.

---

233 Die Beschwerden richteten sich vor allem gegen den Präsidenten der deutschen Sektion, Amtsdirektor Heinz Hoose/Hemer i.W. und den Direktor des Hessischen Gemeindetages, Hans Muntzke. Daneben wurde beklagt, dass der deutschen Sektion außer Frankfurt/Main keine größere deutsche Stadt angehöre. Vgl. die vertrauliche Aufzeichnung von LR Frowein vom 12.11.1956. Ebd.

234 Vgl. die Aufzeichnung von LR Frowein vom 14.11.1956. Ebd.

235 Vgl. ebd. sowie den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 16.10.1956 und das Vermerk LR Frowein vom 13.11.1956. Ebd.

236 Bei den Auseinandersetzungen ging es vor allem um die Verteilung der 18 deutschen Delegierten auf die vier Spitzenverbände und den RGE. Vgl. die Niederschrift über die 18. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 15.11.1956 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03/2. Vgl. auch den Vorbericht für die 78. Sitzung des Präsidiums des DST und für die 30. Sitzung des Hauptausschusses am 14./15.12.1956 in Freiburg/Br. Ebd., Dir 03-01/70-74. Vgl. auch den Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat/Straßburg an das AA vom 15.01.1957. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640.

Europäischen Gemeindetags.<sup>237</sup> Ansonsten änderte sich jedoch an der parteipolitischen und personellen Zusammensetzung der deutschen Sektion des RGE wenig, was sowohl auf die beherrschende Stellung von Direktor Muntzke als auch die weiterhin ablehnende Haltung des Deutschen Städtetags zurückzuführen war.<sup>238</sup>

Der einzige Erfolg, den die Bundesregierung verbuchen konnte, war das nach langen und zähen Verhandlungen unterzeichnete Freudenstädter Übereinkommen zwischen dem RGE und der IBU. Aber auch hier war die Vermittlung der Bundesbehörden nicht für den Beginn der Verhandlungen ausschlaggebend. Zwar hatte man OB Kraus und Heinz Engelhardt ebenfalls Ende Oktober nach Bonn bestellt, um ihnen die Notwendigkeit einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen IBU und RGE in Deutschland zu erläutern, aber den Ausschlag für die Aufnahme der Verhandlungen gaben die Eindrücke der ersten Europäischen Kommunalkonferenz im Januar 1957.<sup>239</sup> Bis dahin hatte sich die IBU noch durchaus abwartend gegenüber dem RGE verhalten, aber nach der Europäischen Kommunalkonferenz in Straßburg fordert OB Kraus, dass es dringend notwendig sei, mit der IBU auf europäischer Ebene aktiver zu werden, da ihm „doch recht klar geworden [sei], welch starken Einfluss der RGE in diesem Gremium und im Europarat [habe]“.<sup>240</sup> Da man aber auf deutscher Seite keine Fortschritte erzielte, kam am 2. Februar 1957 der französische Generalsekretär Lafosse in Stuttgart mit OB Klett, OB Kraus und Geschäftsführer Engelhardt zu einer Besprechung zusammen und übergab ihnen einen Vorschlag der französischen Seite für eine Integration der IBU in den RGE, der offensichtlich in enger Abstimmung mit dem

---

237 Protokoll der Sitzung der deutschen Delegation des VA am 05.10.1957. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Dabei ging es vor allem um die protokollarischen Pannen bei der missglückten Einladung des Bundespräsidenten, die vom DST ausgenutzt wurde, um bei den offiziellen Stellen gegen den III. Europäischen Gemeindetag mobil zu machen, und die Pannen bei der Einladung von Carlo Schmidt als Referent. Vgl. das Schreiben Muntzkes an Carlo Schmidt vom 24.10.1956 und das Schreiben Muntzkes an die Kommunalpolitische Zentralstelle der SPD vom 13.09.1957. FES, AsD, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304. Hoose blieb zwar offiziell bis 1958 Präsident der deutschen Sektion, hatte aber keinerlei Einfluss mehr. Hoose erweckt insgesamt den Eindruck, als sei der Amtsdirektor von Hemer lediglich eine Marionette in den Machtkämpfen innerhalb des RGE und zwischen den Gemeindeverbänden gewesen. Im Interview des Verfassers mit Hoose, betonte dieser immer wieder, er habe sich „nur um die Zeitung gekümmert“. Vgl. das Interview mit Heinz Hoose am 18.12.1998 in Bochum. Vgl. auch das Schreiben Direktor Muntzkes an Generalsekretär Bareth vom 22.11.1957. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 142.

238 Hans Muntzke führte seit April 1957 die Geschäfte der deutschen Sektion und konnte seinen Einfluss innerhalb der Organisation in den folgenden Jahren noch ausbauen. Vgl. das Schreiben Muntzkes an die Kommunalpolitische Zentralstelle der SPD vom 13.09.1957. FES, AsD, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304. Vgl. auch den Bericht Engelhardts an OB Klett vom 23.04.1958. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-13-5. Vgl. zur Position des Deutschen Städtetages die Niederschrift über die 80. Sitzung des Präsidiums des DST am 05.04.1957 in Bremen. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/79-83; Niederschrift über die 19. Geschäftsstellenbesprechung des BKSpV am 09.05.1957 in Köln. Ebd., Dir 30-03/2.

239 Vgl. die Aufzeichnung Engelhardts über seine gemeinsamen Besprechungen mit OB Kraus, LR Frowein und LR Limbourg im AA am 31.10.1956. In der Folge kam es zu einer Besprechung zwischen den deutschen Spitzen von RGE und IBU am 06.11.1956 in Darmstadt, wo abermals die Einsetzung eines Koordinationsausschusses beschlossen wurde, der aber ebenso wie sein Vorgänger bedeutungslos blieb.

240 Schreiben von OB Kraus an OB Klett vom 17.01.1957. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

internationalen Generalsekretariat des RGE entstanden war. Er sah vor, dass die IBU unter Wahrung ihrer Selbständigkeit in der Spitze des internationalen RGE mitwirken sollte, um so „ihren Beitrag zu den gesamteuropäischen Problemen zu leisten, ohne den Boden der deutsch-französischen Verständigungsarbeit zu verlassen.“<sup>241</sup> Dieser Vorschlag wurde auf der Sitzung des Verbindungsbüros Ende Februar als Grundlage für die Verhandlungen mit dem internationalen RGE angenommen, die die französische Delegation im Namen der IBU führen sollte. Gleichzeitig wurde das Pariser Büro beauftragt, das Konsultativstatut beim Europarat für die IBU zu beantragen.<sup>242</sup> Dennoch zogen sich die Verhandlungen über ein Jahr hin, wobei beide Seiten um kleinste Textänderungen feilschten.<sup>243</sup> Dies lag vor allem daran, dass zum einen der RGE die Vereinbarung als „Eingliederung der IBU in den RGE“ betrachtete, während gerade die deutsche Sektion der IBU darin einen „Zusammenschluss“ der zwei Verbände sah, der die Selbständigkeit der Union langfristig garantieren sollte.<sup>244</sup> Zum anderen war gerade das problematische Verhältnis der Organisationen in Deutschland ausgeklammert worden, was auf beiden Seiten den Verdacht schürte, durch die internationale Vereinbarung ausmanövriert zu werden. Nach langen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf einen Vereinbarungstext, der unter Vermittlung des BMI und des AA sowie dem sanften Druck der französischen Seite auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress in Freudenstadt unterzeichnet wurde. Die Hoffnung allerdings, die der Präsident des internationalen RGE, Bürgermeister Hamilius/Luxemburg, bei der feierlichen Unterzeichnung des „Freundschafts- und Kameradschaftspaktes“ äußerte, dass „in Zukunft aus dieser Arbeit sehr gute Früchte erwachsen werden“, erfüllte sich nicht.<sup>245</sup> Die Probleme waren letztlich nur ausgeklammert und nicht gelöst worden. Sie sollten in internen Regelungen über die Zusammenarbeit der Geschäftsstellen nachträglich ausgeräumt werden, was jedoch fehlschlug. Bereits Anfang August 1958 beklagte sich OB Kraus gegenüber dem BMI, die deutsche Sektion des RGE versuche, die derzeitige Inaktivität der IBU aufgrund der Machtübernahme de Gaulles in Frankreich dazu auszunutzen, durch eine großangelegte Werbekampagne die IBU „zurückzudrängen“.<sup>246</sup> Obwohl im September 1958 die

---

241 Vertrauliche Aufzeichnung von OB Klett vom 18.02.1957. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96.

242 Kurzprotokoll der Sitzung des VB in Basel am 22.02.1957. Ebd., Nr. 70.

243 Vgl. für den Verlauf der Verhandlungen die Berichte von Generalsekretär Lafosse an die deutsche Geschäftsstelle. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Vgl. auch die Protokolle der Sitzung der deutschen Delegation des VA vom 05.10.1957 in Stuttgart und der Sitzungen des VA am 02.11.1957 und am 10.02.1958 in Sindelfingen. Ebd. Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. auch das Protokoll über die Sitzung des Präsidiums des RGE in Cannes am 07./08.07.1957. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6.

244 Niederschrift der 85. Sitzung des Präsidiums des DST am 28.02.1958 in Aachen. LArch Berlin, Dir 142-09, Nr. 84-89.

245 Ansprache von Präsident Hamilius auf dem Bürgermeister-Kongress in Freudenstadt. 10 Jahre Internationale Bürgermeisterunion, S. 40.

246 Vermerk von MR von Hausen vom 07.07.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641. Der Geschäftsverkehr mit der französischen Delegation hatte nach dem Machtantritt de Gaulles vollständig aufgehört.

interne Regelung für die Zusammenarbeit der Geschäftsstellen in Paris und im Juni 1959 sogar eine Regelung der technischen Kooperation in Deutschland verabschiedet wurde, kam es auch weiterhin zu Konflikten, die vor allem auf eine unterschiedliche Auslegung der Freudenstädter Vereinbarung zurückzuführen waren.<sup>247</sup> So führte Direktor Muntzke in einem Schreiben an OB Klett im Dezember 1959 aus, der RGE habe für alle Partnerschaften, die über rein bilaterale Beziehungen hinausgingen, die alleinige Verantwortung. Daher sei „die IBU verpflichtet, Partnerschaften, die neben einer deutsch-französischen Stadt noch andere Städte zukünftig umfassen sollen, an den RGE zur Weiterbearbeitung abzugeben.“<sup>248</sup> Diese Auslegung der Vereinbarung durch den RGE lehnte OB Klett vehement ab:

„Die von Herrn Muntzke vertretene Auffassung über die Zuständigkeit des RGE würde letztlich dazu führen, dass unter dem Vorwand, es könnten später an eine deutsch-französische Partnerschaft auch Städte anderer Länder angegliedert werden, der RGE sich praktisch für alle diese Partnerschaften zuständig machen würde.“<sup>249</sup>

Da auch die Zusammenarbeit zwischen den Pariser Geschäftsstellen seit Mitte 1960 zunehmend problematischer wurde<sup>250</sup>, beschloss man auf der Verwaltungsausschusssitzung am 5. August 1960, die IBU solle sich nicht weiter bemühen, den RGE zu einer „loyalen Zusammenarbeit“ zu bewegen. Das Thema RGE sollte erst wieder auf die Tagesordnung des Ausschusses gesetzt werden, wenn „eine Lösung gefunden [sei]“.<sup>251</sup> Der Versuch einer Einigung war damit endgültig gescheitert und man stand zu Beginn des neuen Jahrzehnts und nach unzähligen Verhandlungen im Verhältnis beider Organisationen letztlich immer noch dort, wo man 1951 angefangen hatte. Ein inhaltlich gerechtfertigter Zusammenschluss beider Organisationen war trotz des Drängens von französischer Seite und der Einschaltung der Bundesbehörden am Misstrauen zwischen den leitenden Persönlichkeiten der beiden Verbände in Deutschland gescheitert.<sup>252</sup> Auch war es keiner der beiden Organisationen gelungen,

---

247 Vgl. für die Regelung in Deutschland den Vermerk über die Besprechung zwischen der IBU und der deutschen Sektion des RGE am 14.07.1959 in Weinheim. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96.

248 Vgl. das Schreiben Direktor Muntzkes an OB Klett vom 14.12.1959. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5.

249 Schreiben von OB Klett an OB Engel vom 31.12.1959. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96. Dort auch der übrige Schriftwechsel zwischen OB Klett und OB Engel über die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit zwischen IBU und RGE im Jahr 1959.

250 Vgl. den Bericht über die Besprechung mit Lafosse am 27.05.1960 in Paris. Ebd. „M. Lafosse teilte dann mit, dass M. Dardel wie er immer mehr zu der Überzeugung kämen, dass eine Zusammenarbeit der IBU mit dem RGE fragwürdig sei, und zwar nicht nur auf der deutschen Seite, sondern auch mit dem Generalsekretariat des RGE. Herr Bareth lässt sich in der Frage der Partnerschaften sehr stark von Herrn Muntzke beeinflussen, der auch nach Auffassung von M. Lafosse nicht loyal arbeitet.“

251 Protokoll der Sitzung der deutschen Delegation des VA am 05.08.1960 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75.

252 Vgl. auch das Schreiben des Vorsitzenden der KPV Hessen, Kappus, an den Vorsitzenden der Bundes-KPV, Bittner, vom 09.05.1963. KAS/ACDP Bonn, Nr. IV 002-043/3: „Spätere

entscheidend die Oberhand zu gewinnen. Zwar begannen sich zu Beginn der 1950er Jahre die Gewichte langsam zugunsten des RGE zu verlagern, da dieser in Frankreich und beim Europarat die bestimmende Kraft war, aber die IBU als Erfinderin der Städtepartnerschaften und des kommunalen Jugendaustausches stand gerade in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre auf dem Höhepunkt ihres Ansehens. Dies wird auch aus der Beurteilung deutlich, die das BMI 1958 über die Tätigkeit der verschiedenen internationalen Kommunalorganisationen abgab. Nach seinem Besuch des Internationalen Bürgermeisterkongresses in Freudenstadt kam Ministerialdirigent Keßler zu dem Ergebnis, die internationalen Kommunalorganisationen ständen „erfolgsmäßig im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Größe“. Je umfassender der Zusammenschluss sei, „umso schwieriger [sei] es offenbar, wirksame und nachhaltige Tätigkeitserfolge herbeizuführen.“<sup>253</sup> Aber auch im Selbstverständnis der Beteiligten war die zweite Hälfte der 1950er Jahre der Höhepunkt des eigenen Erfolges. So spricht der deutsche Geschäftsführer Engelhardt in seiner Chronik der IBU davon, dass nach dem „historischen“ Kongress 1956 in Straßburg/Kehl die „Pionierzeit“ der IBU einen gewissen Abschluss gefunden habe. Symbolisch für diese Aufbruchsstimmung war das Treffen auf der Rheinbrücke zwischen Straßburg und Kehl. Die Brücke war für die Zeremonie extra für den Verkehr gesperrt worden und von beiden Seiten schritten die nationalen Delegationen angeführt von ihren Außenministern aufeinander zu, um sich schließlich über der Flussmitte zu treffen.

„Auf der Mitte der Rheinbrücke spannte sich ein grün-weiß-grünes Band, dem sich nun die Delegationen von beiden Seiten des Rheins näherten. Presse, Rundfunk, Fernsehen und Wochenschauen standen bereit, um Zeuge des Augenblicks zu werden, in dem die Außenminister Frankreichs und Deutschlands gleichzeitig das trennende Band durchschnitten und sich die Hände zum Freundschaftsbund reichten. *Wahrlich ein historischer Augenblick*, denn nie zuvor gab es eine solche Begegnung im Geiste der Freundschaft an dieser Stelle, auf dieser Brücke zwischen Straßburg und Kehl, die so viel Feindschaft erlebt hat, bevor es zu diesem Freundschaftsakt kam.“<sup>254</sup>

Dieser Akt symbolischer Politik war Ausdruck der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, die dazu beitrugen, dass die Ideen, die man in den frühen 1950er Jahren entwickelt und nur schwer in die Praxis hatte umsetzen können, auf einmal wie von selbst Knospen trieben. Sigmund Widmer, Stadtpräsident von Zürich und Nachfolger Kämpfers als Präsident der Union, konnte daher im Rückblick zurecht die Zeit nach 1956 und den Freudenstädter Kongress als „Krönung dieser Entwicklung der IBU“ bezeichnen.<sup>255</sup> Obwohl die Organisation gerade in dieser Zeit einen Großteil ihrer

---

Verhandlungen über eine Abgrenzung der Zuständigkeiten, vor allem in Jumelagefragen, litten unter unheilbarem gegenseitigen Mißtrauen.“

253 Denkschrift MinDgt Keßler an die Bundeszentrale für Heimatdienst vom 31.05.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641. Keßler hielt daher die IBU für „durchaus förderungswürdig“.

254 Protokoll des VIII. Internationalen Bürgermeister-Kongresses der IBU. 22.-24. September 1956 in Straßburg-Kehl. hrsg. v. der Union Internationale de Maires/Internationale Bürgermeister-Union, o.O., o.J. Hervorhebungen im Original.

255 Ebd., S. 7.

Energie in den Auseinandersetzungen mit dem RGE verbrauchte, waren die Fortschritte in der praktischen Umsetzung der Ideen nicht von der Hand zu weisen.

Die IBU hatte mit den Städtepartnerschaften und dem kommunalen Jugendaustausch die Idee zu einer transnationalen Bewegung entwickelt, die zunächst in Frankreich innenpolitisch nur sehr schwer in der Praxis durchsetzbar war. Erst die veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach 1955 und die durch das Aufkommen des RGE erzwungene Synthese von Inhalt und symbolischer Form sowie die stärkere Betonung der europäischen Dimension durch Ringpartnerschaften verhalfen der Idee zum Durchbruch, so dass man zwischen 1955 und 1963 von einer ersten Partnerschaftskonjunktur sprechen kann. Sogar die jeweiligen nationalen Regierungen erkannten die Städtepartnerschaftsbewegung zunehmend als ernstzunehmendes Phänomen der zwischenstaatlichen Beziehungen in Westeuropa an und versuchten im Rahmen ihrer Möglichkeiten, auf die transnationalen Kommunalbeziehungen einzuwirken. Während in Frankreich aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus die nationalstaatliche Kontrolle wesentlich ausgeprägter war, beschränkte sich die Bundesregierung gezwungenermaßen auf letztlich erfolglose Vermittlungsdienste zwischen den einzelnen Organisationen. Diese spielten gerade in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre durch ihr transnationales Netzwerk sowohl als Informationsquelle für die Ministerien in der Bundesrepublik, die den Überblick über die Partnerschaftsbewegung zu verlieren drohten, als auch für die Kontaktherstellung zwischen einzelnen Kommunen eine entscheidende Rolle. Die zweite Bedeutung nahm aber in dem Maße ab, wie sich die Städtepartnerschaftsbewegung immer weiter von ihren Erfindern abnabelte. Die transnationale Kompetenz ging von den Organisationen in wachsendem Umfang auf die Kommunen über, so dass sich erstere zunehmend auf eine Verwaltungs- und Koordinationsfunktion im Hintergrund zurückziehen konnten. Darüber hinaus nahm die zwischen 1954 und 1956 durchaus positive Konkurrenzsituation zwischen IBU und RGE zunehmend dysfunktionale Züge an. Obwohl insbesondere der IBU klar war, dass sie langfristig ohne die Anlehnung an den RGE nicht überlebensfähig war, scheiterte ein Zusammenschluss immer wieder an persönlichen Animositäten, verbandspolitischen Machtkämpfen und dem daraus resultierenden gegenseitigen Misstrauen. Das Ergebnis war eine langsam steigende Diskrepanz zwischen der stagnierenden Organisationsentwicklung und dem sichtbarem Erfolg in Form der beeindruckenden Städtepartnerschaftsstatistiken, die sich in den 1960er Jahren noch verstärken sollte.

## 2.3 Städtepartnerschaftsboom und schleichender Bedeutungsverlust der Partnerschaftsorganisationen – die 1960er Jahre

### 2.3.1 *Elysée-Vertrag, Fördergelder und Städtepartnerschaftsboom*

Die Europapolitik der 1960er Jahre stand ganz im Zeichen des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle, der einer supranationalen Integration Europas seine Vorstellung eines „Europas der Vaterländer“ vom „Atlantik bis zum Ural“ gegenüberstellte und im folgenden Jahrzehnt durch unilaterale Entscheidungen in der

Frage eines Beitritts Großbritanniens, in den Verhandlungen um die gemeinsame Agrarpolitik und in der Frage der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat die EWG mehrfach in schwere Krisen stürzte. Gleichzeitig gelang es dem französischen Staatspräsidenten und Bundeskanzler Adenauer jedoch, durch die Unterzeichnung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages im Januar 1963, einen wichtigen Grundstein für die Entwicklung eines freundschaftlichen Verhältnisses beider Länder zu legen.<sup>256</sup>

Auch wenn die Ergebnisse der politischen Zusammenarbeit zwischen beiden Regierungen lange Zeit weit hinter den Erwartungen zurückblieben, bedeutete der Vertrag dennoch einen wichtigen Schub für die deutsch-französische Städtepartnerschaftsbewegung. Zum einen schuf er die geeigneten politischen Rahmenbedingungen für die verstärkte Entwicklung und Intensivierung der Städtebeziehungen und zum anderen wurde mit der Einrichtung des Deutsch-französischen Jugendwerkes [DFJW] – von Ménudier nicht ganz zu Unrecht als „originellste[s] Ergebnis jenes Vertrages“<sup>257</sup> bezeichnet – eine Institution geschaffen, die durch die Bereitstellung erheblicher finanzieller Ressourcen der Partnerschaftsarbeit zusätzliche Attraktivität und Impulse verlieh. Das Ergebnis war, dass die bereits seit 1958 andauernde Partnerschaftskonjunktur in einen Boom umschlug. Hatte zwischen 1958 und 1963 die Zahl der Neuabschlüsse pro Jahr zwischen 15 und 25 gependelt, so stieg die Zahl nach Unterzeichnung des Elysée-Vertrages permanent auf über 30 Abschlüsse pro Jahr und erreichte ihren Spitzenwert 1966 mit 73 neuen Verbindungen.<sup>258</sup> Erst Mitte der 1970er Jahre flaute diese Entwicklung auf hohem Niveau ab.

Die Annahme eines Erfolgsautomatismus sollte aber weder die immer noch bestehenden Schwierigkeiten ausblenden, noch sollte der Eindruck entstehen, als hätte erst der Abschluss des deutsch-französischen Vertrages der Partnerschaftsbewegung zum Durchbruch verholfen. Einerseits führte der Elysée-Vertrag zunächst zu einer Verschärfung des schon immer vorhandenen Ungleichgewichts zwischen deutschen und französischen Partnerschaftswünschen. In einem Schreiben an das AA wies IBU-Geschäftsführer Engelhardt darauf hin, dass sich „in Frankreich leider noch nicht das

---

256 Vgl.: Poidevin, Raymond/Bariéty, Jacques: Deutschland und Frankreich, S. 434ff.; Hölscher, Wolfgang: Krisenmanagement in Sachen EWG. Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen, in: Blasius, Rainer A. [Hrsg.]: Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994, S. 9-44. Vgl. zu de Gaulles europapolitischen Vorstellungen: Loth Wilfried: De Gaulle und die europäische Einigung, in: ders./Picht, Robert [Hrsg.]: De Gaulle, Deutschland und Europa, Opladen 1991, S. 45-60; Weisenfeld, Werner: Europa vom Atlantik bis zum Ural. Eine magische Formel – Eine Vision – Eine Politik, in: ebd., S. 71-82. Vgl. zur Krise der EWG: Wegs, Robert J./Ladrech, Robert: Europe, S. 147ff.; Urwin, Derek W.: Community, S. 165-179.

257 Ménudier, Henri: Das Deutsch-Französische Jugendwerk, S. 17. Vgl. auch: Poidevin, Raymond/Bariéty, Jacques: Frankreich und Deutschland, S. 459: „Das ‚Deutsch-Französische Jugendwerk‘ hat seine Versöhnungsmision und seinen Auftrag, die Zusammenarbeit zu fördern, vollständig erfüllt. In vieler Hinsicht hat es Modellcharakter.“ Vgl.: Groscolas, Daniel: Das Deutsch-Französische Jugendwerk, in: Klein, Peter [Hrsg.]: Die Stadt – La Commune. Deutsch-französische Kommunalpolitik im Vergleich, Bonn 1988, S. 456-460.

258 Vgl. Tab. 3 auf S. 76.

gleiche Interesse bei den Städten und Gemeinden [zeige]“, wie in der Bundesrepublik.<sup>259</sup> Daher umfasse seine „Warteliste“ seit Unterzeichnung des Vertrages „eine große Anzahl [mittlerer und großer] deutscher Städte“, denen auf französischer Seite nur „ganz kleine Gemeinden und kleine Städte“ aus dem „tiefen Süden“ des Landes gegenüberständen. Engelhardt bat daher das AA, im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen auf die französischen Regierungsstellen einzuwirken, um eine stärkere Resonanz in Frankreich zu bewirken.<sup>260</sup> Die Zurückhaltung der französischen Kommunen war vor allem das Ergebnis einer Kampagne der FMVJ, die im Zusammenhang ihrer Auseinandersetzung mit der französischen Sektion des RGE gegen die bundesdeutsch-französischen Städtepartnerschaften polemisierte.<sup>261</sup> Darüber hinaus machten sich aber auch die strukturellen Unterschiede in den Gemeindegrößen beider Länder und die Problematik der Entfernung zwischen Partnerstädten als wichtige Rahmenbedingungen für Partnerschaftsbeziehungen bemerkbar, die später auch von den empirischen Untersuchungen hervorgehoben wurden.<sup>262</sup> Außerdem erwies sich die Zersplitterung des internationalen Verbandswesens als hinderlich. Während in Frankreich die großen Städte im RGE organisiert waren, tendierten sie in der Bundesrepublik mehrheitlich zur IBU.

Andererseits stießen die Förderungsmaßnahmen aber – wie oben bereits gezeigt wurde – auf ein in Organisation, Form und Inhalt bereits fest etabliertes transnationales Netzwerk, dessen Erfolg durch die ideellen und finanziellen Fördermaßnahmen zwar dimensioniert, aber nicht initiiert wurde. Dies geht auch aus einem hausinternen Bericht des BMI hervor, der die Unabhängigkeit der Städtepartnerschaftsbewegung vom Elysée-Vertrag betont:

„Auf dem Gebiete des Kommunalwesens kann von einer Zusammenarbeit zwischen deutschen und französischen Gemeinden, die sich unmittelbar oder mittelbar als Erfüllung des Vertrages [...] darstellen würde, nicht gesprochen werden. Eine solche Zusammenarbeit entwickelt sich unabhängig von dem Verträge seit einer Reihe von Jahren in immer stärkerem Maß im Wege der Partnerschaften [...], und zwar [...] unbeeinflusst durch den Bund durch Vermittlung der Internationalen Bürgermeister-Union und des Rates der Gemeinden Europas [...].“<sup>263</sup>

---

259 Schreiben Engelhardts an das AA vom 21.05.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Dort auch die folgenden Zitate.

260 Das AA plante, die Frage im Rahmen der gegenseitigen Konsultationen am 08.06.1964 anzusprechen. Da aber eine getrennte Konsultation der Leiter der politischen Abteilungen des Außenministerien nicht stattfand, verlief die Angelegenheit im Sande. Vgl. das Vermerk des Ref. IA1 vom 04.06.1964. Ebd.

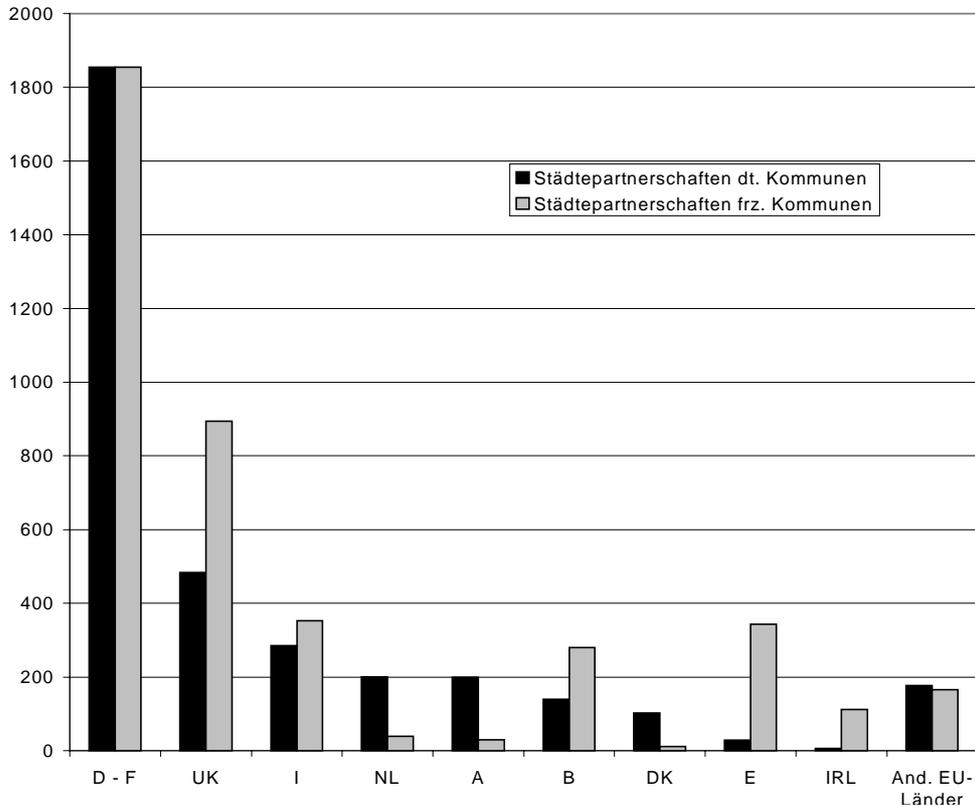
261 Vgl. Kap. 4.4.3.

262 Vgl. Grunert, Thomas: Langzeitwirkungen, S. 232ff.; Grauhan, Rolf-Richard: Verschwisterungen, S. 51ff.; Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 80ff.

263 Vierteljährlicher Bericht des Ref. IV B1 an die Interministerielle Kommission für den Stand der Zusammenarbeit vom 11.01.1966. BArch Koblenz, B 106, Nr. 130013.

Hier wird deutlich, dass sich die deutsch-französischen Städtepartnerschaften auch ohne den Elysée-Vertrag weiterentwickelt hätten, allerdings wäre es wahrscheinlich nicht zu dem quantitativen Übergewicht gekommen, welches die bilateralen Kommunalbeziehungen zwischen beiden Ländern heute im westeuropäischen Vergleich auszeichnet.

Tab. 4: *Bedeutung der deutsch-französischen Städtepartnerschaften gegenüber den Kommunalpartnerschaften zu anderen EU-Ländern [Stand: 1995]*<sup>264</sup>



Eine Gegenüberstellung der deutsch-französischen und der deutsch-britischen Städtepartnerschaften unterstreicht die Schubwirkung des Abkommens. Während zu Beginn der 1960er Jahre die Zahl der Städtepartnerschaften zwischen Deutschland und Frankreich bzw. Großbritannien noch etwa gleich groß war, verschob sich das Verhältnis im Laufe des Jahrzehnts deutlich zugunsten Frankreichs, so dass Ende 1972 581 deutsch-französischen Städtepartnerschaften nur 137 deutsch-britische gegenüberstanden.<sup>265</sup> Diese Gewichtsverlagerung macht deutlich, wie wichtig die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen und finanzieller Anreize für die Entwicklung transnationaler Beziehungen waren und sind, denn das Zurückbleiben der deutsch-britischen Beziehungen war keineswegs auf mangelndes Interesse oder politische Hindernisse zurückzuführen. Insbesondere die britische Regierung bemühte sich nach dem Abschluss des deutsch-französischen Vertrages, dem Rücktritt Adenauers und den Regierungsantritt Premierminister Wilsons um eine Intensivierung der deutsch-

<sup>264</sup> Vgl. Ein Europa der Städte und Gemeinden, S. 28.

<sup>265</sup> Vgl. für die Zahlenangaben: Deutschland-Frankreich [28/1973], S. 19 und Volle, Angelika: Deutsch-britische Beziehungen, S. 227.

britischen Beziehungen, die sich auch auf kommunaler Ebene bemerkbar machte.<sup>266</sup> Bereits im Mai 1964 fand auf Initiative des British Councils und des Landschaftsverbandes Rheinland der erste Deutsch-Britische Partnerschaftskongress in Duisburg statt, in dessen einstimmig verabschiedeter Resolution der Abschluss eines deutsch-britischen Kulturabkommens und der Ausbau der finanziellen Förderung der deutsch-britischen Partnerschaften gefordert wurde.<sup>267</sup> Da aber die finanzielle Förderung der deutsch-britischen Partnerschaften erst 1972 nennenswerte Größenordnungen annahm, verwundert die unterschiedliche Entwicklung der Partnerschaftsverhältnisse nicht.<sup>268</sup> Im Gegensatz dazu war im deutsch-französischen Verhältnis durch das Bekenntnis zur deutsch-französischen Zusammenarbeit im Vertragstext die Partnerschaftsbewegung von der Tagespolitik weitgehend entkoppelt worden, d.h. aktuelle politische Krisen machten sich nur noch als „Konjunkturdellen“ in der Partnerschaftsstatistik bemerkbar, stellten die transnationale Zusammenarbeit aber nicht mehr grundsätzlich in Frage.

Entscheidend bleibt aber, dass die Konzeption des DFJW und die Städtepartnerschaftsbewegung eine sinnvolle Symbiose eingingen. Während die Städtepartnerschaften dem Jugendaustausch die nötige „Vielfalt und Kontinuität“ verliehen und zusammenfassten, „was sonst in vielfältigen Einzelaktionen zerstreut“ geblieben wäre, sorgten die finanziellen Fördermöglichkeiten des DFJW dafür, dass auch finanzschwächere Kommunen in der Lage waren, Partnerschaften abzuschließen.<sup>269</sup> Die herausragende Bedeutung des DFJW für den Partnerschaftsboom wird auch durch die Bemühungen der nationalen und internationalen Kommunalverbände unterstrichen, Einfluss auf die Verteilung der erheblichen finanziellen Mittel (Gesamtetat 1964: 40 Millionen DM, davon 1,2 Millionen DM allein für Jugendaustausch im Rahmen von Städtepartnerschaften) zu bekommen. Besonders die IBU wies darauf hin, dass sie den Vertrag als „Krönung ihrer eigenen Verständigungsarbeit“ betrachte. Sie informierte ihre Mitglieder direkt über die Fördermöglichkeiten des DFJW und versuchte, durch Einflussnahme auf die

---

266 Vgl. ebd., S. 54ff., 199f. und 222ff.; Heydemann, Günther: Großbritannien und Deutschland. Probleme einer „stillen Allianz“ in Europa, in: Kastendieck, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika [Hrsg.]: Länderbericht Großbritannien. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft, Bonn 1998, S. 437-448, hier: S. 442. In Großbritannien übernahm der British Council 1959 die Betreuung der deutsch-britischen Städtepartnerschaften und 1962 wurde das „Joint Twinning Committee of Great Britain“ gegründet, dem alle britischen Kommunalverbände angehörten. Hier wird deutlich, dass ähnlich wie in Frankreich die Zentralregierung wesentlich stärker Einfluss auf die kommunalen Auslandsbeziehungen nahm als in der Bundesrepublik.

267 Vgl. Hopes of more town links with Germany, The Times, 04.06.1964. Vgl. auch den Bericht der Kulturreferentin der Botschaft London an das AA vom 02.06.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Weitere Kongresse fanden 1967 in Ponteland/Northumberland und 1971 in Münster/Westfalen statt.

268 Vgl. Volle, Angelika: Deutsch-britische Beziehungen, S. 226f.

269 Vgl. Ménudier, Henri: Jugendwerk, S. 13 [Vorwort von Gert Hammer]. Vgl. zur Bedeutung des DFJW für die Entwicklung der Gemeindepartnerschaft. Ebd., S. 152f.

Bundesministerien einen Sitz im Kuratorium zu erhalten.<sup>270</sup> Die IBU knüpfte damit an ihre erfolglosen Versuche an, im Zuge des 1954 abgeschlossenen deutsch-französischen Kulturabkommens neue Förderungsmöglichkeiten für ihre Mitglieder zu erschließen.<sup>271</sup> Der RGE als europapolitischer Verband stand dem Elysée-Vertrag und dem DFJW aus politischen Erwägungen skeptischer gegenüber.<sup>272</sup> Das deutsch-französische Abkommen wurde zwar begrüßt, gleichzeitig aber immer wieder betont, dass der „europäische[n] Charakter“ der Ringpartnerschaften nicht durch bilaterale deutsch-französische Städteverbindungen untergraben werden dürfe.<sup>273</sup> Daher forderte man die Einrichtung eines „Europäischen Jugendwerkes“ mit ähnlicher finanzieller Ausstattung wie das DFJW.<sup>274</sup>

Ungeachtet dieser Kritik versuchte der RGE aber ebenso wie der Deutsche Städtetag, der Städtepartnerschaften immer als Angelegenheit seiner Mitgliedsstädte betrachtet hatte, die neuen Förderquellen für die eigenen Aktivitäten zu erschließen.<sup>275</sup> Doch trotz der isolierten Bemühungen der Verbände, der nicht zu leugnenden Vorleistungen und Erfahrungen der Kommunen auf dem Gebiet des Jugendaustausches und der Unterstützung des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen scheiterten die Kommunalverbände mit ihrer Forderung nach einem Sitz im Kuratorium des DFJW.<sup>276</sup> Dabei stand den Kommunen, wie auch in anderen Fällen,<sup>277</sup> ihr halbstaatlicher Charakter im Weg, denn von zehn deutschen Sitzen im Kuratorium waren laut

---

270 Der deutsch-französische Vertrag, in: Deutschland-Frankreich [14/1963], S. 3-6, hier: S. 3. Vgl. auch: Deutsch-Französisches Jugendwerk, in: Deutschland-Frankreich [14/1964], S. 1-5; Protokoll der Sitzung des VA am 08.07.1963 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75; Bericht der deutschen Geschäftsstelle zur Tagesordnung der VA-Sitzung am 20.04.1964 in Stuttgart. Ebd. Vgl. auch die Rede OB Kletts und Bm Dardels auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress 1966 in Salzburg: Protokoll des XI. Internationalen Bürgermeister-Kongresses der IBU. 12./13.05.1966 in Salzburg, in: Deutschland-Frankreich [15/1966], S. 7f. und S. 14.

271 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VB am 05.11.1954, 04.03. und 21.04.1955 in Straßburg, Freiburg/Br. und Stuttgart sowie des VA am 22.06.1955 in Brig/Schweiz, StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

272 Vgl. den europäischen Lagebericht von Präsident OB Engel auf der Sitzung des Präsidiums und des Hauptausschusses der Deutschen Sektion des RGE in Darmstadt 1963: Engel, Ludwig: Die europapolitische Lage und die Bedeutung des deutsch-französischen Vertrages für die Arbeit und Aufgaben des Rates der Gemeinden Europas, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 97-102. Vgl. auch: Kommunale Zusammenarbeit im europäischen Raum durch Vereinbarungen sichergestellt. Abschließende Beratungen in der Präsidial- und Hauptausschusssitzung von Hohegeiß, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 31.

273 Tätigkeitsbericht des internationalen Generalsekretariats für die Delegiertenversammlung des RGE in Como vom 26.-28.05.1966. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2. Vgl. auch den Berichtsvorschlag über die Sitzung des Präsidialrates des RGE in Nancy am 18.05.1963. Ebd. Nr. 14.

274 Vgl. S. 110f.

275 Vgl. das Schreiben von Muntzke an das AA vom 13.05.1963 und die Aufzeichnung Per Fischers über eine Besprechung mit Muntzke und Bürgermeister Koch/Schwarzenbek am 30.08.1963 im AA. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 420.

276 Vgl. den Vorbericht für die 120. Sitzung des Präsidiums des DST am 25.10.1963 in Bochum. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/120-123. Dort auch das folgende Zitat.

277 Vgl. S. 215ff.

Abkommen vier den Vertretern der öffentlichen Verwaltungen und sechs den Vertretern der freien Jugendarbeit vorbehalten. Dies bedeutete, dass die Kommunen theoretisch auf beiden Seiten einen Sitz hätten einnehmen können, aber aufgrund ihres Doppelcharakters gingen sie im Gerangel um die Plätze am Ende leer aus, wie aus einem Bericht des Deutschen Städtetages hervorgeht:

„Nach Äußerungen aus dem Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen beruht die Zusammensetzung des Kuratoriums darauf, dass Bund und Länder jeweils auf der Entsendung von zwei Vertretern bestanden haben und die Bundesregierung wegen des Wortlauts des Abkommens nicht verantworten konnte, einem Vertreter der kommunalen Jugendhilfe einen der 6 ‚freien‘ Sitze einzuräumen.“

Sowohl der Deutsche Städtetag als auch die IBU, der RGE und selbst die Kommunalpolitische Vereinigung [KPV] der CDU äußerten zwar Kritik an der Nichtbeachtung der Städte und Gemeinden, aber ihre Einwände blieben lange Zeit ungehört.<sup>278</sup> Erst nach der Reform des DFJW 1983 erhielten die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften einen eigenen Vertreter im Kuratorium.<sup>279</sup> Da jedoch sowohl das DFJW als auch die IBU und der RGE an einer konstruktiven Zusammenarbeit interessiert waren, gründeten die beiden internationalen Kommunalverbände in Absprache mit dem Jugendwerk im Mai 1964 ein gemeinsames „Büro der IBU und des RGE für kommunale Austausche im Rahmen des Deutsch-Französischen Jugendwerks“. Dessen Einrichtung sollte vor allem dem Wunsch des DFJW entsprechen, „möglichst *eine* deutsche Stelle als Träger für die Gemeindeparterschaften und kommunalen Austausche zu haben“, und hatte die Aufgabe, „die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Anträge der deutschen Städte und Gemeinden [GV] ohne Rücksicht auf die Mitgliedschaft in einem der beiden Verbände“ zu übernehmen.<sup>280</sup> Der Deutsche Städtetag wertete diesen Anspruch als Versuch, die „kommunale Mitwirkung an dem deutsch-französischen Jugendwerk [zu] monopolisieren“,<sup>281</sup> und beteiligte sich nicht an dem Büro. Er ließ die Anträge seiner Mitgliedsstädte an das DFJW über die Landessammelstellen und seinen Arbeitskreis Familie und Jugend bearbeiten. Offensichtlich war dem Städtetag wegen seines Konkurrenzverhältnisses zum RGE und seiner traditionellen Tendenz, die

---

278 Vgl. die Sitzung des Präsidiums des DST am 25.10.1963 in Bochum. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/120-123. Vgl. auch: Kritik an der Nichtbeteiligung der Gemeinden beim deutsch-französischen Jugendaustausch, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 201; Gesprächsvermerk Engelhardts für OB Klett vom 06.10.1965. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75. Vgl. auch die Niederschriften der Sitzungen des Ausschusses für internationale kommunale Zusammenarbeit der KPV am 15.01. und 18.03.1964. KAS/ACDP, IV 002-043/3.

279 Vgl. Ménudier, Henri: Das deutsch-französische Jugendwerk, S. 99, Anm. \*.

280 Schreiben von RGE und IBU an das DFJW vom 12.05.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Hervorhebung im Original. Vgl. auch das Rundschreiben des Büros für kommunale Austausche an die Mitgliedsstädte von IBU und RGE vom 01.08.1964. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 96. Vgl. auch das Schreiben Engelhardts an den Geschäftsführenden Präsidenten des DST Bockelmann vom 24.05.1966. Ebd., Nr. 106.

281 Schreiben des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds des DST Bockelmann an OB Klett vom 25.03.1966. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-441-3.

Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen so weit wie möglich in seinen Händen zu koordinieren, das ohne sein Mitwirken zustande gekommene Büro „ein Dorn im Auge“, wie es der IBU-Geschäftsführer Engelhardt in einem Brief an Hans Muntzke ausdrückte.<sup>282</sup> Wie schon in den 1950er Jahren scheiterte auch jetzt eine sinnvolle Kooperation aller kommunalen Organisationen an verbandspolitischen Interessen und gegenseitigem Misstrauen. Nichtsdestotrotz trug die Zusammenarbeit zwischen IBU und RGE im Bereich des kommunalen Jugendaustausches wesentlich dazu bei, zumindest das Verhältnis zwischen diesen beiden Verbänden in Deutschland zu entspannen. Wenn OB Hahn/Frankenthal noch 1963 feststellte, das Freudenstädter Abkommen existiere „leider nur auf dem Papier“, so baute sich in der Zusammenarbeit zwischen den beiden Geschäftsstellen in den folgenden Jahren trotz weiter bestehender persönlicher Antipathien doch ein Vertrauensverhältnis auf, und Geschäftsführer Engelhardt erklärte 1965, die „Zusammenarbeit mit dem RGE [habe] sich in den letzten Jahren sehr bewährt.“<sup>283</sup>

Aber nicht nur im bilateralen deutsch-französischen Bereich erfreuten sich die Städtepartnerschaften Anfang der 1960er Jahre einer zunehmenden Förderung. Auch auf nationaler und internationaler Ebene schenkte man den Städtepartnerschaften zunehmend Beachtung. Wie bereits oben festgestellt wurde, hatte das AA Ende der 1950er Jahre begonnen, die Städtepartnerschaften als wichtiges Element in seinen Beziehungen zu den westeuropäischen Nachbarn zu erkennen und ihnen dementsprechend eine gesteigerte Aufmerksamkeit und ideelle Förderung gewidmet.<sup>284</sup> Eine generelle finanzielle Förderung – abgesehen von einigen Einzelveranstaltungen – hatte man aber mit dem Verweis auf die knappen finanziellen Ressourcen des AA grundsätzlich abgelehnt.<sup>285</sup>

Erst das steigende Interesse des AA an den Städtepartnerschaften durch das zunehmende Engagement der DDR auf diesem Gebiet seit 1960 und die daraus resultierende sprunghaft ansteigende Zahl von Förderanträgen führte dazu, dass man sich gezwungen sah, seine bisherige Haltung zu überdenken. Um den Kommunen zumindest eine symbolische „Anerkennung für ihre Bemühungen“ zu gewähren, entschied man sich, Städtepartnerschaftsveranstaltungen auf Antrag mittels „Streutechnik“ grundsätzlich mit durchschnittlich 200 bis 300 DM zu unterstützen. Dieser symbolische Betrag sollte zum einen dazu dienen, die Bereitschaft der Kommunen zur Übernahme der finanziellen Lasten einer Partnerschaft zu fördern und

---

282 Schreiben Engelhardts an Muntzke vom 23.08.1967. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-441-3; Protokoll der Sitzung des VA am 09.11.1965 in Stuttgart. Ebd., Bestand IBU, Nr. 75.

283 Vermerk OB Hahn/Frankenthal vom 28.06.1963. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0 0441-3. Vgl. auch das Protokoll der Sitzung des VA am 09.11.1965 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75. Insbesondere das Verhältnis von OB Klett und Geschäftsführer Muntzke blieb aber gespannt. Vgl. das vertrauliche Schreiben von OB Klett an Präsident Kämpfen vom 04.05.1962. Ebd., Nr. 91.

284 Vgl. S. 81ff.

285 Vgl. den Antrag des RGE an das AA auf finanzielle Unterstützung seiner Arbeit vom 31.05.1957 und die Ablehnung des Antrags am 16.07.1957. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 35. Vgl. auch die Bemühungen um eine Koordinationsstelle für Partnerschaften im AA: S. 81f.

zum anderen das Einwerben weiterer Fördergelder durch private Sponsoren zu unterstützen. Als 1964 die Mittel für die Unterstützung europapolitischer Initiativen der Westeuropaabteilung um 50% halbiert wurden, übernahm die Kulturabteilung die Förderung, um durch eine sonst unumgängliche Ablehnung von Anträgen „die so erfolgreich angelaufene Zusammenarbeit“ zwischen dem AA und den Partnerstädten „nicht zu gefährden.“<sup>286</sup>

Damit war der lange Prozess der Etablierung der Städtepartnerschaften als transnationales Element der bundesdeutschen Außenpolitik abgeschlossen. Hatte man die Entwicklung Anfang der 1950er Jahre noch unterschätzt, so wurde man sich Ende des Jahrzehnts der wachsenden Bedeutung des Phänomens bewusst und bemühte sich um Information, Koordination und im Rahmen der Möglichkeiten auch um Kontrolle. Um diese – wenn auch geringen – Informations- und Einflussquellen nicht zu verlieren, war man ab 1962/63 schließlich dazu genötigt, die ideelle Unterstützung auch durch symbolische finanzielle Leistungen zu untermauern. Seit 1973 wurde die finanzielle Förderung durch die Einrichtung eines Vergabeausschusses, dem die kommunalen Spitzenverbände angehörten, fest institutionalisiert. Der Vergabeausschuss existiert auch heute noch.<sup>287</sup>

Eine ähnliche Entwicklung spielte sich auch auf internationaler Ebene im Europarat ab. Der 1952 von der Beratenden Versammlung eingesetzte „Ausschuss für kommunale und regionale Angelegenheiten“<sup>288</sup> führte bereits 1953 eine Umfrage unter den nationalen und internationalen Gemeindeverbänden über die Möglichkeiten der Kommunen durch, die Propagierung der europäischen Idee zu fördern. Der daraus hervorgegangene Abschlußbericht betonte insbesondere die Bedeutung von kommunalen „pairings“ für die Verbreitung der europäischen Idee und schlug vor, das Sekretariat des Ausschusses zu einer „central office for pairing“ auszubauen und einen Europapreis für Kommunen, die sich besonders für die Förderung der europäischen Einigung eingesetzt hatten, auszuschreiben.<sup>289</sup> Nach einigem Zögern stimmte das Ministerkomitee den Vorschlägen zu,<sup>290</sup> so dass ab 1955 erstmals ein mit einem symbolischen Preisgeld von 250.000 FF dotierter jährlicher Europapreis vom Kommunalausschuss der Beratenden Versammlung vergeben werden konnte.<sup>291</sup> Damit

---

286 Hausmitteilung des Ref. IA1 an das Ref. IV1 vom 07.03.1964, PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Vgl. für die Abwicklung der Förderanträge zwischen 1962 und 1967. Ebd., Nr. 422-425 und ebd., Ref. 600 IV 1, Nr. 508 und 639.

287 Vgl. für die aktuellen Fördermöglichkeiten die Praxisleitfäden für Städtepartnerschaften: S. 15, Fn. 29.

288 Vgl. Kap. 3.2.2.

289 CE/AS Doc 210. Vgl. auch CE/AS Res 37 (1953) und Rec 53 (1953).

290 Vgl. CE/CM, Concl. (54) 25, point X.

291 Vgl. für eine Auflistung der Preisträger bis 1966: Europapreise und Europafahnen des Europarates, in: Deutschland-Frankreich [19/1967], S. 2. Da sich insbesondere kleinere Gemeinden bei der Vergabe des Europapreises benachteiligt fühlten, wurde der Europapreis 1961 durch die Vergabe einer „kleinen“ Auszeichnung, der Europafahne, ergänzt. Vgl. das Schreiben von Bm Morenz/Birkenfeld an Muntzke vom 27.06.1959. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6. Seit 1988 vergibt die Parlamentarische Versammlung neben dem Europapreis („Europe Prize“) und der

begann der Europarat bereits Mitte der 1950er Jahre damit, die Partnerschaften ideell zu fördern. Dies zeigte sich auch in der Unterstützung des Ministerkomitees für den sog. „Smithers-Plan“, der eine kostenneutrale und selbsttragende Förderung des Austausches zwischen Bediensteten kommunaler Verwaltungen vorsah.<sup>292</sup> Dies sollte dadurch erreicht werden, dass das Generalsekretariat des Europarates in Zusammenarbeit mit den nationalen Spitzenverbänden jedes Jahr eine Liste mit sog. „host‘ authorities“ veröffentlichen sollte, die bereit waren, kommunale Bedienstete aus anderen Ländern kostenlos aufzunehmen und sie mit ihren lokalen Einrichtungen vertraut zu machen. Der Plan scheiterte jedoch an der zu geringen Teilnehmerzahl, da der Europarat abgesehen von den Verwaltungs- und Druckkosten keinerlei Zuschüsse gewährte.<sup>293</sup> Dennoch bildete der „Smithers-Plan“ den Aufhänger für die Forderung der 1957 gegründeten Europäischen Kommunalkonferenz nach finanzieller Unterstützung für kommunale Austauschprogramme.<sup>294</sup> Die Möglichkeit hierzu ergab sich schließlich im Jahre 1961 mit der Einrichtung des „European Cultural Funds“, dessen Hauptziel der Jugend- und Lehreraustausch in allen Bildungsbereichen war.<sup>295</sup> Die Europäische Kommunalkonferenz, unterstützt von der Beratenden Versammlung machte sofort erfolgreich Ansprüche auf Förderung des Jugendaustauschs im Rahmen von Städtepartnerschaften geltend und betonte dabei gleichzeitig die politische Bedeutung der Städtepartnerschaftsbewegung durch die gleichzeitige Verurteilung der FMVJ, die systemübergreifende Partnerschaften förderte.<sup>296</sup> Ab 1962 wurde der kommunale Jugendaustausch vom Europarat im Rahmen des „European Intermunicipal Exchanges Development Plan“ oder kurz „Duvert-Plan“ mit jährlich 50.000 NF gefördert, die folgendermaßen verteilt wurden:

---

Europafahne („Flag of Honour“) noch die Ehrenmedaille („Plaque of Honour“) und das Europäische Diplom („European Diploma“).

Seit 1993 vergibt auch die EU einen eigenen Europapreis, die „Goldenen Sterne der Partnerschaft“. [http://www.europa.eu.int/comm/dg10/towntwin/index\\_de.html](http://www.europa.eu.int/comm/dg10/towntwin/index_de.html). [13.06.2001].

292 Vgl. für den Smithers-Plan CE/AS Doc 395 und CE/AS Res 75 (1955). Vgl. auch CE/CM Concl. (56) 38, point V.

293 Vgl. die Berichte des Abgeordneten Altmaier auf der I. und II. Europäischen Kommunalkonferenz 1957 und 1958. CE/CPL (1) 3 und CE/CPL (2) 1.

294 Vgl. CE/CPL Opinion 9 (1958).

295 Vgl. CE/CM Res 39 (1961).

296 Vgl. CE/CPL Res 16 (1960), Res 29 (1962); CE/AS Res 211 (1961).

Tab. 5: Verteilung der Mittel des „European Intermunicipal Exchanges Development Plan“ in den Jahren 1962-67<sup>297</sup>

Jahr	Anträge	Gewährte Zuschüsse	Anzahl der geförderten Jugendlichen	Durchschnittliche Fördersumme
1962	100	53	2.600	1.000 FF
1963	180	110	4.000	500 FF
1964	182	135	7.400	370 FF
1965	110	101	6.800	500 FF
1966	155	155	9.000	350 FF
1967	190	164	10.500	260 FF

Die gegenläufige Entwicklung zwischen der Anzahl der geförderten Jugendlichen und der aufgrund der gleichbleibenden Finanzmittel sinkenden durchschnittlichen Fördersumme macht die unterschiedlichen Interessen von Regierungs- und Kommunalvertretern deutlich. Während das Ministerkomitee mehrheitlich versuchte, die finanziellen Aufwendungen für den interkommunalen Jugendaustausch möglichst gering zu halten bzw. zu einem System der Selbstfinanzierung wie im „Smithers-Plan“ zurückzukehren, drängten die Kommunen, unterstützt von der Beratenden Versammlung und dem RGE, mit Blick auf die üppige Ausstattung des DFJW auf die Errichtung eines „European Office for International Town Pairing and Exchanges“ bzw. eines „Council of Europe Fund for the promotion of intermunicipal exchanges“, der als Fundament eines Europäischen Jugendwerks dienen sollte.<sup>298</sup> Der Fonds sollte zu Beginn eine finanzielle Ausstattung von 150.000 FF haben, die von den Regierungen aufgebracht werden musste. Gleichzeitig sollte er aber auch offen für private Spenden sein. Die Ministerbeauftragten lehnten 1969 die Einrichtung des Fonds zwar ab, waren aber im Gegenzug bereit, ihre bisherige jährliche Unterstützung im Rahmen des „European Intermunicipal Exchanges Development Plan“ aufrechtzuerhalten, auch wenn sie sich bewusst waren, dass eine Förderung in dieser Höhe nur einen

<sup>297</sup> Vgl. für die Zahlenangaben: CE/AS, Doc. 2316.

<sup>298</sup> Vgl. die Bemühungen des Ministerkomitees um eine Selbstfinanzierung der interkommunalen Austauschaktivitäten, die von der Mehrheit der Ministerbeauftragten und insbesondere von Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden befürwortet wurde. CE/CM Concl. (63) 125, point XXVII; Concl. (64) 130, point XXVII; Concl. (64) 135, point XIV; Concl. (64) 136, point VII und XIV; Concl. (65) 139, point XIX; Concl. (65) 140, point XVIII; Concl. (65) 145, point III; Concl. (65) 146, point XIII; Concl. (66) 154, point V; Concl. (66) 156, point V und CE/CM Doc (63) 208; CM Doc (64) 164 und CM Doc (64) 13. Vgl. für die Vorschläge der Beratenden Versammlung. CE/AS Res 268 (1964), Rec 404 (1964), Rec 432 (1965), Rec 471 (1966), Rec 524 (1968). Vgl. für die Vorschläge der Europäischen Kommunalkonferenz. CE/CPL Res 57 (1966), Res 61 (1968). Vgl. für die Diskussion im RGE: Europa lebt in den Gemeinden. Internationale Delegiertenversammlung des RGE in Como/Italien, in: Der Europäische Gemeindetag [9/1966], H. 3, S. 23ff. Die Europakommission des IGV stand dagegen der Schaffung einer neuen Institution trotz der damit verbundenen neuen Finanzmittel skeptisch gegenüber. Vgl. die Sitzung der Europakommission des IGV am 21./22.03.1966 in Brüssel. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

symbolischen Wert hatte.<sup>299</sup> 1973 wurde zwar das von der Kommunalkonferenz vehement geforderte Europäische Jugendwerk eingerichtet, die finanzielle Förderung für den Jugendaustausch im Rahmen von Städtepartnerschaften aber einige Jahre später eingestellt.<sup>300</sup> Im Rahmen der EG gelang es den Kommunen erst 1989 eine Förderung von Städtepartnerschaften durchzusetzen, so dass heute Fördermittel auf nationaler, bilateraler und europäischer Ebene für das Partnerschaftswesen zu Verfügung stehen.<sup>301</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Städtepartnerschaftsbewegung sich in den 1960er Jahren auf nationaler, internationaler und insbesondere im deutsch-französischen Verhältnis auf bilateraler Ebene als transnationales Element in den Beziehungen der westeuropäischen Staaten etabliert hatte. Ihr Wert für die Verständigung zwischen Deutschland und Frankreich und die Verbreitung des europäischen Gedankens war unumstritten. Für die große quantitative Zunahme von Städtepartnerschaften im deutsch-französischen Bereich waren vor allem die finanziellen Förderungsmöglichkeiten im Rahmen des DFJW verantwortlich, die zwar den Partnerschaftsboom nicht initiierten, aber doch dimensionierten. Eine Übertragung dieser Idee auf die europäische Ebene wurde zwar Anfang der 1970er Jahre realisiert, aber aufgrund der wesentlich geringeren finanziellen Ressourcen entwickelte sich die Partnerschaftsbewegung europaweit insgesamt ruhiger als im deutsch-französischen Bereich.

Um so erstaunlicher ist es, wenn man diesen Erfolgen die ernüchternde Bilanz des IBU-Präsidenten Sigmund Widmer aus dem Jahr 1968 über die Gegenwarts- und Zukunftsperspektiven der Organisation gegenüberstellt, die eigentlich am meisten von den Entwicklungen hätte profitieren müssen:

„Die Erfahrung der zurückliegenden zwanzig Jahre hat unzweideutig belegt, welche Möglichkeiten für eine intensive französisch-deutsche Verständigung bestehen. Eine nüchterne Betrachtung unserer Situation wird aber auch die uns gesetzten Grenzen nicht übersehen dürfen. Es sind im wesentlichen zwei Faktoren, die das anfänglich stürmische Wachstum unserer Organisation in gemächlichere Bahnen gelenkt hat. Da ist vorerst einmal die allgemeine europäische Entwicklung zu beachten. Der letzte große Krieg ist bereits in eine beträchtliche Ferne gerückt. [...] Das Anliegen der IBU hat deshalb viel von seiner anfänglichen Faszination als einem ungewöhnlichen Wagnis verloren. [...] Dazu kommt noch ein zweites: Die IBU war wohl die erste Organisation, welche deutsch-französische Verständigung auf der Ebene der Gemeinden zu realisieren versuchte. Inzwischen sind aber verschiedene andere Organisationen mit ähnlichen Zielsetzungen auf den Plan

---

299 Vgl. für die Beratungen im Ministerkomitee. CE/CM, Concl. (68) 171, point III; Concl. (68) 172, point VII, Concl. (68) 175, point XXII; Concl. (69) 182, point XX und Concl. (69) 183, point XVIII. In den Beratungen sprachen sich insbesondere die Vertreter der Bundesrepublik, Österreichs und Norwegens für die Einrichtung des Fonds aus, alle anderen Vertreter lehnten ihn ab. Man einigte sich daher auf die Beibehaltung des Status quo und beschloss gleichzeitig, den Plan eines „Europäischen Jugendwerkes“ zu forcieren.

300 Vgl. zur Arbeit des Europäischen Jugendwerks: Lauritzen, Peter: Kultur-, Bildungs- und Jugendpolitik, in: Schmuck, Otto [Hrsg.]: 40 Jahre Europarat, S. 163-177, hier: S. 169ff.

301 Vgl. für die Förderung durch die EU: [http://europa.eu.int/comm/dg10/towntwin/index\\_de.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/towntwin/index_de.html). [05.06.2001].

getreten. Damit sind einem weiteren Wachstum der IBU klare Grenzen gesetzt.“<sup>302</sup>

War die IBU ein Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden? Sicherlich hatte Widmer Recht, wenn er darauf aufmerksam machte, dass die Städtepartnerschaftsbewegung von der kommunalen Friedensbewegung der Nachkriegszeit zu einer staatlich geförderten Alltagserscheinung interkultureller Kommunikation geworden war, was nicht zuletzt auf die Arbeit der IBU zurückzuführen war. Aber dies erklärt nur zum Teil den unverkennbaren Niedergang der IBU in den 1960er Jahren. Zwei weitere Ursachen dürften ebenso entscheidend gewesen sein. Die erste, von Heinz Engelhardt als „Periode interner Schwierigkeiten“ bezeichnet, die durch personelle und politische Probleme in der französischen Delegation ausgelöst wurde, ist rein menschlicher Natur und betrifft ausschließlich die IBU.<sup>303</sup> Der zweite Grund, die inhaltliche Erstarrung der Partnerschaftsorganisationen, ist strukturell und betrifft auch den schärfsten Konkurrenten der IBU, den RGE. Im Folgenden sollen beide Entwicklungen kurz dargestellt werden, um zu verdeutlichen, wie sich hinter der Fassade des Partnerschaftsbooms der 1960er Jahre der schleichende Niedergang der ihn tragenden Organisationen vollzog und auf eine zunehmende Entkopplung der Partnerschaftsbewegung und -verbände hinweist.

### 2.3.2 *Interne Krise der IBU und Durchsetzung des RGE*

*„Aber wie bringt man diese französischen Hampelmänner wieder zur Vernunft?“<sup>304</sup>*

Nur selten finden sich in den Akten der Kommunalverbände derart offene Meinungsäußerungen der Beteiligten, wie das obige Zitat des deutschen IBU-Geschäftsführers Engelhardt in einer internen Mitteilung an OB Klett im Sommer 1964. Sie steht symbolisch für die Frustration, die sich im Laufe der dreijährigen Auseinandersetzungen in der französischen Delegation angesammelt hatte und nun angesichts des wiederholten Scheiterns eines deutschen Ausgleichsversuchs zum Ausbruch kam. Die „Affäre Lafosse/Rénard“ hatte Anfang 1961 auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress von Annecy mit persönlichen Anschuldigungen einer Gruppe von Delegierten um Alain Poher gegen den französischen Generalsekretär René Lafosse begonnen, war dann im Laufe des Jahres von dessen sozialistischen Parteifreunden um Bürgermeister George Dardel zu einem parteipolitischen Konflikt stilisiert worden, um schließlich 1964/65 in einem persönlichen Macht- und Prestigekampf zwischen Poher und Dardel seinen Abschluss und Höhepunkt zu finden. Zu Beginn war es lediglich um finanzielle Unregelmäßigkeiten in der französischen Geschäftsführung gegangen, die dazu führten,

---

<sup>302</sup> Ansprache von Präsident Widmer auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress in Menton 1968, in: Protokoll des XII. Internationalen Bürgermeister-Kongresses zum 20 jährigen Bestehen der IBU. 17.-19. Mai 1968 in Menton, in: Deutschland-Frankreich [21/1968], S. 5-9, hier: S. 8.

<sup>303</sup> Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 109.

<sup>304</sup> Mitteilung Engelhardts an OB Klett vom 01.07.1964. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91.

dass Alain Poher auf der Mitgliederversammlung in Annecy die Wiederwahl von René Lafosse zum Generalsekretär verhinderte. Man warf dem französischen Geschäftsführer vor, er habe Mittel des französischen Außenministeriums im Wert von 11.833 N.F., die zur Finanzierung der IBU bestimmt gewesen waren, nicht ordnungsgemäß verbucht. Zudem wurde Lafosse eine Affäre mit seiner Stellvertreterin, Frau Rénard, angelastet, die der „guten Funktion der Dienste“ zuwidergelaufen sei.<sup>305</sup> Da die sozialistischen Bürgermeister an Lafosse festhielten bzw. bei seiner Entlassung eine gleichzeitige Demission von Frau Rénard forderten, spaltete sich die französische Delegation der IBU trotz deutscher Vermittlungsversuche in eine „Gruppe Poher, Leduc und Radius“, die das Generalsekretariat der IBU in Paris übernahm, und eine sozialistische „Gruppe Dardel“, die im Juni 1962 eine „Association Française pour l’Union Internationale des Maires“ gründete. Im Sommer 1962 stellten beide Seiten in Schreiben an die Mitglieder des Verwaltungsausschusses ihre Positionen dar. Dardel stellte fest, die Vorwürfe gegen Lafosse seien „beträchtlich übertrieben gewesen“ und die Angelegenheit sei nun „zu einem rein politischen Problem geworden.“ Er warf der Gruppe Poher vor, sie bezwecke „auf dem Wege über eine Personenfrage [...] eine politische Aktion“. Sie wolle durch ihre Angriffe auf den Generalsekretär „von einer sozialistischen Ausrichtung [der IBU, I.B.] zu einer U.N.R.-Ausrichtung gelangen.“<sup>306</sup> Dagegen behauptete die Gruppe Poher, dass es sich bei all diesem „nicht um parteipolitische Machenschaften“ handle, sondern „um präzise Tatsachen [einer Unterschlagung, I.B.], die ein für allemal dargelegt werden [müssten].“ Daher lehnte man eine gleichzeitige Demission von Frau Rénard ab, da „die Bedenken vom M. Dardel gegen Mme Rénard nicht vergleichbar seien mit den von ihnen selbst gegen Lafosse vorgebrachten.“<sup>307</sup> Nach langen zähen Verhandlungen und unter Vermittlung der deutschen Seite gelang es schließlich, alle Beteiligten zu einer gemeinsamen Verwaltungsausschusssitzung am 13. September 1963 zusammenzubringen, auf der man sich auf einen 5-Punkte-Plan zur Überwindung der internen Schwierigkeiten in der französischen Delegation einigte. Der Plan sah vor, dass sowohl Lafosse, der den geschuldeten Betrag an die IBU zurückzahlen musste, als auch Frau Rénard entlassen und durch einen „neutralen Geschäftsführer“, auf den sich die französische Delegation bis Ende 1963 einigen sollte, ersetzt würden. Die drei in Annecy gewählten französischen Vizepräsidenten der IBU sollten „absolut gleichberechtigt“ im Amt verbleiben.<sup>308</sup>

---

305 René Lafosse bestätigte im Verlaufe der Affäre diesen Tatbestand, wies aber den Vorwurf der Unterschlagung zurück. In einem Gespräch mit Geschäftsführer Engelhardt am 06.05.1963 gab er an, er habe „vielleicht einen Fehler gemacht“, aber „von einer Unterschlagung im kriminellen Sinne [könne] keine Rede sein“. Lafosse zahlte den Betrag 1964 zurück und schied aus den Diensten der IBU aus. Daraufhin wurde eine gegen ihn angestrenzte Klage fallen gelassen. Vgl. Notiz Engelhardts vom 22.05.1963 für die Besprechung am 24.05.1963 in Berlin. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91.

306 Schreiben Dardels an die Mitglieder des VA vom 26.06.1962. Ebd.

307 Schreiben von Leduc, Radius und Poher an die französischen Mitglieder der IBU vom 24.07.1962. Ebd.

308 Protokoll der Sitzung des VA in Stuttgart am 13.09.1963. Ebd., Nr. 75.

Doch die Hoffnungen auf eine interne Einigung in der französischen Delegation erfüllten sich nicht, und im Oktober 1964 musste ein sichtlich entnervter Geschäftsführer Engelhardt dem AA mitteilen, „die Spaltung in der französischen Sektion [sei] erneut aufgebrochen [...] und [habe] sich eher noch verschärft.“<sup>309</sup> Bei den neuerlichen Auseinandersetzungen ging es jedoch nicht mehr um die „Affäre Lafosse/Rénard“, sondern um einen Macht- und Prestigekampf zwischen den Hauptprotagonisten Dardel und Poher, der vordergründig um die Stellung des ersten Vizepräsidenten und dessen Vorrechte gegenüber dem Geschäftsführer ausgetragen wurde,<sup>310</sup> in Wirklichkeit aber Ausdruck des politischen und menschlichen Zerwürfnisses zwischen beiden Personen war, denn Poher hatte OB Klett bereits Ende März 1964 erklärt,

„dass er mit Herrn Dardel aus politischen und moralischen Gründen nicht weiter zusammenarbeiten könne, wenn Dardel seine Absicht, 1. Vizepräsident zu bleiben, nicht aufgibt. Die politischen Gründe, nämlich die Zusammenarbeit Dardels mit den Kommunisten und der Besuch in der Ostzone, sind hinlänglich bekannt. Die moralischen Gründe wurden durch einen vertraulichen Hinweis erklärt.“<sup>311</sup>

Es zeigt sich, dass wie in den 1950er Jahren auf deutscher Seite nun in Frankreich aus persönlichen Gründen eine längst überfällige sachliche Einigung erschwert wurde, weil das Vertrauensverhältnis zwischen den wichtigsten Akteuren gestört war. Dennoch gelang es schließlich durch die Einschaltung des schweizerischen Präsidenten und der Gründungsväter der IBU, Eugen Wyler und Hans Zbinden, sowie durch massiven Druck der deutschen Delegation, die mit der Auflösung der Organisation drohte, eine Einigung auf französischer Seite zu erzwingen. Am 17. Mai 1965 kamen die Leiter der französischen Delegation unter Vorsitz von Präsident Kämpfen in Paris zusammen und einigten sich darauf, die „IBU im besten Geist deutsch-französischer Zusammenarbeit weiterzuführen“. Sie legten fest, dass in Zukunft „alle politischen Parteien bei den verschiedenen Veranstaltungen durch die IBU vertreten sein“ sollten.<sup>312</sup> Radius, de Montgascon und Poher erklärten aus unterschiedlichen Gründen ihr Ausscheiden aus der aktiven Mitarbeit in der Union und wurden durch andere Vertreter ihrer Parteien ersetzt. Damit war der Konflikt in der französischen Delegation nach über vier Jahren beigelegt und OB Klett konnte in einem Rundschreiben an die deutschen Mitglieder der IBU seiner Freude Ausdruck geben, „nach längerer Pause wieder eine gute Nachricht übermitteln zu können“. Er bat die deutschen Mitglieder „um Ihre weitere positive Mitwirkung für unsere gemeinschaftliche Verständigungsarbeit“.<sup>313</sup>

---

309 Schreiben von Geschäftsführer Engelhardt an das AA vom 08.10.1964. Ebd., Nr. 91.

310 Poher bestand darauf, dass alle drei Vizepräsidenten gleichberechtigt seien und offizielle Schreiben der französischen Delegation der Unterschriften aller Vizepräsidenten bedürften. Da Dardel diese Forderungen bei der Einladung zur Sitzung des VA am 25.05.1964 in Paris nicht befolgte, rief Poher seine Anhänger am 20. des Monats zum Boykott der Sitzung auf.

311 Aktenvermerk von Geschäftsführer Engelhardt über eine Besprechung von OB Klett mit Radius und Poher am 25.03.1964 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91.

312 Kurzprotokoll über die Sitzung der französischen Leiter unter Vorsitz von Präsident Kämpfen am 17.05.1965 in Paris. Ebd., Nr. 75.

313 Rundschreiben von OB Klett an die Mitglieder der IBU vom 28.05.1965. Ebd.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit es möglich war, nach vier Jahren Arbeitsunterbrechung einfach wieder zur Tagesordnung überzugehen. War die Krise lediglich ein hässliches Intermezzo oder stellte sie einen Bruch in der Geschichte der IBU dar, von dem sich die Organisation nicht mehr erholen sollte? Die oben zitierten Ausführungen von Präsident Widmer sprechen eine deutliche Sprache. Die Bilanz nach vier Jahren Dauerzwist war verheerend: Die IBU, die am Ende der 1950er Jahre noch auf dem Höhepunkt ihres Ansehens gestanden hatte, war in Frankreich und Deutschland „vom RGE mit seinen vielen Veranstaltungen und Kundgebungen in den Hintergrund gedrängt worden.“<sup>314</sup> Zwischen 1961 und 1966 hatten keine Internationalen Bürgermeister-Kongresse mehr stattgefunden, und der Verwaltungsausschuss war lediglich zu fünf Sitzungen zusammengekommen, die noch dazu fast ausschließlich von der Diskussion über die Schwierigkeiten in der französischen Delegation überschattet worden waren. Die schweizerische Delegation war eingeschlafen,<sup>315</sup> und in Deutschland hatte bereits ein „Ausverkauf der Substanz“ eingesetzt.<sup>316</sup> Lediglich die „Kleinarbeit im Stillen“, d.h. die Organisation der Jugendleiterseminare, die weiterhin jährlich stattgefunden hatten, und das Bemühen um neue Partnerschaften, war von der deutschen Geschäftsstelle fortgeführt worden.<sup>317</sup> Letzteres war zum einen auf die Zusammenarbeit der deutschen Geschäftsstelle mit der deutschen Botschaft in Paris und den Konsulaten bei der Vermittlung von Städtepartnerschaften zurückzuführen, die bereits kurz nach Ausbruch der Streitigkeiten in Frankreich verstärkt wurde, und zum anderen auf die Zusammenarbeit mit dem RGE im gemeinsamen „Büro für kommunale Austausch im Rahmen des Deutsch-Französischen Jugendwerks“.<sup>318</sup> Doch trotz dieser Erfolge ist der Bedeutungsverlust der IBU im Bereich der deutsch-französischen Städtepartnerschaften nicht zu übersehen. Gingen Ende der 1950er Jahre von den 58 bestehenden Städtepartnerschaften noch 41 und von den 42 Städtekontakten immerhin 24 auf die Initiative der IBU zurück, so waren von 24 offiziellen Partnerschaften, die in der ersten Jahreshälfte 1966 abgeschlossen wurden, gerade einmal fünf durch die IBU vermittelt worden.<sup>319</sup> Die IBU war vom Vorreiter der deutsch-französischen Verständigung auf kommunaler Ebene zum Juniorpartner des RGE geworden, obwohl gerade der Elysée-Vertrag einer funktionsfähigen IBU die

---

314 Aktenvermerk Engelhardts über ein Besprechung zwischen den OB Klett, Reschke, Hahn, Bockelmann und OStD Weber am 24.05.1963 in Berlin. Ebd., Nr. 91.

315 Vgl. das Schreiben von Präsident Kämpfen an die Mitglieder der schweizerischen Sektion vom April 1962. Ebd. Vgl. auch die Schreiben von Wyler an Engelhardt vom 09.03. und 27.04.1967. Ebd., Nr. 107.

316 Mitteilung von Engelhardt an OB Klett vom 16.02.1965. Ebd., Nr. 91. Vgl. auch die streng vertrauliche Mitteilung von OB Klett an Engelhardt vom 11.03.1964. Ebd., Nr. 106.

317 Mitteilung von Engelhardt an OB Klett vom 16.02.1965. Ebd. Nr. 91.

318 Vgl. das vertrauliche Aktenvermerk Engelhardts vom 31.10.1961 über seine Besprechungen in der deutschen Botschaft Paris vom 26.10.1961. Ebd., Nr. 75.

319 Vgl. die Protokolle der Sitzungen des VA vom 26.01.1959 in Mannheim und vom 03.10.1966 in Nancy. Ebd.

Möglichkeit gegeben hätte, ihre Position weiter auszubauen.<sup>320</sup> Gerade diese Diskrepanz zwischen den neuen Möglichkeiten durch den deutsch-französischen Vertrag und der eigenen Handlungsunfähigkeit erklärt die Enttäuschung des deutschen Geschäftsführers, die sich in den deutlichen Worten des Eingangszitats widerspiegelt. Engelhardt hatte bereits zu Beginn des Jahres 1964 moniert, die IBU gerate „in eine ganz schiefe Lage“. Einerseits sei die Zusammenarbeit mit der französischen Seite seit drei Jahren blockiert und andererseits verhandle er über eine aktive Mitarbeit im DFJW „als ob unsere Organisation völlig in Ordnung [wäre].“<sup>321</sup> Obwohl er an der deutsch-französischen Verständigungsarbeit hänge, habe er nicht vor, gegenüber dem DFJW „als Hochstapler aufzutreten und letztlich uns alle in der deutschen Delegation zu blamieren.“ Deshalb schlug er OB Klett mehrfach vor, ernsthaft zu erwägen, ob man nicht „allmählich ein Ende mit Schrecken als einen Schrecken ohne Ende anstreben sollte[n].“<sup>322</sup>

Zwar konnte der organisatorische Fortbestand der IBU 1965 doch noch gesichert werden, aber insgesamt zeigen die Entwicklungen der ersten Hälfte der 1960er Jahre, dass sich die Organisation von der Krise nicht mehr erholen sollte. Im Machtkampf der beiden anderen internationalen Kommunalverbände IGV und RGE war die IBU zur „quantité négligeable“ geworden. Diese Entwicklung hatte sich bereits 1960 angedeutet, als die IBU nach dem Scheitern des Freudenstädter Abkommens erstmals erwog, sich dem IGV anzunähern, allerdings wurde die Frage trotz „größte[r] Bereitschaft“ auf deutscher Seite zurückgestellt, da der IGV in Frankreich so schwach vertreten war, dass eine Zusammenarbeit dort „zu den größten Schwierigkeiten führen würde.“<sup>323</sup> Erst mit der Aufnahme der Einigungsverhandlungen zwischen den deutschen Sektionen des IGV und des RGE 1964 erwarb man die beratende Mitgliedschaft im IGV. Dies verhinderte jedoch nicht, dass die IBU in den Verhandlungen „schlecht weg[kam]“, wie OB Klett – inzwischen Präsident des Deutschen Städtetages – in einem Schreiben an das geschäftsführende Präsidialmitglied des DST Bockelmann monierte.<sup>324</sup> Es ist daher verständlich, dass der Verwaltungsausschuss der IBU in der zweiten Sitzung nach Beendigung der Krise im Januar 1966 beschloss, die als wichtig eingestuften Kontakte mit dem RGE auf der Grundlage der Vereinbarung von 1958 wieder aufzunehmen.<sup>325</sup>

---

320 Diese Einschätzung bestätigt auch das Schreiben des Vorsitzenden der KPV Hessen, Kappus, an den Vorsitzenden der Bundes-KPV, Bittner, vom 09.05.1963. KAS/ACDP Bonn, Nr. IV 002-043/3: „Die IBU hatte bis dahin [1958] zweifellos die bessere und auch neutralere Repräsentanz. Sie beging aber (z.T. wohl auch aus einer gewissen Überheblichkeit) den Fehler, den RGE zu wenig ernst zu nehmen.“

321 Mitteilung Engelhardts an OB Klett vom 28.01.1964. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 91.

322 Mitteilung Engelhardts an OB Klett vom 16.02.1965. Ebd.

323 Protokoll der Sitzung des VA am 05.08.1960 in Stuttgart. Ebd., Nr. 75.

324 Schreiben OB Klett an das geschäftsführende Präsidialmitglied des DST Bockelmann vom 02.02.1966. Ebd., Nr. 106. Die IBU war nach Beginn der Verhandlungen zwischen IGV und RGE 1964 beratendes Mitglied des IGV geworden, und OB Klett hatte als Präsident des Städtetages die Forderungen der IBU beim DST vertreten. Vgl. das Schreiben von Engelhardt an den IGV vom 09.03.1964. Ebd. Vgl. für die Einigungsverhandlungen: Kap. 3.3.3.

325 Vgl. das Protokoll der Sitzung des VA am 29.01.1966 in Colmar. Stadtarchiv Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75.

Dabei weist allein die Tatsache, dass sich die IBU um eine Wiederaufnahme der Beziehungen bemühte, auf die veränderten Kräfteverhältnisse hin, die sich auch in den Verhandlungen widerspiegeln und am 27.11.1967 zur Unterzeichnung einer revidierten Neuauflage des Freudenstädter Abkommens führten.<sup>326</sup> Hatte die IBU Ende der 1950er Jahre noch auf dem Monopol für die Bearbeitung der deutsch-französischen Städtepartnerschaften bestanden, so musste Geschäftsführer Engelhardt nun den veränderten Realitäten Rechnung tragen, wenn er feststellte, der RGE könne „nicht gezwungen werden, auf dem Gebiet der deutsch-französischen Zusammenarbeit alle Aktionen der IBU zu überlassen.“<sup>327</sup> Lediglich die finanztechnische Verschmelzung zwischen beiden Verbänden durch den ausschließlichen Einzug der Mitgliedsbeiträge durch den RGE, wie es der internationale Generalsekretär des RGE, Jean Bareth, vorschlug, lehnte die deutsche Delegation ab, da damit „doch wohl die Gefahr bestünde, dass dies der erste Schritt zu einem völligen Aufschlucken der IBU wäre.“<sup>328</sup> Im Gegensatz dazu hatte sich das Kräfteverhältnis in Frankreich, wo die Beziehungen zwischen RGE und IBU bereits seit Mitte der 1950er Jahre wesentlich enger waren, noch deutlicher zuungunsten der IBU verschoben, so dass die französische Delegation nun einer finanztechnischen Verschmelzung mit dem RGE zustimmte, der bereits kurze Zeit später die offizielle Eingliederung als „Ausschuss für deutsch-französische Angelegenheiten“ des RGE folgte.<sup>329</sup> Damit war – zumindest aus Sicht des internationalen Generalsekretariats des RGE – die IBU endgültig als ernstzunehmende Konkurrenz ausgeschaltet, wie aus einem Bericht über den Bürgermeister-Kongress in Menton hervorgeht:

„Wenn er [der Kongress in Menton, I.B.] auch Dank dem Bürgermeister von Menton unter guten materiellen Bedingungen verlief, so hat er doch den wenig repräsentativen Charakter der I.B.U. ins Licht gesetzt. Die Anzahl der effektiven Teilnehmer hat, in der Tat, nicht hundert erreicht (davon an die 30 Franzosen) und die anwesenden Teilnehmer, mit einigen geringen Ausnahmen, waren alle aktive Mitglieder des R.G.E.“<sup>330</sup>

Die Hoffnung des RGE und der deutschen Botschaft in Paris, auch die deutsche Delegation werde aus dem Zusammenschluss der französischen Verbände „sehr wahrscheinlich Konsequenzen ziehen“, erfüllte sich zwar erst 17 Jahre später, als die deutsche Delegation der IBU auf dem Kongress in Bad Soden 1985 ihren Beitritt zum

---

326 Vgl. für den Vereinbarungstext. Ebd., Nr. 96.

327 Bericht der Geschäftsstelle zur Sitzung des VA am 03.10.1966 in Nancy. Ebd., Nr. 75.

328 Mitteilung Engelhardts an OB Klett vom 31.05.1967. Ebd., Nr. 96. Vgl. für Bareths Vorschlag dessen Schreiben an OB Klett vom 19.05.1967. Ebd.

329 Protokoll der Mitgliederversammlung der IBU am 18.05.1968. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir. 107-00/2. Vgl. auch Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 142f. Die Verschmelzung wurde auf dem Internationalen Bürgermeister-Kongress von Menton bekannt gegeben und auf zwei Sitzungen am 12.12.1968 und 04.02.1969 in Paris vollzogen.

330 Bericht des Generalsekretariats für die Sitzung des Präsidialrates des RGE am 03./04.07.1968. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 17. Dort auch das folgende Zitat.

RGE beschloss.<sup>331</sup> Die Vereinigung, die zum 1. Januar 1986 in Kraft trat, war aber kaum noch von Bedeutung, da die IBU in den 1970er Jahren nur noch ein von der Öffentlichkeit wenig beachtetes Schattendasein geführt hatte.<sup>332</sup> Die Union hatte zwar ihre Arbeit in den traditionellen Arbeitsgebieten Städtepartnerschaften, Jugendleiterseminare und Organisation von Studienreisen für Bürgermeister wieder aufgenommen, ohne jedoch neue Ideen zu entwickeln.<sup>333</sup> Man beharrte auf den erfolgreichen Konzepten der Vergangenheit, die man lediglich den veränderten Bedingungen der Gegenwart anpasste. Der RGE hatte sich in den 1960er Jahren als wichtigste Organisation im Bereich der Städtepartnerschaften durchgesetzt, was auch dadurch unterstrichen wird, dass selbst im Bereich der deutsch-französischen Partnerschaften die europapolitische Zielsetzung gegen den Verständigungs- und Versöhnungsgedanken an Bedeutung gewann.<sup>334</sup>

Tab. 6: *Ziele der deutsch-französischen Partnerschaften bezogen auf das bilaterale Verhältnis und die Europäische Einigung aufgeschlüsselt nach Abschlussdatum [nach Garstka]<sup>335</sup>*

Ziel der Partnerschaft	vor 1956	vor 1964	nach 1964
Verständigung	2	22	8
Aussöhnung/Versöhnung		9	5
Allgemeine andere Ziele	4	34	21
Europa, Europäische Einigung	3	25	29

Hier wird deutlich, dass sich die Befürchtung von Bürgermeister Dardel in den 1950er Jahren als richtig erwies, dass die europapolitische Ausrichtung des RGE langfristig attraktiver sein werde als der auf bilaterale Verständigung ausgerichtete Ansatz der IBU.<sup>336</sup> Dieser verbandspolitische Erfolg des RGE wird jedoch dadurch relativiert, dass die internationalen Kommunalverbände im Bereich der Städtepartnerschaftsbewegung insgesamt an Bedeutung verloren und ihre Konzepte in der Praxis der Partnerschaftsarbeit immer mehr aufgeweicht wurden.

331 Vgl. Integration der Internationalen Bürgermeister-Union in den RGE, in: Städte- und Gemeindebund [40/1985], S. 619f.

332 Vgl. Grunert, Thomas: Langzeitwirkungen, S. 316.

333 Die Besuchsreisen von Bürgermeistern wurden 1973 eingestellt, da die Teilnehmerzahlen aufgrund der öffentlichen Kritik an den „Vergnügungsreisen von Behördenvertretern“ stark zurückgegangen waren. Vgl. Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 166 und S. 220f.

334 Vgl. Grunert, Thomas: Langzeitwirkungen, S. 317ff.

335 Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 74. Unter der Rubrik „Allgemeine andere Ziele“ verbergen sich die Kategorien „Abbau von Vorurteilen“, „Verbesserung der Beziehungen“, „Zusammenarbeit“, „Freundschaft“ und „Untermauerung des [deutsch-französischen, I.B.] Vertrages“.

336 Vgl. S. 55 und S. 92.

### 2.3.3 Städtepartnerschaften als alltägliche transnationale Kooperation und Bedeutungsverlust der Partnerschaftsorganisationen

„[...], dass der Verwaltungsausschuss sich in Zukunft nicht mehr mit kleinen technischen Einzelproblemen befassen solle, [...]“. <sup>337</sup>

Mit der obigen Kritik an den Inhalten der Sitzungen des Verwaltungsausschusses der IBU im Januar 1967 und ihrer Forderung nach Intensivierung der politischen und inhaltlichen Arbeit der IBU machten Bürgermeister Chauvin und Dardel darauf aufmerksam, dass ein grundsätzlicher Wandel in der Arbeit der Organisation stattgefunden hatte. Der Trend, der sich bereits Ende der 1950er Jahre angedeutet hatte, setzte sich in den 1960er Jahren fort. Die Bedeutung der internationalen Kommunalorganisationen für den Erfolg der Städtepartnerschaften nahm in dem Maße ab, wie deren transnationale Kompetenz auf die Kommunen überging. Dies führte dazu, dass sich die Verbandsarbeit zunehmend auf Verwaltungs- und Koordinierungsfunktionen begrenzte. Diese Annahme belegt auch die Untersuchung von Garstka, der 1970 mittels einer Umfrage bei 208 Gemeinden feststellte, dass die Bedeutung der Verbände bei der Anbahnung von Städtepartnerschaften in den 1960er Jahren kontinuierlich abnahm.

Tab. 7: Bedeutung von RGE und IBU bei der Anbahnung von deutsch-französischen Städtepartnerschaften [nach Garstka] <sup>338</sup>

Initiator	vor 1956	vor 1964	nach 1964
IBU	30%	26%	13%
RGE	20%	9,5%	8%
Privat	20%	37%	46%

Trotz aller Unwägbarkeiten, die sich aus dem methodischen Vorgehen Garstkas ergeben, <sup>339</sup> dürfte der Trend einer Umkehrung des Verhältnisses von verbandlich zu privat vermittelten Städtepartnerschaften offensichtlich sein. Man kann daher der Einschätzung Garstkas zustimmen, in den 1960er Jahren seien die von IBU und RGE vertretenen Ideen „mehr und mehr Allgemeingut“ geworden. Neben der Etablierung der Städtepartnerschaften als anerkanntes Element transnationaler Beziehungen in Westeuropa und dem dramatischen Bedeutungsverlust der IBU durch die internen Auseinandersetzungen spielten dabei natürlich auch die grundsätzliche Entspannung des zwischenstaatlichen Verhältnisses zwischen Deutschland und Frankreich – bei allem Fortbestand von politischen Interessengegensätzen auf höchster Ebene –, die

<sup>337</sup> Protokoll der Sitzung des VA am 30.01.1967 in Ludwigshafen. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 75.

<sup>338</sup> Garstka, Hansjürgen: Rolle, S. 66. Dort auch das folgende Zitat. Die an 100 fehlenden Prozent entfallen auf die in diesem Zusammenhang unwichtigen Regionalpartnerschaften und kleinere Verbände.

<sup>339</sup> Bei Garstkas Untersuchung antworteten lediglich 50% der angeschriebenen Gemeinden. Darüber hinaus konnte Garstka die Angaben der Gemeinden nicht an den Aktenbeständen überprüfen.

Einrichtung von Unterstützungsfonds für kommunalen Jugendaustausch im Rahmen des DFJW, des Europarates und des AA sowie nicht zuletzt die rechtlichen und technologischen Veränderungen, die direkte Kommunalkontakte über Ländergrenzen hinweg vereinfachten, eine wichtige Rolle. Die Verbände wandelten sich daher immer mehr von Initiatoren und Ideengebern zu Verwaltern der von ihnen initiierten Bewegung auf kommunaler Ebene. Nachdem durch die Ende der 1950er Jahre erfolgte Synthese von Inhalt und symbolischer Form ein fest definierter Idealtyp der Städtepartnerschaft etabliert worden war, erlahmte die Diskussion um die Städtepartnerschaftsidee im RGE und in der IBU. In den Gremiensitzungen verschwand das Thema „Partnerschaften“ weitgehend von den Tagesordnungen bzw. es wurden nur noch die Statistiken vorgetragen, und auf den internationalen Kongressen dienten die Vorträge zu diesem Thema eher der Selbstvergewisserung der Verbände als der Entwicklung neuer Perspektiven. Neue Ideen entstanden nun nicht mehr in den kleinen Zirkeln der Verbandsfunktionäre, sondern entwickelten sich in der täglichen Praxis der Städtepartnerschaften selbst. Hier setzte dann nach der Krise der Städtepartnerschaften in den 1970er Jahren – Stichwort „Kommunaltourismus“ – die Emanzipation der Partnerschaftsarbeit von den offiziellen Stellen auf Vereine und Verbände ein und gab der Städtepartnerschaftsbewegung in der Folgezeit neuen Schwung. Das Ergebnis dieser Entwicklung war die Aufweichung und Vermischung der vormals theoretisch streng getrennten verständigungs- und europapolitischen Partnerschaftskonzepte von IBU und RGE in der alltäglichen Praxis. So wurden z.B. bilaterale deutsch-französische Partnerschaften unter Verwendung des europäischen Eides im Rahmen des RGE abgeschlossen, die dann in der Praxis vor allem zu bilateralen Austauschaktivitäten genutzt wurden. Dies führte insgesamt zu einer Entpolitisierung und verdeutlicht damit den Alltagscharakter, den Partnerschaften im Laufe der Zeit angenommen hatten. Darüber hinaus fühlten sich viele Bürgermeister durch die Konflikte zwischen den Verbänden abgeschreckt und bevorzugten es daher, ohne deren Vermittlung Partnerschaften abzuschließen.<sup>340</sup>

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Verbände für die Städtepartnerschaftsbewegung völlig bedeutungslos geworden wären. Sie hatten weiterhin eine wichtige Informations- und Koordinationsfunktion. Neben der natürlich auch in den 1960er Jahren noch stattfindenden Vermittlungsarbeit boten sie den Kommunen durch ihre Zeitschriften „Der Europäische Gemeindetag“ und „Deutschland-Frankreich“ einerseits ein Forum zur Selbstdarstellung der eigenen Partnerschaftserfolge und andererseits eine Börse für innovative Ideen aus der Praxis der Partnerschaftsarbeit. Gleichzeitig erfüllten sie wichtige Beratungsfunktionen bei der finanziellen Förderung von Partnerschaften durch öffentliche Einrichtungen. Darüber hinaus waren die Verbände insbesondere für die Bundesregierung unentbehrliche Informationsstellen, um auf dem unübersichtlichen Terrain der Partnerschaften einigermaßen den Überblick zu behalten. Am Ende der 1960er Jahre waren die Partnerschaften eine Selbstverständlichkeit geworden, deren Erfolg die sie tragenden Organisationen zunehmend mit der Aufgabe konfrontierte, innovative Ideen zu entwickeln, um ihre eigene Existenz zu rechtfertigen.

---

<sup>340</sup> Für Frankreich kommt Vion zu einem ähnlichen Ergebnis: Vion, Antoine: Construction, S. 90ff.

Insgesamt sind die 1960er Jahre durch eine augenfällige Diskrepanz zwischen dem augenscheinlichen Erfolg der Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa und insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich und dem schleichenden Niedergang der sie tragenden Partnerschaftsverbände gekennzeichnet. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen sowohl in den Rahmenbedingungen als auch in den Verbänden selbst. Zum einen schuf der Prozess der Europäischen Integration und der Abschluss des Elysée-Vertrages trotz aller bestehenden politischen Gegensätze und Krisen ein positives Klima für die Entwicklung transnationaler Beziehungen auf kommunaler Ebene. Dies gilt insbesondere für die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich, wo die Einrichtung des DFJW erhebliche finanzielle Anreize schuf, die den bilateralen Partnerschaftsboom nicht initiierten aber doch dimensionierten. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die transnationale Kompetenz, die vorher vor allem bei den Partnerschaftsorganisationen gebündelt war, zunehmend auf die Einzelgemeinden überging. Aufbauend auf dem Ende der 1950er Jahre entwickelten Idealtyp der Städtepartnerschaft und aufgrund der Erleichterungen in der grenzüberschreitenden Kommunikation und im Reiseverkehr gingen die Kommunalpolitiker dazu über, eigenständig Partnerschaften zu initiieren. Die Aufgabe der Verbände reduzierte sich dadurch weitgehend auf Informations-, Verwaltungs- und Beratungsfunktionen sowohl für die Kommunen als auch für die Bundesregierung. Die Folgen dieser Veränderungen für die Verbände waren recht unterschiedlich. Für die IBU – zusätzlich geschwächt durch langjährige interne Auseinandersetzungen in der französischen Delegation und durch den Bedeutungsverlust ihres deutsch-französischen Verständigungsversuchs – bedeutete die Emanzipation der Städtepartnerschaftsbewegung den langsamen Abstieg in die Bedeutungslosigkeit. Dagegen schwand zwar auch die Bedeutung des RGE auf dem Gebiet der Partnerschaften, aber aufgrund der wichtigen Position, die die Organisation im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat in Straßburg einnahm, konnte sie den relativen Bedeutungsverlust auf dem Gebiet der Partnerschaften kompensieren.

Die weitere Entwicklung der Städtepartnerschaften war ab Mitte der 1970er Jahre durch das von Holger Mirek festgestellte „Ende der Dominanz der Symbole“ und deren Ergänzung durch „praxisbezogene kommunale Kooperationsprojekte“ gekennzeichnet.<sup>341</sup> Besonders augenscheinlich wird dies in der Auswahl der Themen, die auf den Europäischen Gemeindetagen und Internationalen Bürgermeister-Kongressen behandelt wurden. Während der RGE den Anspruch erhob, als europäischer Spitzenverband der Kommunen gegenüber den europäischen Institutionen aufzutreten, deutete sich bei der IBU seit dem Kongress von Evian-les-Bains 1973 ein deutlicher Trend zur Behandlung von kommunalen Sachfragen an, der seine Fortsetzung in der Resolution des Berliner Kongresses zwei Jahre später fand. Die Mitgliederversammlung der IBU betonte einerseits, dass trotz der „wesentliche[n] Fortschritte“,<sup>342</sup> die im Verhältnis zwischen Deutschland und Frankreich erzielt worden seien, die

---

341 Vgl. S. 46.

342 Zit. n.: Engelhardt, Heinz: Chronik, S. 171f. Dort auch die folgenden Zitate.

freundschaftlichen Beziehungen dennoch „täglich neu gefördert und gefestigt“ werden müssten, weshalb die IBU ihre bisherige Tätigkeit fortsetzen würde. Andererseits – und das ist entscheidend – betonte sie jedoch die Notwendigkeit, auf der Grundlage der Erfolge zu neuen Formen der Zusammenarbeit zu kommen:

„Die starken freundschaftlichen Verbindungen zwischen Vertretern französischer und deutscher Gemeinden haben zu einem dichten Netz gegenseitigen Verständnisses geführt. Auf diesem Netz aufbauend, bearbeitete die IBU kommunalpolitische Fragen von besonderer Wichtigkeit. Dazu gehören zum Beispiel die Verwaltungsreform, die kommunale Selbstverwaltung, die Auswirkungen der Inflation, die Erfordernisse des Umweltschutzes und die Auswirkungen der Rezession.“

Dieser Trend zur Behandlung von Sachfragen ist sowohl Ausdruck der erreichten Normalität transnationaler Beziehungen von Kommunen in Westeuropa als auch eines Generationswechsels, der sich in den 1970er Jahren nicht nur in der IBU, sondern auch im RGE vollzog. Die Gründungsgeneration, für die der Aspekt Frieden und Verständigung bzw. europäische Einigung und damit die symbolischen Formen eine herausragende Rolle gespielt hatten, war inzwischen verstorben oder zog sich aus der aktiven Arbeit zurück. An ihre Stelle trat eine neue Generation, für die die europäische Einigung und deutsch-französische Freundschaft zwar noch keine Selbstverständlichkeit, aber doch eine Realität war, auf der man die aktuellen kommunalen Tagesprobleme angehen musste. So gelangte die IBU am Ende ihrer Tätigkeit wieder zu ihren Anfängen auf dem Mont Pélerin zurück. 1948 war es nur durch die explizite Ausklammerung politischer Fragen und die Konzentration auf kommunale Fachprobleme überhaupt möglich gewesen, deutsche und französische Bürgermeister auf neutralem Boden zu einer Besprechung zusammenzubringen. In der Folgezeit hatte sich jedoch schnell die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur auf der Grundlage einer Verständigung zwischen beiden Ländern bzw. den europäischen Völkern – also eines „Locarnos von unten“ bzw. eines „Europas der Gemeinden“ – fachliche Kontakte langfristig sinnvoll sein würden. 1975, knapp 30 Jahre später, konnte man auf den Erfolg dieser Bemühungen zurückblicken und auf dieser Basis zur Behandlung kommunaler Sachfragen zurückkehren. Die Vernachlässigung politischer Fragestellungen war jetzt nicht mehr Ausdruck unüberbrückbarer nationaler Gegensätze und gegenseitigen Misstrauens, sondern ein Zeichen für die transnationale Gemeinschaft, eine Ergänzung der nationalen Identität durch ein europäisches Bewusstsein, das sich in der Nachkriegszeit in Westeuropa entwickelt und an deren Entstehung die Städtepartnerschaftsbewegung einen nicht unerheblichen Anteil hatte.

## 2.4 Zusammenfassung

Die Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa ist der Prototyp für transnationale *politische* Kontakte auf kommunaler Ebene mit dem Ziel der Förderung der deutsch-französischen Verständigung und der europäischen Integration. Eine derartige Bewegung war in der Zwischenkriegszeit noch undenkbar. Städtekontakte dienten entweder der Förderung nationaler Interessen oder besaßen rein technischen Charakter.

Eine Veränderung trat erst mit den zunehmend durch Kooperation gekennzeichneten internationalen Rahmenbedingungen in Westeuropa nach 1945 und der damit einhergehenden Aufweichung nationalstaatlicher Souveränität ein. Sie ist darüber hinaus Ausdruck des veränderten Selbstverständnisses vieler Kommunalpolitiker, die nach dem Scheitern der staatlichen Verständigungsbemühungen der Zwischenkriegszeit davon überzeugt waren, dass eine stabile Nachkriegsordnung nur auf breiter gesellschaftlicher Grundlage möglich sei.

Allerdings existierte zu Anfang keine Einigkeit über das richtige Partnerschaftskonzept zur Erreichung dieses Ziels. In den 1950er Jahren stand auf der einen Seite das „Locarno von unten“, welches von der IBU vertreten wurde. Sie setzte vor allem auf Kontakte „von Mensch zu Mensch“ und den Jugendaustausch auf kommunaler Ebene, um so die bestehenden Ressentiments zwischen Deutschen und Franzosen abzubauen und damit den Grundstein für ein zusammenwachsendes Europa zu legen. Für die IBU hatte die praktische Arbeit im Rahmen der Kommunalpartnerschaft Priorität. Auf der anderen Seite propagierte der RGE europäische Ringpartnerschaften, die vor allem durch aufwendig inszenierte Europafeiern beim Abschluss der Partnerschaften das europäische Bewusstsein der Menschen schärfen sollte. Die konkrete Ausgestaltung der Partnerschaften war für sie zu Beginn nur von sekundärer Bedeutung. Diese unterschiedlichen Auffassungen führten in den 1950er Jahren zu teilweise heftigen Konflikten zwischen IBU und RGE, in deren Verlauf sich der RGE auf verbandspolitischer Ebene durchsetzte. Gleichzeitig gingen die beiden Partnerschaftskonzepte aber eine Synthese von Form und Inhalt ein, so dass sich die Unterschiede in der alltäglichen Praxis abschliffen und die Partnerschaftsverbände, welche eine wichtige Pionierfunktion in den 1950er Jahren gespielt hatten, langsam an Bedeutung verloren.

Insgesamt entwickelten sich die Städtepartnerschaften und die sie tragenden Verbände weitgehend unabhängig von nationaler Außenpolitik, wobei aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus und der stärkeren Verzahnung von nationaler und kommunaler Ebene in Frankreich die Kontrolle bzw. die Koordinierung früher einsetzte und stärker ausgeprägt war als in der Bundesrepublik. Die Bundesregierung hatte dem Phänomen zunächst nur geringe Bedeutung beigemessen. Ihre Aufmerksamkeit erwachte erst gegen Ende der 1950er Jahre, als die Städtepartnerschaften bereits zu einem etablierten Element internationaler Beziehungen geworden waren und die DDR erste Aktivitäten auf diesem Gebiet entfaltete.

In den 1960er Jahren bemühten sich die Nationalstaaten auf den fahrenden Zug aufzuspringen und begannen, durch finanzielle Förderprogramme auf nationaler, bilateraler und internationaler Ebene in die Städtepartnerschaftsbewegung einzugreifen. Die erheblichen Zuschüsse, die durch das DFJW im deutsch-französischen Bereich zur Verfügung gestellt wurden, verschoben den Schwerpunkt der Partnerschaftsbewegung, die sich zunächst relativ gleichmäßig in Westeuropa entwickelt hatte, zugunsten bilateraler deutsch-französischer Beziehungen. Es ist daher angebracht, im Rahmen der Städtepartnerschaftsbewegung von koordinierten transnationalen Beziehungen zu sprechen.

Diese Einschätzung bestätigt auch die These von der europäischen Rettung der Nationalstaaten, denn die verständigungs- und europapolitischen Ziele der Städtepartnerschaftsbewegung richteten sich nicht gegen nationalstaatliche Außenpolitik, sondern unterstützten sie. Außerdem waren die nationalen Regierungen immer in der Lage, die Bewegung über finanzielle Förderungen zu beeinflussen. Daher stellen die Städtepartnerschaften in der Nachkriegszeit keine ernsthafte Herausforderung des staatlichen Monopols in der Außenpolitik dar. Allerdings beweisen die Konflikte um die Partnerschaften in den 1970er und 80er Jahren, dass sie durchaus das Potential besitzen, um staatliches Handeln öffentlichkeitswirksam zu konterkarieren. Daher sind die Städtepartnerschaften durchaus auch Teil des von Wallace konstatierten Rückzugs der Nationalstaaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts.

### 3. Integration – fachliche oder politische Interessenvertretung der Kommunen in Europa?

#### 3.1 Vorbemerkungen

Bis heute bestimmen die Städtepartnerschaften die öffentliche Wahrnehmung der transnationalen Kommunalbeziehungen in Westeuropa, obwohl sie nur noch einen Bruchteil der Aktivitäten des RGRE ausmachen.<sup>1</sup> Der Löwenanteil besteht längst aus kommunalem Lobbying in Brüssel und der Mitarbeit der Kommunalvertreter in den Institutionen der Europäischen Union und des Europarates. Dieser Wandlungsprozess in den Inhalten der transnationalen Beziehungen auf kommunaler Ebene fand weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit statt. Er umfasst die Reaktion der Kommunen und ihrer nationalen und internationalen Spitzenverbände auf die Entwicklung eines europäischen Mehrebenensystems im Zuge des Integrationsprozesses.

Dabei können eine „defensive“ und eine „aktive“ Strategie unterschieden werden.<sup>2</sup> Einerseits waren und sind die Kommunen und ihre Verbände gezwungen, auf die sukzessive Ausbildung einer vierten Politikebene in Europa und die Veränderungen, die durch den Integrationsprozess ausgelöst wurden, zu reagieren, um eigene Handlungsspielräume zu erhalten. Diese Entwicklungen spielten bereits im Rahmen der EGKS eine gewisse Rolle, gewannen aber insbesondere mit dem Übergang von der Ausführung der Vertragsbestimmungen der Römischen Verträge zur Gestaltung eigener Politikbereiche durch die EWG-Kommission im Laufe der 1960er Jahre an Bedeutung. Andererseits versuchte insbesondere der RGE mit seinem Konzept des „Europas der Gemeinden“ aktiv, den Prozess der Integration zu forcieren und eigene Projekte einzubringen, die vor allem in den südeuropäischen Ländern nationale Positionen der Kommunen auf europäischem [Um-]Weg verbessern und staatliche Entscheidungsverfahren demokratisieren sollten. Die Versuche, eine eigene kommunale Vertretung beim Europarat und später bei den Europäischen Gemeinschaften zu erlangen, der Kampf um eine Europäische Charta der Gemeindeautonomie und die Bemühungen zur Schaffung eines Europäischen Kommunalkreditinstituts können als Schritte in diese Richtung angeführt werden. Darüber hinaus sah es der RGE als seine wichtigste Aufgabe an, die Schaffung eines vereinigten Europas tatkräftig durch die „Europäische Erziehung“ der Bürger zu unterstützen. Auf diesem Gebiet befand er sich damit in vollster Übereinstimmung mit den westeuropäischen Regierungen, die – wie im Bereich der Städtepartnerschaften – die Förderung des Europagedankens als Teil einer europäischen Re-Legitimierung der Nationalstaaten befürworteten. Die Mehrzahl der Regierungen war sogar bereit, ihren Kommunen in kommunalrelevanten Bereichen begrenzte Beratungsfunktionen auf europäischer Ebene einzuräumen. Alle kommunalen Forderungen aber, die über diesen Bereich hinausgingen und die Substanz nationalstaatlicher Souveränität zu beeinträchtigen drohten, wurden einhellig abgelehnt, was im Europarat in den 1960er Jahren zu ständigen Spannungen zwischen der

---

1 Vgl. das Interview mit Bm a.D. Josef Hofmann/Mainz am 07.07.1999.

2 Vgl. Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 90.

Europäischen Kommunalkonferenz und dem Ministerkomitee führte. Die Konfliktlinie verlief jedoch nicht nur zwischen den Regierungen und den Kommunen, sondern auch zwischen den beiden großen Kommunalverbänden IGV und RGE, wie aus einem Vermerk des Auslandsreferenten des Deutschen Städtetages, Tilman Pünder, über die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den bestehenden kommunalen Europakonzeptionen der internationalen Kommunalverbände hervorgeht:

„Der RGE hat sich stets als ein Motor der Europäischen Integration verstanden. Diesen Ehrgeiz haben die deutschen kommunalen Spitzenverbände nicht. Ihnen kommt es in erster Linie darauf an, daß im Zuge der Integration die kommunalen fachlichen Belange gewahrt [...] und die deutschen Gemeinden über die Politik der Gemeinschaften informiert werden. Von daher ergeben sich die verschiedenen Aufgabenstellungen auch des IGV und des RGE. Der IGV sollte sich entsprechend seiner allgemeinen Aufgaben mehr auf die fachlichen Aspekte beschränken.“<sup>3</sup>

Derartige Äußerungen, die auf die Unterscheidung zwischen „fachlichem“ Charakter des IGV und seiner Mitgliedsverbände einerseits und „politischen“ Ambitionen des RGE andererseits abzielen, finden sich zuhauf in den Akten der nationalen und internationalen Kommunalorganisationen.<sup>4</sup> Obwohl diese Trennung in der Praxis nie aufrecht erhalten werden konnte und seit den 1960er Jahren an Bedeutung verlor, beherrschte sie dennoch maßgeblich die Beziehungen der Kommunalverbände in Europa. Zudem wurde dieser Konflikt um die richtige Europakonzeption durch unterschiedliche Mitgliederstrukturen, nationale Selbstverwaltungstraditionen und daraus resultierende geographische Schwerpunkte sowie die Verbandsphilosophien verstärkt, die vor allem aus den unterschiedlichen Entstehungsgeschichten resultierten. Während der IGV und sein Konzept der unpolitischen fachlichen Kommunalkontakte ein Produkt der durch nationalstaatliche Konfrontation gekennzeichneten Zwischenkriegszeit war, handelte es sich beim RGE um eine politische Bewegung auf kommunaler Ebene, die nur im Kontext der veränderten internationalen Rahmenbedingungen der Nachkriegszeit entstehen konnte.

### 3.1.1 Die Entwicklung transnationaler Fachkontakte der Kommunen im Rahmen des IGV<sup>5</sup>

„[...], à l'exclusion de toutes préoccupations politiques, [...]“<sup>6</sup>

Neben der Nationalstaatsbildung und der Industrialisierung zählt der Prozess der Urbanisierung – die „Revolution in der Stadt“ [Benevolo] – zu den „dramatischen“

---

3 Vermerk Tilman Pünders vom 25.02.1969. LArch Berlin, Rep 142/09, Dir 104-04/1-5.

4 Diese Unterscheidung wurde auch in den Interviews mit dem langjährigen Generalsekretär des IGV, Han van Putten, und dem ehemaligen Präsidenten des internationalen RGE, Bm a.D. Josef Hofmann/Mainz, deutlich. Während van Putten immer wieder betonte, der IGV sei eine „professional organization“, betonte Hofmann den politischen Charakter des RGE. Vgl. die Interviews mit Bm a.D. Josef Hofmann/Mainz und Han van Putten am 07.07. und 07.09.1999.

5 Vgl. hierzu: Bautz, Ingo: *Auslandsbeziehungen*, S. 21-37.

6 Auszug aus der Präambel des Statuts des IGV vom 16.07.1927, in: *Activités et Statuts de l'Union Internationale des Villes*. IULA-Archiv Den Haag, Nr. 21.

[Reulecke] Modernisierungsprozessen des 19. Jahrhunderts in Europa. Er war gekennzeichnet durch das rasante Wachstum der Städte und ihrer Bevölkerung und stellte die kommunalen Selbstverwaltungssysteme, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts in unterschiedlichen Formen in Europa entwickelt hatten, vor bisher ungeahnte technische und soziale Probleme [Städtebau, Verkehrsplanung, öffentliche Ver- und Entsorgung sowie Gesundheitsfürsorge].<sup>7</sup> Darüber hinaus bildeten sich als Folge der zunehmenden staatlichen Interventionsmaßnahmen bis zum Ersten Weltkrieg in der Mehrzahl der europäischen Staaten nationale Städte- und Bürgermeistervereinigungen.<sup>8</sup> Ihre Hauptaufgabe bestand neben der Vertretung der Interessen des in den Städten dominierenden liberalen Bürgertums vor allem in der Intensivierung des Informationsaustausches zwischen den Kommunen. Die Einsicht in die Gleichartigkeit kommunaler Probleme und Interessen hatte zu der Erkenntnis geführt, dass ein Meinungs- und Erfahrungsaustausch die Lösung der fachlichen Fragen sinnvoll unterstützen konnte. Ähnliche Gedanken bewegten auch den sozialistischen belgischen Senator und Kommunalpolitiker Emile Vinck/Ixelles, als er 1913 die Gründung eines internationalen Gemeindeverbandes vorschlug:

„Le rapide accroissement des villes a été l’une des grandes caractéristiques du XIX<sup>e</sup> siècle en face d’un ensemble de problèmes, les uns nouveaux, les autres élargis, qui requièrent toute l’attention des hommes d’État, des administrateurs, des hommes d’œuvre. La cité est devenue le centre où s’exercent et s’amalgament toutes les activités de l’homme moderne. [...]. Le progrès général de la civilisation, les étapes franchies par les nations les plus arriérées ont fait que les mêmes questions préoccupent aujourd’hui les administrations des grandes villes du monde entier. Les solutions données par l’une d’entr’elles sont utilisables pour les autres, [...]. Il s’ensuit que tous ceux qui s’occupent de l’amélioration des villes, de leurs plan, de leurs services communaux, de la vie communale, ont un intérêt croissant à mettre leur expérience en commun et à discuter les solutions à la lumière de comparaisons étendues.“<sup>9</sup>

Der erste internationale Städtekongress fand Ende Juli 1913 im Rahmen einer Messe zum Thema Stadtplanung und –verwaltung auf der Weltausstellung in Gent statt. Die Teilnehmer – überwiegend Vertreter einzelner Städte – verabschiedeten am Ende des Kongresses eine Resolution, die als Geburtsurkunde des Internationalen Gemeindeverbandes gilt. Darin wurde die Periodizität der Kongresse befürwortet, die Einrichtung eines permanenten Büros für Kommunikation und Dokumentation beschlossen und das Organisationskomitee mit Vinck als Generalsekretär an der Spitze zum Generalrat ernannt, der zum nächsten Kongress eine Satzung vorbereiten sollte. Allerdings konnte nur noch die Einrichtung des Informationsbüros realisiert werden, bevor der Ausbruch des Ersten Weltkriegs und die deutsche Besetzung Belgiens die Weiterentwicklung für fast zehn Jahre unterbanden.

---

<sup>7</sup> Vgl. zur Geschichte der Urbanisierung: Benevolo, Leonardo: Stadt, S. 184-217.

<sup>8</sup> Vgl. Revers, H.J.D.: IULA, S. 20f. Vgl. Gaspari, Oscar: Origini, S. 163.

<sup>9</sup> Einladung zum ersten internationalen Gemeindekongress 1913 in Gent, in: Premier Congrès International et Exposition Comparée des Villes, Union Internationales des Villes, Bruxelles o.J., S. VIII.

Zwar bemühte sich Senator Vinck bereits zu Beginn der 1920er Jahre um die Wiederbelebung der Organisation, aber erst die Initiative des Amsterdamer Stadtrats Florentinus M. Wibaut führte 1924 zur Einberufung des zweiten Internationalen Gemeindekongresses. Das Interesse des niederländischen Sozialisten war durch den bereits im Zusammenhang mit den Städtepartnerschaften erwähnten Amerikaner Charles Broux White geweckt worden, der auf seiner Europareise auch Wibaut für seinen Plan einer „World League of Cities“ zu gewinnen versuchte.<sup>10</sup> Wibaut lehnte die politischen Ziele Whites ab, der einen internationalen Kampf für kommunale Selbstverwaltung und gegen Zentralismus durch die Ersetzung des Völkerbundes durch einen Weltstädtebund vorsah, aber die Gespräche mit White brachten ihn auf die Idee, in Zusammenarbeit mit Vinck einen internationalen Städtekongress nach Amsterdam einzuberufen. Damit stellte Wibaut die Weichen für die Entwicklung des IGV zu einem internationalen Fachverband für Kommunalfragen, die 1927 mit der Verabschiedung der Satzung ihren Abschluss fand. Der IGV war laut Statut ein internationaler Zusammenschluss der nationalen Kommunalverbände, de-facto beschränkte sich die Mitgliedschaft aber weitestgehend auf Städtevereinigungen.<sup>11</sup> Als wichtigstes Ziel verfolgte der Verband die Förderung des nationalen und internationalen Informationsaustausches in Kommunalfragen durch die Abhaltung von Tagungen, die Durchführung und Veröffentlichung internationaler Vergleichsstudien und die Einrichtung eines Informationsbüros in Brüssel.<sup>12</sup> Die Behandlung kommunalpolitischer Grundsatzfragen oder gar außenpolitischer Fragen wurde, wie das Eingangszitat verdeutlicht, ausgeschlossen.<sup>13</sup> Trotzdem beeinflussten die durch nationalstaatliche Spannungen und Konfrontation geprägten internationalen Rahmenbedingungen die Möglichkeiten transnationaler Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene erheblich.<sup>14</sup> Doch erst der deutsche Überfall auf Belgien im Mai

---

<sup>10</sup> Vgl. S. 38.

<sup>11</sup> So traten z.B. in Deutschland der Deutsche Landkreistag, der Reichsstädtebund, der Deutsche Gemeindegtag und der Preußische Provinzialtag bereits 1929 – nach nur drei Jahren Mitgliedschaft – wieder aus, da ihnen die Zugehörigkeit „verhältnismäßig wenig Vorteile“ bringe und die internationalen Probleme „in erster Linie grossstädtischer Natur seien.“ Vgl. Bautz, Ingo: *Auslandsbeziehungen*, S. 27. Diese starke Stellung der Großstädte im IGV hat sich bis in die Gegenwart fortgesetzt.

<sup>12</sup> Vgl. die Präambel und die Art. 1-3 des Statuts des IGV vom 16.07.1927, in: *Activités et Statuts de l'Union Internationale des Villes*. IULA-Archiv Den Haag, Nr. 21.

<sup>13</sup> Dennoch hatte die Zusammenarbeit im IGV eine indirekte verständigungspolitische Dimension, die von den Beteiligten auch durchaus wahrgenommen wurde. Offene Friedensappelle hielten aber erst in den 1930er Jahren Einzug in die Eröffnungsreden der internationalen Kongresse. Vgl. Bautz, Ingo: *Auslandsbeziehungen*, S. 28ff. Vgl. auch die Rede von Präsident Wibaut auf dem Kongress in London 1932 und die Eröffnungsreden der ausländischen Gäste auf dem Kongress in Berlin 1936: *V<sup>th</sup> International Congress of Local Authorities*, London May 1932, IULA, Brussels o.J., S. 30ff.; *Internationaler Kongress der Städte und Lokalverwaltungen*. Berlin und München, Juni 1936, *Internationaler Gemeindeverband*, Brüssel o.J., S. 1-19. Vgl. auch den offenen Brief von Präsident Montagu-Harris vom 05.07.1939 an die Mitglieder der IULA. *The International Union and Good Will*, in: *Local Government Administration* [5/1939], S. 159f.

<sup>14</sup> So traten die deutschen kommunalen Spitzenverbände dem IGV erst nach langwierigen Verhandlungen zum 01.10.1926 – also wenige Tage nach der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund – bei. Vgl. Bautz, Ingo: *Auslandsbeziehungen*, S. 24ff. Insgesamt führte der IGV

1940 beendete die Tätigkeit der Union. Die führenden Persönlichkeiten, Vinck und Wouters, wurden von den deutschen Besatzungsbehörden zu „feindlichen Personen“ erklärt und aus ihren Stellungen entfernt. Die Organisation wurde unter die „Schutzherrschaft“ des Deutschen Gemeindetages<sup>15</sup> – der Zwangsvereinigung aller deutschen Spitzenverbände während des Nationalsozialismus – gestellt und als Rumpfororganisation der Achsenmächte bis 1945 weitergeführt. Nach der Besetzung Deutschlands durch die Alliierten wurde der „Internationale Gemeindeverband“ als Unterorganisation des Deutschen Gemeindetages von den Alliierten verboten und aufgelöst.<sup>16</sup>

Direkt nach Kriegsende begann Vinck, inzwischen weit über 70 Jahre alt, mit der Reorganisation der Union. Bereits 1946 fand eine erste internationale Konferenz in Brüssel und 1947 der erste internationale Gemeindegkongress nach dem Zweiten Weltkrieg in Paris statt, in dessen Mittelpunkt die Frage des Wiederaufbaus stand. In den folgenden Jahren gelang auch die organisatorische Erneuerung der Union. Der Sitz des Büros wurde von Brüssel nach Den Haag verlegt, die Finanzen neu geordnet und die Statuten überarbeitet. Dabei blieben allerdings der unpolitische Charakter der Union und ihre Konzentration auf die Behandlung kommunaler Fachfragen unberührt, obwohl gerade die bis 1949 noch in der Union befindlichen osteuropäischen Vertreter aus Polen und der Tschechoslowakei sowie der kommunistische Präsident der französischen Mitgliedsorganisation „Union des Villes et Communes de France“, Marrane/Ivey-sur-Seine, versuchten, den Verband zu politisieren. Auf der Sitzung des „Bureau Permanent“ in Genf stellte Bürgermeister Zaremba/Szczecin den Antrag, die politische Neutralitätsklausel aus der Satzung zu streichen, da es sehr schwierig sei, „to speak about problems of administration, economics and technique and wholly avoid politics“.<sup>17</sup> Dieser Antrag wurde ebenso abgelehnt wie eine von den kommunistischen Vertretern eingebrachte Friedensresolution, die die „sordid machinations of the instigators towards another war and the bellicose propaganda set up by them“ verurteilte und die „suppression of atomic weapons and the diminution of armament“ forderte.<sup>18</sup> Daraufhin stellten die osteuropäischen Verbände die Mitarbeit im IGV ein, ohne jedoch formal ihren Austritt zu erklären. Somit hatte sich die Konzeption der Union als

---

zwischen 1919 und 1940 fünf internationale Kongresse und vier Konferenzen zu Spezialfragen durch. Vgl. für die inhaltlichen Fragen: Vinck, Emile: *The International Union of Local Authorities, Local Administration* [1/1935], S. 5ff.; Revers, H.J.D.: *IULA*, S. 35ff.; Payre, Renaud/Saunier, Pierre Yves: *L'internationale*, S. 227ff.; Gaspari, Oscar: *Origini*, S. 154ff.

15 Vgl. zur Kommunalpolitik im Nationalsozialismus allgemein: Mazerath, Horst: *Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung*, Stuttgart u.a. 1970; Ziebill, Otto: *Geschichte*, S. 61-66; vgl. zur „Machtergreifung“ in den Kommunen und den Spitzenverbänden: Bracher, Karl Dietrich/Sauer, Wolfgang/Schulz, Gerhard: *Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*, Köln/Opladen 1962, S. 442-459 und S. 612-626.

16 Vgl. Bautz, Ingo: *Auslandsbeziehungen*, S. 32-36; Ziebill, Otto: *Geschichte*, S. 319, Fn. 437; Mazerath, Horst: *Nationalsozialismus*, S. 225f.

17 *Minutes of the Meeting of the Permanent Bureau and the General Council held in Geneva on September 16<sup>th</sup> 1949*, IULA, The Hague 1950.

18 Ebd.

internationaler Fachverband auch nach 1945 weitgehend unverändert erhalten, was es ermöglichte den DST bereits 1949 wieder in den IGV aufzunehmen.<sup>19</sup> Allerdings mit zwei wichtigen Einschränkungen. Einerseits hatten die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit, in welcher die Mehrzahl der europäischen Demokratien von Diktaturen abgelöst worden waren, dazu geführt, dass nun die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr ausschließlich wegen ihrer Relevanz für eine gute Verwaltung, sondern auch wegen ihrer Bedeutung für die Sicherung stabiler demokratischer Verhältnisse hervorgehoben wurde. Andererseits rückte in der unmittelbaren Nachkriegszeit auch der Aspekt der Verständigung durch transnationale Fachkontakte etwas mehr in den Vordergrund. Beide Aspekte werden besonders in dem programmatischen Artikel Präsident Ouds über die zukünftige Aufgabe des IGV aus dem Jahre 1949 deutlich:

„For indeed, it is not merely a question of how to improve local authority; it is a question of the maintenance of Democracy, it is one of the spiritual and material reconstruction of the sorely stricken world that can only be properly laboured at, if all people of good will – ‚les hommes de bonne volonté‘ – clasp hands across the frontiers.“<sup>20</sup>

Die zunehmende Bedeutung, die man der Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und der „éducation civique“ auf kommunaler Ebene zumaß, spiegelte sich auch in den Verhandlungen über die Revision der Satzung in den 1950er Jahren wider. Als viertes Ziel des IGV wurde die Förderung kommunaler Selbstverwaltung in die Satzung aufgenommen, und die politische Neutralitätsklausel der Zwischenkriegszeit sollte in Zukunft als parteipolitische Unabhängigkeit interpretiert werden.<sup>21</sup> Außerdem engagierte man sich ab Ende der 1950er Jahre aktiv in den Diskussionen um eine „Erziehung zu Europa“ und die Förderung des Europagedankens, was sich insbesondere in der IGV-Initiative zur Einführung eines Europatages niederschlug.<sup>22</sup>

Die Anpassungsversuche der Nachkriegszeit waren in erheblichem Maße das Ergebnis der veränderten internationalen Rahmenbedingungen und die Reaktionen auf das Aufkommen einer neuen Strömung transnationaler Kommunalbeziehungen in Europa, die eine klare europapolitische Stoßrichtung besaß und sich 1951 im Rat der Gemeinden

---

<sup>19</sup> Vgl. für die Aufnahmeverhandlungen in den IGV die Aktenbestände der Verbindungsstelle des DST in Frankfurt: BArch Koblenz, B 105, Nr. 48. Der Aufnahme wurde seit 1947 vor allem von der amerikanischen Militärregierung vorangetrieben. Vgl. Wells, Roger H.: Foreign Government, S. 1187; ders.: Eine amerikanische Würdigung der Spitzenverbände, in: Der Städtetag, [1/1948], S. 81. Vgl. zur Aufnahme des DST auf der Konferenz des IGV vom 12.-16.09.1949 in Genf: van Aubel, Peter: Der Deutsche Städtetag im Internationalen Gemeindeverband. Die Genfer Tagung – Auch Verbände aus Skandinavien, Italien und Israel aufgenommen, in: Der Städtetag [2/1949], S. 265f.

<sup>20</sup> Oud, P.J.: Why an International Union of Local Authorities, in: IULA-Bulletin [1/1949], S. 1-5, hier: S. 5.

<sup>21</sup> Vgl. das Protokoll der Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 11.04.1957 in Luxemburg. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 85.

<sup>22</sup> Vgl. Kap. 3.2.4.

Europas [RGE] organisierte. Dennoch blieb der IGV in seinem Selbstverständnis bis heute immer eine transnationale kommunale Fachorganisation.

### 3.1.2 *Der RGE als Synthese kommunalistischen, föderalistischen und gemeinwirtschaftlichen Gedankenguts*

„Gemeindefreiheit als Rettung Europas“<sup>23</sup>

Am 1. Oktober 1950 trafen sich fünf Männer und eine Frau aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland in der Gemeinde Seelisberg nahe dem Rütli. Die Abschlussresolution des Treffens stellt die Geburtsurkunde des RGE und des politischen Ansatzes einer kommunalen Interessenvertretung in Europa dar. Bei den Teilnehmern handelte es sich um Frau Alida de Jager/Genf, Bürgermeister Franz Patzen/Burgdorf bei Bern, OB Artur Ladebeck/Bielefeld, Professor Adolf Gasser/Basel, Jean Bareth/Generalsekretär der französischen Föderalistenvereinigung „La Fédération“ sowie der „Union des Maires de France“/Paris und Professor Edgard Milhaud/Genf.

Alida de Jager hatte die Tagung seit August 1950 von ihrer Privatwohnung aus und unter Einsatz persönlicher Finanzmittel organisiert.<sup>24</sup> Als Lebensgefährtin des 1942 verstorbenen Generalsekretärs der Internationalen Transportarbeitergewerkschaft, Edo Fimmen, betrachtete sie es als ihre Aufgabe, weiter in dessen Sinne für ein von unten aufgebautes Europa zu wirken.<sup>25</sup> Der deutsche Vertreter war nur zufällig anwesend, da er sich zu dieser Zeit auf Erholungsurlaub in der Schweiz befand und wegen seines Rufs als „energischer Verfechter der kommunalen Autonomie“ eingeladen worden war.<sup>26</sup> Die entscheidenden Persönlichkeiten waren jedoch die drei letztgenannten Teilnehmer, die zugleich für die drei Aufgaben der zukünftigen Organisation standen, wie sie Alida de Jager in ihrem Einladungsschreiben formulierte: die „Verteidigung der Gemeinde-Autonomie“, ein „[o]rganischer Aufbau eines geeinten Europas“ sowie der „Ausbau der bestehenden und [die] Schaffung neuer interkommunaler Unternehmen“.

Da ist zunächst Adolf Gasser, Professor für Verfassungsgeschichte an der Universität Basel und „Vordenker der föderalistischen Bewegung“ sowie Autor mehrerer grundlegender Werke zur Frage der „Gemeindefreiheit“.<sup>27</sup> In seinen beiden

---

<sup>23</sup> So der Titel des erstmals 1943 erschienen Buches von Adolf Gasser. Vgl. ders.: *Gemeindefreiheit als Rettung Europas*. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, zweite stark erw. Auflage, Basel 1947 (1943).

<sup>24</sup> Vgl. den Tätigkeitsbericht des Generalsekretariats Genf 1950-53 für die 7. Sitzung der Europäischen Kommission des RGE am 12.12.1953 in Luxemburg. StArch Bielefeld, Oberbürgermeister, Nr. 761.

<sup>25</sup> Edo Fimmen hatte sich bereits in den 1920er Jahren für die europäische Einigung ausgesprochen. Vgl. auch das Schreiben OB Ladebecks an das geschäftsführende Präsidiumsmitglied des DST van Aubel vom 13.11.1950: LArch Berlin, Rep 142-09, Dir. 108-00/1.

<sup>26</sup> Pelz, Monika: *Artur Ladebeck und der Rat der Gemeinden Europas*, Bielefeld 1984, S. 11ff. Auch OB Klett war zu dem Treffen eingeladen worden, hatte aber aufgrund seines Engagements in der IBU eine Teilnahme abgelehnt. Vgl. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 193. Dort auch das folgende Zitat. Hervorhebungen im Original.

<sup>27</sup> Kalkbrenner, Helmut: *Adolf Gasser zum 80. Geburtstag*, in: Esterbauer, Fried u.a. [Hrsg.]: *Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa*. Festschrift für Adolf Gasser zum 80.

Hauptwerken, der 1939 veröffentlichten „Geschichte der Volksfreiheit und Demokratie“<sup>28</sup> und dem 1943 erstmals und 1947 in zweiter, stark erweiterter Auflage erschienenen Buch „Gemeindefreiheit als Rettung Europas“ hatte er seine Konzeption des Kommunalismus entworfen, worunter er die Erziehung der europäischen Völker zu disziplinierter Freiheit, demokratischer Gesinnung, sozialem Ausgleichswillen und außenpolitischer Friedlichkeit, kurz die „organische Verbindung von Freiheit und Ordnung“ verstand.<sup>29</sup> Ausgehend von der These, das „Massensterben europäischer Demokratien“ in der Zwischenkriegszeit sei „alles in allem genommen, durchaus aus innenpolitischen, nicht aus aussenpolitischen Gründen“ erfolgt, kam Gasser zu dem Schluss, man müsse grundsätzlich „gesunde“ und „brüchige“ Demokratien unterscheiden, welche sich durch die Ausgestaltung der kommunalen und regionalen Selbstverwaltung voneinander trennen ließen. Es sei daher notwendig, die Welt der Gemeindefreiheit und der genossenschaftlichen „Selbstverwaltung“ [Prinzip der Koordination], d.h. die „altfreien Volksstaaten“ und die Welt der Gemeindeunfreiheit, d.h. die „liberalisierten Obrigkeitsstaaten“ [Prinzip der Subordination], gegenüberzustellen. Ersterer ordnete er die Schweiz, England und die USA zu, unter letztere subsumierte er die zentralistischen Staaten Frankreich, Deutschland, Italien sowie die Länder Lateinamerikas und Osteuropas.<sup>30</sup> Aus der historischen Gegenüberstellung beider Systeme entwickelte er das „Gesetz des dualistischen Systems der Gemeinschaftsbildung“:

„Kommunal-föderative, von unten aufgebaute Staatsbildungen tragen die übermächtige Tendenz in sich, für alle Zeiten Welten der lokalen und regionalen Selbstverwaltung zu bleiben – und ebenso zeigen die herrschaftlichen Staatsbildungen, die Welten der hierarchischen Befehlsverwaltung, ein ähnlich übermächtiges Beharrungsvermögen.“<sup>31</sup>

Diese „Konstante der Sozialgeschichte“, die ihren mentalen Ausdruck in der Unterscheidung zwischen „kommunal-volksrechtlichem“ und „autoritär-herrschaftlichem Gemeinschaftsgeist“ finde, könne in Europa nur dann überwunden werden, wenn es gelänge, die bisherigen Obrigkeitsstaaten „bis auf die Fundamente“ zu demokratisieren, vom „administrativen Subordinationsprinzip“ zu befreien und so zur „freiheitlich-föderativen Gemeinschaftsidee“ zurückzukehren, „zu der sich in der Urzeit alle europäischen Völker bekannten, und von der sie nie freiwillig, sondern immer nur

---

Geburtstag, Berlin 1983, S. 9-42, hier: S. 23. Vgl. für das Gesamtwerk: Gasser, Adolf: Ausgewählte historische Schriften 1933-1983, Basel/Frankfurt/Main 1983, S. 501ff.

28 Vgl. Gasser, Adolf: Die Geschichte der Volksfreiheit und Demokratie, Aarau <sup>2</sup>1949 (<sup>1</sup>1939).

29 Gasser, Adolf: Gemeindefreiheit, S. 8. Dort auch das folgende Zitat. Die Thesen seiner beiden Hauptwerke durchziehen auch die späteren Veröffentlichungen Gassers. Vgl. ders.: Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation. Ausgewählte Aufsätze. Mit einer Einführung von Paul Trappe, Basel 1976; ders.: Nachwort von Adolf Gasser, in: ders./Franz-Ludwig Knemeyer [Hrsg.]: Gemeindefreiheit – kommunale Selbstverwaltung. Nachdruck und Würdigung von Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, München 1983, S. 267-302.

30 Vgl. Gasser, Adolf: Gemeindefreiheit, S. 8 ff.

31 Ebd., S. 169.

infolge langandauernder fremder Willkürherrschaft abgefallen“ seien.<sup>32</sup> Um dies zu erreichen, sei es zum einen verwaltungstechnisch nötig, die horizontale Gewaltenteilung durch eine vertikale zu ergänzen, wobei die Kompetenzverteilung nach dem Prinzip verlaufen sollte, dem Staat die Gesetzgebung und den Kommunen die Ermessensentscheide zu überlassen. Zum anderen müsse es sämtlichen Völkern des Abendlandes gelingen, „die Mängel des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu überwinden und den Weg zu höherer sozialer Gerechtigkeit freizumachen“, was nur in einer Welt der Gemeindefreiheit und durchgreifenden Dezentralisation möglich sei, da nur dort, „wo die kollektiven Kräfte der Verfassungstreue, des Vertrauens, der Verträglichkeit einen Volkskörper zusammenh[ie]lten, [...] feste sittliche Grundlagen für eine wahrhaft aufbauende Sozialpolitik vorhanden“ seien.<sup>33</sup> Darüber hinaus trage die Welt der Gemeindefreiheit die Tendenz des Pazifismus in sich, so dass die „Verwirklichung eines durchgreifenden Enthierarchisierungs- und Kommunalisierungsprogramms“ auch die Sicherheitsfrage in Europa lösen würde. Diese Ausführungen fanden in Deutschland durch über 250 Vorträge und zahlreiche Veröffentlichungen Gassers eine weite Verbreitung, Rezeption und zum Teil heftige Kritik.<sup>34</sup> Vor allem aber in Frankreich und Italien stießen seine Ideen auf starkes Interesse.<sup>35</sup> Die französischen Föderalisten der mitte-rechtsgerichteten Gruppe

---

32 Ebd., S. 189.

33 Ebd., S. 238.

34 Vgl. ders.: Aufbau von unten oder Zwang von oben. Ein Beitrag zur Frage des Föderalismus, Stuttgart 1947; ders.: Kommunale Selbstverwaltung als Voraussetzung aller dauerhaften Demokratie. Vortrag gehalten im Rahmen der Vortragsveranstaltungen des Niedersächsischen Landtages am 08.11.1949 in Hannover, Sonderdruck, Hannover 1949; ders.: Von den Grundlagen des Staates, Stuttgart 1950. Vgl. auch: Kalkbrenner, Helmut: Adolf Gasser, S. 15ff.; Trappe, Paul: Staatlicher Grossraum, S. III. Selbst Vinck und Arkema bezogen sich auf Adolf Gasser. Vgl. den Bericht Emile Vincks über seine 10-tägige Reise durch die amerikanische Besatzungszone vom 20.09.1948. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 1; Vortrag Arkemas anlässlich seiner Deutschlandreise vom 20.-26.03.1949. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 19. Trotzdem war das Verhältnis Gassers zum DST schon Ende der 1940er Jahre erheblich gestört. DST-Geschäftsführer van Aubel warnte im Oktober 1949 den Präsidenten und die Fraktionen des Düsseldorfer Landtags vor Gasser. Dieser habe sich zwar „bedeutende Verdienst um den Gedanken der Selbstverwaltung [...] erworben“, nehme aber oft die „Allüren eines Präzeptors“ an, gehe von einer „einseitigen und theoretischen Vorstellung der Selbstverwaltung“ aus, erwecke bei ausländischen Stellen oftmals den Eindruck, als habe es in Deutschland niemals eine echte Selbstverwaltung gegeben, und neige zu einer „wenig duldsamen Kritik an der Weimarer Republik“. Deshalb sei es notwendig, dass Gassers Vorträge, „soweit sie ein schiefes Bild von den vergangenen Leistungen und gegenwärtigen Möglichkeiten der deutschen Selbstverwaltung geben, deutlich berichtigt werden.“ Vertrauliches Schreiben des geschäftsführenden Präsidialmitglieds des DST an Landtagspräsidenten Gockeln und die Vorsitzenden der Fraktionen der CDU, SPD, FDP und Zentrum vom 22.10.1949. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/21-24. Diese Ablehnung beruhte durchaus auf Gegenseitigkeit und war nicht zuletzt auf Gassers Großstadtfeindschaft zurückzuführen, wie aus einem Schreiben Gassers an Eugen Wyler aus dem Jahre 1951 hervorgeht: Die „deutschen Grosstadtverwaltungen [sind] zu solchen omnipotenten, bürokratischen, nach dem Führerprinzip organisierten Machtgebilden geworden, dass ich etliche Zweifel nach dem Nutzen von Gesprächen nicht unterdrücken kann, bei denen ihre Satrapen dominieren – [...]“. Schreiben Adolf Gassers an Eugen Wyler vom 27.03.1951. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 193.

35 Gassers „Gemeindefreiheit“ war 1946 ins Französische und Italienische übersetzt worden und hatte so seine europäische Wirkung entfalten können. Vgl.: Gasser, Adolf: L'Autonomie

„Mouvement Fédéraliste Français – La Fédération“ [MFF] um André Voisin, Alexandre Marc, Jacques Bassot und Max Richard, deren Vertreter auf der Konferenz in Seelisberg der Generalsekretär der Organisation und Chefredakteur der gleichnamigen Zeitschrift, Jean Bareth, war, knüpften an die Ideen Gassers an.<sup>36</sup> Auf der Grundlage von Proudhons Föderalismus<sup>37</sup> und der christlichen Soziallehre René de La Tour du Pins hatte die MFF seit ihrer Gründung im Oktober 1944 gegen die gaullistische Restauration des jakobinischen Zentralismus in Frankreich gekämpft.<sup>38</sup> Zu diesem Zweck hatte sie die Idee des „fédéralisme interne“ auf nationalstaatlicher Ebene entwickelt, schließlich im Laufe des Jahres 1946 durch den „fédéralisme européen bzw. international“ erweitert und so zum „fédéralisme intégral“ erweitert.<sup>39</sup> Der integrale Föderalismus, den Hendryk Brugmans rückblickend als „die Konzeption einer zweifachen Schleifung der Nationalstaaten“ bezeichnete, wollte durch die Kombination von Föderalisierung/Dezentralisierung auf innerstaatlicher und Integration auf europäischer Ebene die beherrschende Stellung der Nationalstaaten unterminieren, um dadurch zu „wahrer“ Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Frieden zu gelangen.<sup>40</sup> Besonders deutlich wird dies in einem Zitat aus dem Jahre 1953:

---

communale et la reconstruction de l'Europe, Neuchâtel 1946; ders.: L'Autonomia comunale e la ricostruzione dell'Europa, Milano 1946. Vgl. für die Entwicklung in Italien: Paolini, Edmondo: Consiglio, S. 205f.

- 36 Vgl. Marc, Alexandre: Du Communalisme au Fédéralisme Intégral, Paris 1948. Brugmans, Henri/Duclos, Pierre: Le Fédéralisme contemporain. Critères, Institutions, Perspectives, Leiden 1963, S. 170. Zurecht hat Hendryk Brugmans auf Adolf Gassers Bedeutung für die Angliederung der französischen Föderalisten an die UEF hingewiesen. Vgl.: Brugmans, Hendryk: Eine gute Fee, S. 47. Im Juni 1949 führte „La Fédération“ einen Kongress zum Thema „De la commune à l'Europe“ in dessen Verlauf unter expliziter Berufung auf Adolf Gasser ein „Comité national pour la Défense des Libertés communales et départementales“ gegründet wurde. Vgl. Tessier, Jacques: Dix ans d'efforts pour l'unir l'Europe, 1945-1955, Paris 1955, S. 41; Kalkbrenner: Adolf Gasser, S. 17. Wie genau es zu dem Treffen in Seelisberg kam, ist nicht überliefert. Vgl. für die unterschiedlichen Versionen, den Vortrag von M. Berruier auf der Münchener Delegiertenversammlung des RGE 1961, in: Der Europäische Gemeindetag [4/1961], S. 53-56, hier S. 55; Muntzke, Hans: Die Gründung und die Ziele des Rates der Gemeinden Europas (RGE), in: ebd., S. 5-7, hier: S. 5; Baeyens, André: Edgard Milhaud, sein Leben und sein Werk, in: Ökonomische und sozialpolitische Themen zur Gemeinwirtschaft. Festschrift Edgard Milhaud, hrsg. v. d. I.F.I.C., Lüttich 1960, S. 38-51, hier: S. 41.
- 37 Vgl. Proudhon, Pierre-Joseph: Über das Föderative Prinzip und die Notwendigkeit, die Partei der Revolution wieder aufzubauen, Bd. 1, Frankfurt/Main u.a. 1989, S. 79ff. Vgl. auch: Roemheld, Lutz: Integraler Föderalismus. Modell für Europa. Ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft. Bd. 1.: Geschichtliche Entwicklung. München 1977, S. 52ff.
- 38 Vgl. zu Geschichte und Entwicklung von „La Fédération“: Greilsammer, Alain: Mouvements, S. 116-123; Tessier, Jacques: Dix ans, S. 26 (Fn.) und S. 41; Gouzy, Jean-Pierre: Les Pionniers de l'Europe communautaire, Lausanne 1968, S. 26f.; Lipgens, Walter: Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977, S. 347-354 und S. 570-576; Roemheld, Lutz: Integraler Föderalismus, Bd. 1, S. 195ff.
- 39 Vgl. Marc, Alexandre: Le Fédéralisme Intégral, in: L'Action Fédéraliste Européenne, [H. 2/1946], S. 44-56; Brugmans, Henri/Duclos, Pierre: Fédéralisme, S. 71-150; Kinsky, Ferdinand: Le Fédéralisme Intégral, in: Le Fédéralisme et Alexandre Marc, Centre de Recherches Européennes, Lausanne 1974, S. 70-81; Gouzy, Jean-Pierre: L'apport d'Alexandre Marc à la Pensée et l'Action Fédéraliste, in: ebd., S. 1-29, hier: S. 10ff.
- 40 Vgl. Hendryk Brugmans: Eine gute Fee, S. 47.

„Der konkrete Feind der freien Gemeinschaft, dem wir hiermit den Kampf ansagen, ist der Nationalismus in jeder Form. Er erscheint entweder als Zentralismus nach innen oder als absolute Staatssouveränität nach außen. In diesem Sinne dürfen wir feststellen, daß Nationalismus und Föderalismus die größten politischen Gegensätze sind. [...]

Wir sehen also Zentralismus und übersteigerte Staatsobrigkeit als die beiden Hauptmerkmale des großen Feindes der Demokratie an: des Nationalismus. Die beiden genannten Attribute gehören zusammen; denn es ist Erfahrungstatsache, daß solange eine Gemeinschaft auf einer Gemeinde-, Provinz- und Beamtenautonomie fußt, Wir-Mythus und aggressive Haltung nach außen, die zu totalitärer Despotie und zu totalem Krieg führen müssen, nicht aufkommen können. Zentralismus und Nationalismus sind eins.“<sup>41</sup>

Dieser Ansatz wurde zum Kitt des europäischen Föderalismus und des aus ihm hervorgegangenen RGE, da er sowohl deutschen als auch französischen Föderalisten Anknüpfungspunkte bot. So blieb für die Föderalisten von der „9 Rue Auber“<sup>42</sup> der Kampf gegen das „zentralistische Halseisen Frankreichs“ immer wichtiger als der Europagedanke, der in der föderal aufgebauten und international um moralische und rechtliche Anerkennung bemühten Bundesrepublik eindeutig im Vordergrund stand.<sup>43</sup>

Durch die Rezeption der Ideen Gassers durch die MFF wurde der „fédéralisme intégral“ zur theoretischen Grundlage des RGE, die sich in seiner Konzeption eines „Europas der Gemeinden“ und dessen Nachfolgers, dem „Europa der Regionen“ niederschlug.<sup>44</sup> Viele der späteren Konflikte zwischen dem IGV und dem RGE sowie zwischen deren Vertretern in der Bundesrepublik resultierten aus dem unterschiedlichen Verständnis von „Gemeindefreiheit“ bei Gasser und den französischen Föderalisten und „Selbstverwaltung“ in Deutschland und den meisten nordeuropäischen Staaten. Während erstere die Gemeindefreiheit *gegen* den Staat erkämpfen wollten, verstand sich der deutsche Föderalismus als kooperativ, d.h. Selbstverwaltung wird durch die Kooperation von Kommunen, Ländern und Bund verwirklicht. Selbstverwaltung bedeutet im Gegensatz zur Gemeindefreiheit keineswegs „Freiheit vom Staat“, sondern lediglich „Freiheit *im* Staat“, d.h. die Selbstverwaltung ist kein revolutionäres, sondern

---

41 Ders.: Skizze eines europäischen Zusammenlebens, Frankfurt/Main 1953, S. 29f.

42 Hier befand sich das Generalsekretariat von „La Fédération“ und lange Zeit auch das Generalsekretariat des internationalen RGE und seiner französischen Sektion (AFCCE), was die enge Verzahnung des RGE mit dem französischen Föderalismus unterstreicht.

43 Brugmans, Hendryk: Eine gute Fee, S. 47. Brugmans verdeutlicht den Unterschied zwischen beiden Positionen durch eine Gegenüberstellung der Vorträge von Anna Siemsen und Adolf Gasser auf der Hertensteiner Konferenz. Es verwundert daher auch nicht, dass in den 1960er und 70er Jahren vor allem die französischen Föderalisten die Idee des „Europas der Regionen“ weiterentwickelten. Vgl. Greilsammer, Alain: Mouvements, S. 160-166.

44 Diese häufig vergessene Kontinuitätslinie ist erst kürzlich wieder betont worden. Vgl.: Baloup, Gérard: Du ‚9 Rue Auber‘ à la Chambre des Régions du Conseil de l’Europe, in: XXème Siècle fédéraliste – Pouvoir Européen [500/1990], S. 5f; Roemheld, Lutz: Für ein Europa der Regionen. Ein Konzept von Pierre-Joseph Proudhon, in: Kinsky, Ferdinand/Knippling, Franz [Hrsg.]: Le fédéralisme personnaliste aux sources de l’Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas. Hommage à Alexandre Marc. Baden-Baden 1996, S. 47-57.; ders.: Integraler Föderalismus. Bd. 2: Philosophie, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft. München 1978, S. 153ff.

ein mit „Demokratie und Rechtsstaat verschränktes Prinzip für einen Staatsaufbau.“<sup>45</sup> Die Folge dieses unterschiedlichen Begriffsverständnisses war und ist, dass die Bemühungen der deutschen Kommunen und seit Mitte der 1980er Jahre auch der Bundesländer darauf abzielen, „die verfassungsgewollte Autonomie, die ihnen von der Praxis in nicht geringem Umfang beschnitten wird, wiederherzustellen.“<sup>46</sup> Gassers Vorstellungen und der integrale Föderalismus wiesen dagegen in ihrem *theoretischen Konzept* darüber hinaus.

Diese Unterschiede spiegeln sich auch in der Akzeptanz der beiden internationalen Kommunalorganisationen und der von ihnen vertretenen Konzepte transnationaler Kooperation wider. Insbesondere in den Staaten Skandinaviens und Großbritanniens, die über ein gut ausgebautes Selbstverwaltungssystem und eine ähnliche Selbstverwaltungstradition wie die Bundesrepublik verfügten und gleichzeitig eine schwache Europabewegung besaßen, konnte der RGE erst verhältnismäßig spät Fuß fassen. Dagegen war es dem IGV ebenso unmöglich, die Vorherrschaft des RGE in den zentralistischen Staaten Italien und Frankreich, die noch dazu vergleichsweise starke föderalistische Verbände aufwiesen, ernsthaft in Frage zu stellen. Es kann daher mit Recht von einer Nord-Süd-Spaltung der europäischen Kommunalbewegung gesprochen werden, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird.

---

45 Knemeyer, Franz-Ludwig: Gemeindefreiheit – kommunale Selbstverwaltung – als Stütze der Demokratie, in: Esterbauer, Fried [Hrsg.]: Von der freien Gemeinde, S. 285-302, hier: S. 289. Vgl. auch: Franz-Ludwig Knemeyer: Gemeindefreiheit – Selbstverwaltung, in: Gasser, Adolf/Knemeyer, Franz-Ludwig: Gemeindefreiheit – kommunale Selbstverwaltung, S. 1\*-22\*, hier: S. 8\*ff.

46 Ebd., S. 12\*. Knemeyer bezieht sich in seinem Aufsatz allerdings nur auf die Kommunen.

Tab. 8: Länderstruktur von IGV und RGE [Stand: 1967]<sup>47</sup>

Land	IGV/IULA/UIV	RGE/CEM/CCE	Abkommen
Belgien	stark	stark	1954
Dänemark	stark	sehr schwach	
Deutschland	stark	stark	1966
Frankreich	schwach	stark	
Großbritannien	stark	schwach	1964/1974
Italien	schwach	stark	
Luxemburg	sehr schwach	stark	
Niederlande	stark	sehr schwach	1966
Norwegen	stark	sehr schwach	
Österreich	stark	stark	1962
Schweden	stark	sehr schwach	
Schweiz	stark	schwach	1969

Abgesehen von Belgien, wo bereits 1955 ein Ausgleich zwischen den nationalen Verbänden erreicht wurde, herrschte lediglich in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich aufgrund des starken europa- bzw. friedens- und verständigungspolitischen Engagements der Kommunen eine Pattsituation, die zu langandauernden Konflikten führte. Diese wurden noch dadurch verschärft, dass Gasser, der französische Föderalismus und in der Folge auch der RGE die Kleinstadt und die Landgemeinde ins Zentrum seiner Überlegungen stellte, was besonders der Gemeindestruktur in Südeuropa, mit ihrem starken Übergewicht von Klein- und Kleinstgemeinden, entsprach während der IGV aufgrund seiner historischen Entwicklung und seines geographischen Schwerpunkts eher eine Organisation der großstädtischen Kommunalverbände war.<sup>48</sup> Dies führte dazu, dass sich in Deutschland und Österreich, wo das Kommunalrecht unterschiedliche Arten von lokalen Gebietskörperschaften kennt, die Auseinandersetzungen noch durch den Gegensatz

<sup>47</sup> Die Tabelle beruht auf einem Vermerk zu den Beziehungen zwischen IGV und RGE vom 08.11.1967 und dem Bericht für die Sitzung der Verbindungskommission von IGV und RGE am 12.02.1968 in Paris. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 104-15/Bd. 4-6. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits zu Beginn der 1950er Jahre ab. Vgl. das Memorandum über die Entwicklung des RGE für die Sitzung des Exekutivrates des IGV am 13.05.1952 in Den Haag. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 79.

<sup>48</sup> Gasser schlug zur Verwirklichung seines Kommunalismuskonzepts u.a. eine Aufteilung der Großstädte in kleinere Quartiergemeinden von 20.000 Einwohnern vor. Vgl. Gasser, Adolf: Gemeindefreiheit, S. 204f. In Frankreich ergab sich die Konzentration auf die kleineren Kommunen aus der vorherrschenden Größenstruktur, die zum überwiegenden Teil auf Klein- und Kleinstgemeinden beruhte. Darüber hinaus war Paris den französischen Föderalisten als Symbol des Zentralismus verhasst. Vgl. zur Gemeindestruktur in Frankreich, die bis heute fast unverändert fortbesteht: Hoffmann-Martinot, Vincent: Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich, in: Christadler, Marieluise/Uterwede, Henrik [Hrsg.]: Länderbericht Frankreich, Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 1999, S. 363-382, hier: S. 365-368. Vgl. auch: Wollmann, Hellmut: Entwicklungslinien, in: ders./Roth, Roland [Hrsg.]: Kommunalpolitik, S. 196f.

zwischen städtischen und landgemeindlichen Interessen und den sie vertretenden Spitzenverbänden verschärften. Entscheidend für das Verständnis der Konflikte zwischen IGV und RGE und deren nationalen Sektionen blieb aber die unterschiedliche Bedeutung von „Gemeindefreiheit“ im Sinne Gassers und des französischen Föderalismus und „Selbstverwaltung“, wie er in Deutschland und den meisten nordeuropäischen Staaten verstanden wird.

Die dritte konstituierende Strömung des RGE war die Gemeinwirtschaft und das Genossenschaftswesen, die durch den Genfer Nationalökonom Edgard Milhaud vertreten wurde.<sup>49</sup> Milhaud, der sich zeitlebens mit Fragen der Friedensorganisation, der Organisation des internationalen Handels, der gemeinwohlorientierten Organisierung des Wirtschaftslebens und vergleichenden Studien zur Gemeinwirtschaft befasst hatte<sup>50</sup>, war vor allem an der Gründung eines europäischen Kommunalkreditinstituts zur Überwindung des Kapitalmangels der Kommunen in einigen westeuropäischen Ländern durch Gewährung zinsgünstiger Kredite interessiert. Er gab den Anstoß zu einer zentralen und umstrittenen Forderung des RGE in den 1950er Jahren: das Europäische Institut für Kommunalkredit.<sup>51</sup> Abgesehen davon blieb der Anteil des gemeinwirtschaftlichen Einflusses auf den RGE aber verhältnismäßig gering.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass der RGE weitestgehend ein Produkt des europäischen Föderalismus ist. Er entstand aus der Rezeption des kommunalistischen Gedankengutes Adolf Gassers durch den französischen und italienischen Föderalismus. In Frankreich führte dies zur Weiterentwicklung des „fédéralisme interne“ zum „fédéralisme intégral“, dessen organisatorische Manifestation der RGE darstellte und dessen Hauptforderungen sich im Statut des RGE, das auf der Gründungskonferenz in Genf im Januar 1951 verabschiedet wurde, wiederfinden. Dort heißt es unter Punkt II „Ziele des Rates“, die Aufgabe des RGE sei die „Entwicklung und die Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung“ sowie die „Entwicklung eines europäischen Geistes und [die] Förderung der Idee einer europäischen Staatenföderation, gegründet auf der Grundlage der Autonomie der Gemeinden.“ Darüber hinaus sei es die Aufgabe der Organisation, die „Teilnahme und Vertretung der Gemeinden und Gemeindeverbände an den europäischen und internationalen Organisationen“ und insbesondere die „Eingliederung des Rates der Gemeinden Europas in die zukünftigen Einrichtungen einer europäischen Staatenföderation“ zu fördern.<sup>52</sup> Diese Forderungen gingen weit über das hinaus, was den Kommunen selbst in föderalen Staaten an Mitbestimmungsrechten auf nationaler Ebene zugestanden

---

49 Vgl. Milhaud, Edgard: Zur Sicherung der Zukunft der ‚Annalen‘. Eine Bilanz, ein Programm, ein Aufruf, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 1-29. Vgl. zur Person Edgard Milhauds: Barbier, Ch.-H.: Edgard Milhaud. Portraitskizze und Versuch einer Würdigung, in: Ökonomische und sozialpolitische Themen zur Gemeinwirtschaft. Festschrift Edgard Milhaud, hrsg. v. d. I.F.I.C., Lüttich 1960, S. 25-37; André Bayens: Edgard Milhaud, S. 38-51.

50 Vgl. die Zusammenstellung der Veröffentlichungen Milhauds. Ebd., S. 52-56.

51 Vgl. Kap. 3.2.6.

52 Vgl.: Ladebeck, Artur: Der Rat der Gemeinden Europas, in: Die demokratische Gemeinde [3/1951], S. 204-207, hier: S. 205.

wurde. Damit stellte das Programm des RGE nicht nur eine Herausforderung für den Internationalen Gemeindeverband in Den Haag und sein Konzept eines rein fachlichen Informationsaustausches dar, sondern auch für die Regierungen der westeuropäischen Staaten, die insbesondere den institutionellen Forderungen des RGE starke Aufmerksamkeit schenkten.

### *3.1.3 Der transnationale Charakter kommunaler Auslandsbeziehungen im zusammenwachsenden Europa*

Das Verhalten der Nationalstaaten gegenüber den Forderungen der europäischen Kommunalbewegung wirft die Frage nach deren transnationalem Charakter auf. Wie bereits gezeigt, entwickelten sich die Forderungen der Kommunalvertreter unabhängig von staatlicher Einflussnahme in den internationalen Verbänden. Ihr Charakter veränderte sich aber in dem Augenblick, als sie in die europäischen Institutionen eingebracht wurden.

Wie im Folgenden gezeigt werden soll, unterstützten die Nationalstaaten nur die Aktivitäten der kommunalen Ebene, die einer „Europäischen Erziehung“ und damit der europäischen Re-Legitimierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips dienlich waren. Weiterreichende institutionelle Forderungen oder substanzielle Eingriffe in interne Verfassungsstrukturen lehnten sie dagegen einhellig ab. Dies wird besonders in den Auseinandersetzungen um die Gründung und die Charta der Europäischen Kommunalkonferenz, in der Diskussion um das Europäische Kommunalkreditinstitut und bei der Frage nach einer institutionellen Vertretung der Kommunen bei den Europäischen Gemeinschaften deutlich.

Allerdings unterbanden die Regierungen die transnationale Zusammenarbeit der Kommunalvertreter in diesen Bereichen nicht, sondern fingen sie im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz auf. Mit ihr schufen die Regierungen ein Gremium, in dem auch weitreichende Forderungen von kommunaler Seite eingebracht und diskutiert werden konnten. Gleichzeitig begrenzten die Vertreter der staatlichen Ebene die Einflussmöglichkeiten und Kompetenzen der Institution auf ein Minimum und verhinderten dadurch eine mögliche Radikalisierung der Bewegung. Deshalb kann man für den Untersuchungszeitraum von reglementierten transnationalen Kommunalbeziehungen auf dem Gebiet der europäischen Integration sprechen.

Erst im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts gelang es den Kommunen mit Unterstützung der Regionen, die sich seit den 1970er Jahren die Forderungen der kommunalen Ebene zu Eigen machten und über wesentlich größere Verhandlungsmacht verfügten, einen Teil ihres Programms zu verwirklichen.

## 3.2 Föderalistische Herausforderung – die ungestümen 1950er Jahre

Mit der Gründung des RGE in Genf Ende Januar 1951 gerieten die transnationalen Beziehungen auf kommunaler Ebene in Bewegung: Es begannen die ungestümen 1950er Jahre. Im Mittelpunkt der Entwicklung standen zunächst die Auseinandersetzungen zwischen dem IGV und dem RGE im nationalen und internationalen Bereich, die sich ab Mitte des Jahrzehnts von der Verbandsebene auf die

vom RGE initiierte und 1957 erstmals einberufene Europäische Kommunalkonferenz beim Europarat verlagerten. In der Frage der Gründung und der institutionellen Ausgestaltung der Konferenz prallten die unterschiedlichen Ansätze hart aufeinander. Gleichzeitig riefen die weitreichenden Forderungen des RGE die nationalen Regierungen auf den Plan. Sie waren zwar gerne bereit, den Kommunen bei der Förderung des Europagedankens durch eine „Europäische Erziehung“ oder die Einführung eines „Europatages“ Unterstützung zu gewähren, aber Projekte wie ein europäischer Senat aus Gemeindevertretern, die Sicherung der Gemeindeautonomie durch eine Europäische Charta, die Errichtung eines Europäischen Kommunalkreditinstituts oder die Etablierung einer europäischen Raumordnung unter Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften stießen auf Ablehnung. Daneben versuchten die Kommunen bereits in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre Kontakte zur EGKS und zur EWG aufzubauen, da man schnell erkannt hatte, dass die politischen wichtigen Entscheidungen nicht mehr in Straßburg, sondern in Luxemburg und später in Brüssel gefällt würden.

### 3.2.1 Die Entstehung des Konkurrenzverhältnisses zwischen IGV und RGE

*„The General Council is of the opinion that the Council of European Municipalities is unnecessary.“<sup>53</sup>*

Die kurze, aber deutliche Resolution des Generalrates des IGV vom Juni 1951 stellt den Höhepunkt der ersten von drei Phasen der Auseinandersetzungen zwischen den beiden internationalen Kommunalverbänden in den 1950er Jahren dar. Die Versuche des RGE, sich mit allen Mitteln auf dem Gebiet der transnationalen Kommunalbeziehungen zu etablieren, und die Bestrebungen des IGV und seiner Mitgliedsverbände, dies zu verhindern, kennzeichneten die Anfangsphase des Konflikts zwischen Mitte 1950 und Ende 1951. Der erste Kontakt kam, wie schon bei der IBU, dadurch zustande, dass sich Alida de Jager um Adressen- und Informationsmaterial in Den Haag bemühte, ohne ihre Absichten offenzulegen. Dieses Verhalten nahm der Generalsekretär des IGV, N. Arkema, zum Anlass, den Mitgliedsverbänden in einem Rundschreiben nahezulegen, einer etwaigen Einladung zur konstituierenden Sitzung in Genf „nicht zu folgen“ und die Mitgliedsstädte in dieser Hinsicht zu unterrichten.<sup>54</sup> Trotz dieses schlechten Beginns entspannten sich die Beziehungen der beiden Verbände nach der Gründungskonferenz des RGE durch persönliche Kontakte zwischen den Generalsekretariaten und nicht zuletzt aufgrund der Wahl des Züricher Stadtpräsidenten und Vizepräsidenten des IGV, Nationalrat Fernand Cottier, zum ersten Präsidenten des RGE, der sich in der Folgezeit um einen Ausgleich bemühte.<sup>55</sup> Dementsprechend beschloss das Exekutivkomitee des IGV in Brighton eine Resolution, die um eine Abgrenzung der Aufgabengebiete beider

---

<sup>53</sup> Resolution verabschiedet vom Generalrat des IGV auf seiner Sitzung am 20.06.1951 in Brighton. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 31.

<sup>54</sup> Rundschreiben des IGV vom 13.12.1950. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/1.

<sup>55</sup> Vgl. das Protokoll der Sitzung des Exekutivkomitees des IGV in Brighton am 24.06.1951. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 78.

Organisationen bemüht war. Der Internationale Gemeindeverband beanspruchte darin die Wahrung und Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung sowie alle Fragen der technischen Verbesserung der Verwaltung und Gemeinwirtschaft für sich und überließ dem RGE dafür die Förderung des Europagedankens in den Kommunen und die Sicherung einer Vertretung der lokalen Ebene bei den europäischen Institutionen.<sup>56</sup> Zwar hielt man in Den Haag den RGE auch weiterhin für überflüssig, war aber der Meinung, es sei zur Verhinderung von Konflikten notwendig, zu einer Abgrenzung der Arbeitsgebiete mit dem RGE zu kommen. Doch auf der Sitzung des Generalrates schlugen die skandinavischen und britischen Delegierten zur Überraschung des Präsidenten und des Generalsekretariats vor, das Gremium „should tell the C.E.M. frankly that their existence was absolutely unnecessary and, at the same time, advice the national unions and the towns in the respective countries not to join this new organisation.“<sup>57</sup> Die mehrheitliche Annahme der bereits oben zitierten Resolution führte in der zweiten Jahreshälfte zu einer stetigen Verschlechterung der Beziehungen zwischen beiden Verbänden. Dazu trug insbesondere die Aufforderung von Präsident Oud und Generalsekretär Arkema an Vizepräsident Cottier bei, sein Amt als Präsident des RGE niederzulegen, was die französische Sektion des RGE als „une attitude de réserve sinon d’hostilité envers le C.C.E.“ auffasste und mit „conséquences extrêmement graves et susceptibles de détruite l’esprit de compréhension qui doit régner entre les maires européennes“ drohte.<sup>58</sup> Außerdem machte der RGE den IGV – nicht ganz zu Unrecht – für die abwartende bis ablehnende Haltung der kommunalen Spitzenverbände in der Bundesrepublik, in Belgien und in den Niederlanden verantwortlich.<sup>59</sup>

Trotz dieser Verschlechterung der Beziehungen blieben aber beide Seiten durchaus verhandlungsbereit, so dass der Vorschlag Otto Ziebills – in Absprache mit OB Ladebeck – vom 26. November 1951, die IBU und den RGE zusammenzuschließen und die „so gebildete gemeinsame Organisation der europäischen Städte, Landgemeinden

---

<sup>56</sup> Vgl. den Vorbericht zur Sitzung des Exekutivkomitees des IGV in Brighton. Ebd.

<sup>57</sup> Protokoll der Sitzung des Generalrates des IGV am 20.06.1951 in Brighton. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 31.

<sup>58</sup> Vgl. das Schreiben von Bareth an Arkema vom 13.11.1951. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 104. Vgl. zur Präsidentenfrage den Vorbericht zur Sitzung des Exekutivrates des IGV am 13.05.1952 in Den Haag. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 79.

<sup>59</sup> Vgl. das Schreiben Bareths an Arkema vom 03.12.1951. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 104. Der DST hatte nach langwierigen Verhandlungen beschlossen, den IGV zur Grundlage seiner Auslandsbeziehungen zu machen. Diesem Beschluss hatten sich zunächst die anderen Spitzenverbände angeschlossen, ohne jedoch, wie Ziebill mehrfach anregte, dem IGV beizutreten. Vgl. die Niederschrift der 1. Sitzung des Auslandsausschusses des DST am 12.06.1951 in Köln. LArch Berlin. Rep 142-09, Dir 100-01/2; Niederschrift der 37. Sitzung des Präsidiums des DST am 05.07.1951 in München. LArch Berlin Rep 142-09, Dir 03-01/33-37; Protokoll der 9. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände am 24.11.1951 in Hochheim/Main. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 30-00/2; Niederschrift über die Sitzung des Präsidiums des DLT am 03.12.1951 in Höfen. BA Koblenz, B 172, Reihe 314 (Nr. 010/02/1-3). In Belgien hatte der Innenminister den Beitritt von Gemeinden zum RGE mit dem Argument abgelehnt, dessen Ziele gehörten nicht in den Kompetenzbereich der Kommunen. Vgl. den Vorbericht für die Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 13.05.1952 in Den Haag. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 79.

und Gemeindeverbände“ in „einer geeigneten Form“ in den IGV zu integrieren, zumindest vom RGE und vom IGV positiv aufgenommen wurde.<sup>60</sup> Man traf sich daher im Mai 1952 in Köln und vereinbarte die Gründung einer „Gemeinsamen Studienkommission“, die die Möglichkeiten und Voraussetzungen einer „Eingliederung“ des RGE als „Europäische Sektion“ in den IGV prüfen und weitere Auseinandersetzungen durch gegenseitige Unterrichtung verhindern sollte.<sup>61</sup> Damit war die zweite Phase in den Beziehungen zwischen beiden Organisationen eingeläutet. Zwischen 1951 und 1954 versuchte man, in zwei Anläufen zu einer erneuten Vereinheitlichung des internationalen Kommunalwesens zu gelangen. Allerdings verbanden beide Verbände mit den Einigungsverhandlungen unterschiedliche Zielvorstellungen. Der IGV war bestrebt, den RGE möglichst ganz aus allen kommunalpolitischen Fragen herauszudrängen und auf das Feld der allgemeinen Europapolitik zu beschränken. Umgekehrt war es das Ziel des RGE, den IGV auf rein technische Verwaltungsfragen und die außereuropäischen Kommunalbeziehungen zu beschränken, um so die gesamten kommunalrelevanten europäischen Angelegenheiten für sich zu beanspruchen.

Diese Entwicklung unterstreicht die große Bedeutung, die Deutschland von den internationalen Gemeindeverbänden zugeschrieben wurde, da beide trotz vorhandener Bedenken den Einigungsbestrebungen der deutschen Kommunen nachgaben.<sup>62</sup> Dies zeigt sich auch in den Bemühungen Jean Bareths, den Deutschen Städtetag im Laufe der Verhandlungen aus der Ablehnungsfront der IGV-Mitglieder herauszulösen. Zu diesem Zweck reiste der Generalsekretär der französischen Sektion im Herbst 1952 nach Köln und bot dem Deutschen Städtetag eine gemeinsame Konferenz deutscher und französischer Bürgermeister unter der Schirmherrschaft des RGE an. Er griff damit eine alte Forderung des DST auf, die dessen Vertreter bereits im Rahmen der IBU

---

60 Vgl. das Rundschreiben Ziebills an IBU, RGE und IGV vom 26.11.1951. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-133-5. Für Ziebill ging es bei seinem Vorschlag vor allem darum, eine drohende Zersplitterung des deutschen Kommunalwesens auf internationalem Gebiet zu verhindern und gleichzeitig die traditionell beherrschende Position des DST in den Auslandsbeziehungen zu bewahren. Vgl. für die Haltung des RGE zu Ziebills Vorschlag das Schreiben von Generalsekretärin de Jager an Ziebill vom 09.01.1952. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/3. Vgl. für die Ablehnung des Vorschlags durch die IBU. Vgl. S. 88.

61 Vermerk des Beigeordneten Beer über die gemeinsame Besprechung zwischen Ziebill, Revers, Beer und de Jager in Köln am 10.05.1952. Vgl. auch den Vorbericht für die Sitzung des Generalrates des IGV am 17.06.1953 in Wien. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 31.

62 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Exekutivkomitees des IGV vom 13.05.1952 in Den Haag. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 79. Präsident Oud unterstrich gegenüber den anderen Delegierten deutlich, dass „it is especially the German section (des RGE, I.B.) which endeavours to arrive at an understanding and, if possible, collaboration between both organisations.“ Auch beim DST nahm man die Steigerung des eigenen Einflusses im IGV sehr deutlich wahr. Otto Ziebill führte vor dem Präsidium des DST im Mai 1952 aus, „die Stellung der deutschen Vertreter [habe] sich in einer fast erstaunlichen Weise verstärkt [...], was sicherlich mit der internationalen Lage zusammenhänge.“ Niederschrift über die 44. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.05.1952 in Konstanz. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/42-44.

vorgebracht hatten.<sup>63</sup> Ziebill lehnte dieses Ansinnen jedoch mit Hinweis auf die schwebenden Einigungsverhandlungen ab.

Die entscheidende Besprechung fand schließlich am 21. Januar 1953 in Frankfurt am Main statt. Das Schicksal des Genfer Sekretariats des RGE und damit die Position Alida de Jagers, die Autonomie des RGE im Rahmen des IGV und die Finanzen kristallisierten sich schnell als Haupthindernisse für eine Einigung heraus. Auf einer teilweise stürmischen Sitzung gelang es zwar den gut vorbereiteten Vertretern des IGV, ihre Vorstellungen in einer gemeinsamen Resolution durchzusetzen,<sup>64</sup> aber, wie sich schnell herausstellte, handelte es sich um einen Pyrrhussieg. Da die Gegner einer Einigung auf Seiten des RGE zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht mehr anwesend waren, wurde die Verbindlichkeit der Resolution von beiden Seiten unterschiedlich interpretiert.<sup>65</sup> Während der IGV die „Frankfurter Resolution“ bereits als feste Grundlage für die weiteren Verhandlungen ansah, betrachtete die Mehrzahl der Mitglieder des Präsidialausschusses des RGE in ihnen lediglich einen Vorschlag, über den in den jeweiligen Gliederungen der Verbände noch abgestimmt werden müsse. Als der Präsidialausschuss des RGE auf seiner Sitzung am 30. Januar in Palermo die Frankfurter Resolution schließlich ablehnte, empfanden die IGV-Vertreter dies als herbe Enttäuschung.<sup>66</sup> Statt einer Annäherung kehrte der RGE zu seinem eigenen Vorschlag auf der Frankfurter Konferenz zurück, der lediglich eine lose Assoziierung vorsah, die vom IGV bereits in Frankfurt als „sehr gefährlich“ verworfen worden war, da sie einen „äußeren Anschluss“ herbeiführe, aber „keinerlei Möglichkeit“ enthalte, den „notwendigen Einfluss auf die Arbeit des R[at]es[E[uropäischer]G[emeinden] zu nehmen.“<sup>67</sup>

Damit war der erste Anlauf, zu einer Eingliederung des RGE zu gelangen, de facto gescheitert, und der IGV ging daran, eine eigene Europa-Kommission ins Leben zu rufen. Diese Konzeption war erstmals von Otto Ziebill auf der internen Vorbesprechung zur Frankfurter Konferenz gemacht worden. Zunächst war sie jedoch, wie er später resümierte, nur „als Druckmittel gegenüber dem Rat Europäischer Gemeinden

---

63 Vgl. für die Bemühungen des RGE um den Deutschen Städtetag den Briefwechsel zwischen Bareth und Ziebill von Oktober bis Dezember 1952. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 104. Vgl. für die Forderung des DST nach einer gemeinsamen Konferenz in Frankreich: S. 59.

64 Vgl. die Niederschrift über die Sitzung der gemischten Kommission für die Eingliederung des RGE in den IGV am 21.01.1953 in Frankfurt/Main. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1. Vgl. auch das Schreiben Ziebills an den Regierenden Bürgermeister Reuter/Berlin vom 30.01.1953. Ebd.

65 Vgl. für die Interpretation des IGV das Schreiben Arkemas an Ziebill vom 23.01.1953. Ebd. Vgl. auch das Schreiben Arkemas an de Jager vom 26.01.1953. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 104. Vgl. für die Interpretation des RGE das Schreiben de Jagers an Ziebill vom 10.02.1953. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/3. Vgl. auch das Schreiben de Jagers an Arkema vom 10.03.1953. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1.

66 Vgl. das Schreiben Arkemas an Ziebill vom 09.03.1953. Ebd.

67 Niederschrift über die internen Besprechungen der Vertreter des IGV auf der Sitzung der gemischten Kommission für die Eingliederung des RGE in den IGV am 20./21.01.1953 in Frankfurt/Main. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1. Vgl. für die Stimmung im IGV nach der Entscheidung des RGE in Palermo das Schreiben Arkemas an Ziebill vom 09.03.1953. Ebd.

gedacht“.<sup>68</sup> Nach dem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen griff Generalsekretär Arkema Ziebills Vorschlag wieder auf und schlug den Entscheidungsgremien vor, „[to] decide in principle that a ‘*Commission for European affairs*’ of the I.U.L.A. be created“.<sup>69</sup> Gleichzeitig bot man dem RGE aber auch die Errichtung eines Verbindungskomitees unter dem Vorsitz von Nationalrat Cottier an, welches zum einen die Beziehungen koordinieren und gleichzeitig versuchen sollte, doch noch zu einer „closer organic relationship“ zwischen beiden Verbänden zu gelangen. Damit erhöhte der IGV nochmals den Druck auf den RGE, einer Einigung zuzustimmen, was in Genf auch entsprechend aufgefasst wurde:

„Die Schaffung einer ‚europäischen Kommission‘ des Städtebundes, nachdem die Aufnahme des Rates der Gemeinden abgelehnt wurde, würde den Wettlauf zwischen beiden Organisationen um jede europäische Gemeinde, und damit Krieg – einen Krieg, dessen Ausgang nicht zweifelhaft ist – bedeuten.“<sup>70</sup>

In dieser Atmosphäre verwundert es nicht, dass das Abkommen, welches auf der Sitzung des Verbindungskomitees Anfang September in Basel abgeschlossen wurde, nur eine „Darlegung des bestehenden formellen Zustandes zum Inhalt hat[te], dem die tatsächlichen Beziehungen beider Verbände zueinander nicht entsprechen“.<sup>71</sup> Man war, wie Otto Ziebill resigniert feststellte, „heute praktisch wieder da, wo wir vor 2 Jahren begonnen ha[tt]en“. Allerdings habe in der Zwischenzeit „unbestreitbar der REG an Bedeutung gewonnen.“ Daher startete Otto Ziebill im November 1953 mit Einverständnis von Generalsekretär Arkema einen erneuten Vermittlungsversuch bei der deutschen Sektion des RGE. In einem vertraulichen Schreiben an OB Ladebeck und Landesdirektor Schaub beschwor er beide, aufgrund der im Januar 1954 bevorstehenden Konstituierung einer Europakommission des IGV, „nun die letzte Möglichkeit, zu einem echten Zusammenschluss beider Verbände zu kommen“, zu nutzen.<sup>72</sup> Auf einer Besprechung in Luxemburg Anfang Dezember 1953 zwischen dem neuen Präsidenten des RGE, Hamilius/Luxemburg, Niffeler, Alida de Jager und dem Geschäftsführer der deutschen Sektion Heinz Hoose/Hemer i.W. wurde Ziebills Angebot angenommen, und man beauftragte den deutschen Geschäftsführer, inoffizielle Verhandlungen auf der

---

68 Schreiben Ziebills an Arkema vom 07.01.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/1. Arkema behauptete allerdings in seinem Antwortschreiben, der IGV hätte auch ohne den RGE eine Europakommission begründet, da dies durch die „Entwicklung der Dinge in der jüngsten Zeit nötig geworden“ sei. Ziebill versah diesen Absatz mit zwei Fragezeichen. Vgl. Schreiben Arkemas an Ziebill vom 12.01.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/2.

69 Memorandum zu Europafragen und RGE für die Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 14.06.1953 in Wien. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 80. Hervorhebung im Original. Dort auch das folgende Zitat.

70 Schreiben de Jagers an Arkema vom 09.06.1953. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1.

71 Schreiben Ziebills an Arkema vom 28.10.1953. Ebd. Dort auch die folgenden Zitate. Das Abkommen galt jeweils für ein Jahr und wurde bis 1955 verlängert. Aufgrund seines allgemeinen Charakters und der Verschärfung der Auseinandersetzungen blieb es aber bedeutungslos.

72 Persönliches und vertrauliches Schreiben Ziebills an OB Ladebeck/Bielefeld und Landesdirektor Schaub vom 25.11.1953. LArch Berlin, B Rep 142-09, Dir 104-04/1. Vgl. auch das Schreiben Arkemas an Ziebill vom 21.11.1953. Ebd.

Grundlage der Frankfurter Beschlüsse aufzunehmen.<sup>73</sup> Diese Entscheidung wurde vor allem dadurch beeinflusst, dass der RGE durch interne Machtkämpfe und finanzielle Schwierigkeiten selbst erheblich geschwächt war.

Auf internationaler Ebene tobte im RGE in den ersten Jahren ein heftiger Machtkampf zwischen dem Generalsekretariat in Genf unter der Leitung von Alida de Jager und dem Generalsekretariat der französischen Sektion und der Europakommission in Paris unter Jean Bareth, der erst durch den Umzug des Generalsekretariats nach Paris 1956 beigelegt wurde.<sup>74</sup> Bei den Auseinandersetzungen ging es neben finanziellen Fragen vor allem um parteipolitische Konflikte. Sie waren dadurch bedingt, dass die Sektionen in der Schweiz und Deutschland sozialdemokratisch orientiert waren, während in Österreich und Frankreich rechtsgerichtete Kreise dominierten.<sup>75</sup> Da besonders die französische Sektion versuchte, Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung der deutschen Sektion zu nehmen übertrug sich der Konflikt auch auf Deutschland.<sup>76</sup>

Das sozialdemokratische Übergewicht in der deutschen Sektion war das Ergebnis der Bestrebungen von OB Ladebeck und des Kommunalreferats beim SPD-Parteivorstand, die deutsche Sektion des RGE zu einer Domäne der SPD auszubauen. Um ihre beherrschende Stellung nicht zu gefährden bemühten sie sich, die organisatorischen Strukturen der deutschen Sektion in möglichst losen Formen zu halten, so dass bis zur ersten Mitgliederversammlung im März 1955 keine demokratisch legitimierte Leitung existierte. In dieser Situation unternahm die CDU „große Anstrengungen“, ihren Einfluss in der Deutschen Sektion durch Beitritt christdemokratisch geführter Kommunen zu vergrößern.<sup>77</sup> Dies führte erstmals in der inoffiziellen Mitgliederversammlung der deutschen Vertreter auf dem Europäischen Gemeindetag in Venedig und dann auf der Tagung des Exekutivkomitees in Esslingen zu offenen Auseinandersetzungen zwischen Geschäftsführer Hoose und den CDU-Vertretern Hansen und Horrichs, die bei der Nominierung der deutschen Mitglieder für das internationale Präsidium die mangelnde demokratische Legitimation der deutschen Vertreter kritisierten.<sup>78</sup> Anlässlich der ersten Mitgliederversammlung am 19.03.1955 in Rüsselsheim versuchte die CDU, die Mehrheit in der „bisher im Provisorium

---

73 Vgl. Schreiben Hooses an Ziebill vom 19.12.1953. Ebd., Dir 104-15/2.

74 Vgl. das vertrauliche Memorandum des stellvertretenden Generalsekretärs Bodi an Präsident Hamilius vom 24.03.1955 und die Notiz für die Sitzung des Präsidiums der frz. Sektion am 04.05.1955. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 137.

75 Vgl. das Schreiben des Vorsitzenden des Bayerischen Gemeindetages, Ludwig Thomas, an Alois Lugger vom 21.12.1955. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 142. Vgl. das Memorandum des IGV-Direktors, J.H.C. Molenaar, vom 19.06.1962. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 43.

76 Vgl. das streng vertrauliche Memorandum Jean Bareths vom 21.02.1954 und das Schreiben des stellvertretenden Generalsekretärs Bodi an OB Gockeln/Düsseldorf vom 03.02.1955; Notiz für die Sitzung des Präsidiums der frz. Sektion am 04.05.1955. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 137.

77 Vgl. das Schreiben von Landesdirektor Schaub an den kommunalpolitischen Ausschuss beim Parteivorstand der SPD vom 04.11.1954. FES/AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304.

78 Vgl. Protokoll der 4. Sitzung des Exekutivkomitees des RGE in Esslingen vom 15.-17.01.1955. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2. Vgl. auch: Vom „Rat Europäischer Gemeinden“. CDU-Vertreter gaben eine schlechte Vorstellung, in: Demokratische Gemeinde [7/1955], S. 85.

steckengebliebenen deutschen Sektion“ zu übernehmen.<sup>79</sup> Dies schlug aber fehl, da das Rundschreiben zur Mobilisierung der christdemokratischen Vertreter Direktor Muntzke von einem CDU-Bürgermeister in Hessen zugespielt worden war. Dadurch gewarnt gelang es der SPD, die „Absichten der CDU/CSU zu durchkreuzen“<sup>80</sup> und einen Abstimmungserfolg zu erringen, der „so eindrucksvoll und so prachtvoll für uns [gewesen sei], daß es innerer Überwindung bedurfte, um nicht in den Fehler zu verfallen, alle Stellen mit Genossen zu besetzen.“<sup>81</sup> Man habe die Gegenseite „beschämt und beeindruckt“ und gezeigt, was man alles erreichen könne, „wenn man gut organisiert [sei] und die Kraft der Partei geschlossen einsetz[e].“<sup>82</sup>

Diese erste parteipolitische Kraftprobe sollte entscheidenden Einfluss auf die weitere Entwicklung der Deutschen Sektion des RGE haben. Es gelang der SPD mit Hilfe des Hessischen Gemeindetages unter der Führung Direktor Muntzkes, eine Vormachtstellung im RGE aufzubauen. Die Versuche der CDU mit Unterstützung des AA und des BMI, ihren Einfluss im RGE in den 1960er Jahren zu vergrößern, scheiterten immer wieder am stets gut informierten und mit allen parteitaktischen und verbandspolitischen Intrigen vertrauten Muntzke.<sup>83</sup> Zwar wiederholten sich die „anfänglichen, z.T. hässlichen Szenen von Venedig und später in Rüsselsheim nicht“, aber es wurde auf beiden Seiten immer wieder auf das sozialdemokratische

---

79 Rundschreiben der KPV an alle CDU-Bürgermeister vom 02.03.1955. StArch Bielefeld, Oberbürgermeister, Nr. 764: „Diese Mitgliederversammlung entscheidet also voraussichtlich über die wesentlichsten Faktoren, die das Bild der deutschen Sektion prägen: wird die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden Europas sozialistisch geführt – oder von christlichem Geiste getragen sein? Und von der deutschen Vertretung in dem europäischen Gremium wird weitgehend das jetzt noch ziemlich verteilte Gewicht der Anschauungen in einer Richtung beeinflusst werden. Es kommt jetzt darauf an, dass das eine von uns erwünschte Richtung sein wird.“

80 Rundschreiben des kommunalpolitischen Referats beim Parteivorstand der SPD an alle sozialdemokratischen Oberbürgermeister, Bürgermeister, Oberstadtdirektoren, Stadtdirektoren, Landräte und Oberkreisdirektoren vom 12.03.1955. FES/AsD Bonn, Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304. Vgl. auch das persönliche und private Rundschreiben Muntzkes vom 28.02.1955. Ebd.

81 Vgl. das Schreiben Muntzkes an Polenz vom 23.03.1955. Ebd. Dort auch das folgende Zitat.

82 Insgesamt verhielt sich die SPD gegenüber dem RGE aber zurückhaltend, was auf den starken Einfluss der sozialdemokratischen Oberbürgermeister im kommunalpolitischen Ausschuss beim Parteivorstand der SPD zurückzuführen war. Vgl. das Schreiben von Werner Jacobi, MdB/Köln an Stadtrat Hans Riemer/Wien vom 23.11.1961. FES/AsD Bonn, Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1199: „Zugegeben, dass der Sachverhalt nach wie vor noch nicht eindeutig geklärt ist [...], bleibt dennoch kein anderer Weg als der einer freundlichen Toleranz. Die SPD jedenfalls stellt ihren Mitgliedern anheim, in der einen oder anderen Organisation mitzuwirken, wobei der RGE gewisse optische Vorteile besitzt. Er dient vielen, die im politischen Tourismus eine angenehme Anreicherung des Alltäglichen erblicken, während der internationale Gemeindeverband nur wenigen hohen Funktionären Freude bereitet.“ Vgl. auch die Klagen Muntzkes und OB Engels in Schreiben an die kommunalpolitische Zentralstelle beim PV über die mangelnde Unterstützung der Partei vom 26.02. und 27.09.1963. Ebd., Nr. 1223 und 1180.

83 Vgl. die vergeblichen Bemühungen des StS im AA Karl Carstens über OStD Adenauer/Köln zu einer Verstärkung des Einflusses der CDU beim RGE zu gelangen. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 394. Vgl. auch die Niederschriften der Sitzungen des Ausschusses internationale kommunale Zusammenarbeit der KPV am 09.05.1963, 15.01. und 18.03.1964. KAS/ACDP Bonn, Nr. IV 002-043/3. Bei allen Sitzungen war auch MinDir Jacob vom BMI zugegen.

Übergewicht in der deutschen Sektion des RGE hingewiesen, das sich auch in der parteipolitischen Zusammensetzung von Präsidium, Hauptausschuss und den deutschen Delegationen bei Europäischen Gemeindetagen widerspiegelte.<sup>84</sup> Die CDU versuchte auch nicht mehr, „eine Kampfstellung“ einzunehmen, sondern strebte an, den „CDU-Einfluss durch sachliche Arbeit [zu] vergrößern“.<sup>85</sup> Es gelang ihr allerdings erst ab 1976 – bezeichnenderweise nach der Entlassung Muntzkes wegen eines Finanzskandals – das Übergewicht der SPD in der Deutschen Sektion des RGE auszugleichen.<sup>86</sup> Sicherlich nahm insgesamt die Bedeutung der parteipolitischen Einflüsse auf den RGE im Laufe der Zeit ab, und sie waren offensichtlich weniger bedeutungsvoll als verbandspolitische Loyalitäten. Dennoch spielten sie gerade in der Zeit zwischen 1953 und 1956 eine entscheidende Rolle bei den internen Machtkämpfen des RGE, die wesentlich dazu beitrugen, den Vermittlungsversuch Ziebills trotz anfänglicher Erfolge im Eklat enden zu lassen.<sup>87</sup>

Auf der Sitzung des Exekutivkomitees des RGE in Ravensburg am 22./23. Juni 1954 griffen die französischen und belgischen Gegner einer Verständigung Geschäftsführer Hoose und den IGV scharf an.<sup>88</sup> Man könne nicht mit dem IGV zusammenarbeiten, „weil in seinen Kreisen Faschisten und Kommunisten tätig seien.“ Weitere inoffizielle Verhandlungen wurden durch einen entsprechenden Beschluss untersagt, und es wurde festgelegt, dass Gespräche nur über das 1953 eingesetzte Verbindungskomitee erfolgen dürften. Der Beobachter des DST auf der Ravensburger Sitzung stellte fest, man habe „ein Kriegsbeil ausgegraben“. Damit waren die Beziehungen zwischen beiden Verbänden auf ihrem vorläufigen Tiefpunkt angelangt. Otto Ziebill, der sich durch die Aussagen persönlich angegriffen fühlte, betrachtete die Verhandlungen mit dem RGE als „endgültig gescheitert“ und lehnte weitere Verhandlungen – auch im Rahmen des Verbindungskomitees – ab, bevor „diese Leute sich [nicht] wenigstens entschuldigt

---

84 Vgl. das Schreiben des Darmstädter Delegierten auf dem X. Europäischen Gemeindetag in Nizza 1972, Walter Schädel, an den Generalsekretär der CDU, Konrad Kraske, vom 31.08.1972. KAS/ACDP Bonn IV-002-020/1: „Beim Studium [...] wird ihnen besonders auffallen, daß einmal die Bundesrepublik fast 3mal so viel Teilnehmer wie das gastgebende Land stellt und davon wiederum das Land Hessen allein 2/3 sämtlicher deutscher Teilnehmer. [...] Dabei ist auffallend, daß gerade die röteten Kreise Hessens Teilnehmerzahlen auf die ‚Beine bringen‘, die alles andere in den Schatten stellen. [...] Ich meine, unsere Parteizentrale sollte sich das Teilnehmerverzeichnis daraufhin einmal ganz genau ansehen, ob es sinnvoll ist, den europäischen Gedanken so zu pflegen und ihn im übrigen auf der kommunalen Ebene der SPD zu überlassen.“

85 Protokoll über die Sitzung des Ausschusses für internationale kommunale Zusammenarbeit der KPV vom 13.05.1963 in Bonn. KAS/ACDP Bonn IV 002-043/3.

86 Vgl. das vertrauliches Schreiben von Bm Josef Hofmann/Mainz an den Parlamentarischen StS im BMI, Waffenschmidt, vom 20.05.1985. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 89.

87 Vgl. das Aktenvermerk Hooses vom 12.03.1954 über seine Besprechung mit Arkema, Revers und Ziebill in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/2. Vgl. auch das Vermerk Ziebills über seine Besprechung mit dem geschäftsführenden Präsidenten des RGE, Niffeler, Frau de Jager und Prof. Gasser am 21.04.1954 in Basel. Ebd.

88 Vgl. das Vermerk des Beigeordneten Sattler für Ziebill über die Tagung des RGE in Ravensburg vom 22./23.06.1954. Ebd.

h[ätten]“.<sup>89</sup> Der geschäftsführende Präsident des Deutschen Städtetages zog sich aber nicht nur aus den Verhandlungen zurück, sondern begann in Deutschland aktiv gegen die Ausbreitung des RGE vorzugehen. Dieser hatte seit dem Abschluss des Baseler Abkommens bei den Mitgliedern der kleinen Spitzenverbände deutliche Fortschritte gemacht, so dass in allen Verbänden ernsthaft über einen Beitritt zum RGE nachgedacht wurde.<sup>90</sup> Ziebill nutzte die verbalen Entgleisungen auf der Ravensburger Tagung, um die anderen Spitzenverbände gegen den RGE zu mobilisieren.<sup>91</sup> Infolgedessen stellte der DLT seinen Beitritt zum RGE zurück und trat später sogar dem IGV bei. Ebenso übten sowohl der DSB als auch der DGT, die aufgrund des starken Rückhalts des RGE in ihrer Mitgliedschaft 1954 dem Rat beigetreten waren, bei der Unterstützung deutliche Zurückhaltung. Es verwundert daher nicht, dass Generalsekretär Arkema Anfang Juli erleichtert feststellte, es scheine, dass die „dunklen Wolken, die besonders in Deutschland den I.G.V. bedrohten, wenigstens vorläufig abgezogen [seien].“<sup>92</sup>

Damit endete die zweite Phase der Auseinandersetzungen zwischen dem RGE und dem IGV, in welcher der Versuch einer Integration des RGE in den IGV im Mittelpunkt der Bemühungen gestanden hatte. Beide Anläufe zu einer Verständigung, in denen Deutschland mit seinen finanzstarken Kommunen im Mittelpunkt gestanden hatte, waren letztlich an den verbandspolitischen Egoismen auf beiden Seiten gescheitert, da sowohl der IGV als auch der RGE nur dann bereit waren, einer Einigung zuzustimmen, wenn sie dadurch ihre Position verbessert hätten. Diese Unvereinbarkeit der Vorstellungen führte im Laufe des Jahres 1954 zu einer Verfestigung der Strukturen auf beiden Seiten. Der IGV, durch die Fortschritte des RGE beim Europarat und in den verschiedenen Ländern alarmiert, gründete eine eigenen Europakommission, die zunächst nur als Druckmittel in den Verhandlungen mit dem RGE gedacht gewesen war.<sup>93</sup> Die daraus resultierende Zweigleisigkeit in der verbandspolitischen Europaarbeit

---

89 Schreiben Ziebills an Arkema vom 17.07.1954. Ebd. Vgl. auch das Schreiben Ziebills an Hoose vom 28.06.1954. Ebd.

90 Ziebill hatte nach der Gründung der BKSpV Mitte 1953 einen letzten Versuch gemacht, die gesamten Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen durch einen Beitritt der anderen deutschen Spitzenverbände zum IGV zu bündeln, scheiterte damit aber an der Ablehnung des DGT und des DSB. Vgl. die Niederschrift der 50. Sitzung des Präsidiums des DST am 20.02.1953 in Mannheim. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/48-51. Vgl. auch die 1. Sitzung des Gesamtvorstandes der BKSpV am 19.05.1953 in Siegburg. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-02/1-8. Vgl. zur Annäherung des DGT und DSB an den RGE die Niederschriften der Sitzungen des Präsidiums des DGT in Würzburg am 27.11.1953 und 01.10.1954. Vgl. auch die Niederschriften über die 5. und 6. Geschäftsstellenbesprechung am 13.01. und 10.03.1954 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03/1. Vgl. für die Haltung des DLT, das Schreiben des Hauptgeschäftsführers des DLT Gramsch an Ziebill vom 25.05.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/2.

91 Vgl. das persönliche und vertrauliche Schreiben Ziebills an Arkema vom 28.06.1954 und das Schreiben vom 17.07.1954. Ebd.

92 Schreiben Arkemas an Ziebill vom 09.07.1954. Ebd.

93 Vgl. das vertrauliche Memorandum zur Vorbereitungskonferenz des European Affairs Committee [EAC] vom 09.01.1954 und das Protokoll der vorbereitenden Sitzung des EAC vom 22.01.1954 in Den Haag. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/1. Bereits auf der Gründungskonferenz zeigte sich deutlich, dass insbesondere die Delegationen aus Großbritannien, der Schweiz und Skandinavien nur geringes Interesse am EAC hatten bzw. die Kommission auch weiterhin nur als

setzte sich 1954 auch im Europarat fort, da beide Organisationen den Konsultativstatus A erhielten. Darüber hinaus war auch in Deutschland am Ende der zweiten Phase die Spaltung der kommunalen Spitzenverbände auf die beiden großen internationalen Gemeindeverbände vollzogen. Während die beiden „kleinen“ Verbände, DGT und DSB, aufgrund des starken Zuspruchs ihrer Mitglieder zum RGE, diesem beigetreten waren, war es dem DST gelungen, den DLT zum Beitritt in den IGV zu bewegen. In der Folgezeit kam es jedoch niemals zu ernsthaften Auseinandersetzungen der Spitzenverbände in dieser Frage. Schwerwiegender war hingegen die Gefahr einer Eskalation des Konflikts durch persönliche Angriffe, die Mitte 1954 erstmals Einzug in die Auseinandersetzungen zwischen IGV und RGE gehalten hatten.

Um dies zu verhindern, unternahm Generalsekretär Arkema zu Beginn der dritten Phase der Auseinandersetzungen im November 1954 einen letzten Versuch, mit dem RGE zumindest zu einer „definierten Abgrenzung der Zwecke und Tätigkeiten“ zu gelangen, da „die Lösung des Problems [...] in einem Zusammenschluß in irgendwelcher Form nicht gefunden werden [könne].“<sup>94</sup> Demnach sollte der IGV alle Fragen der Verteidigung der Gemeindeautonomie und den damit zusammenhängenden verwaltungstechnischen Problemen bearbeiten und der RGE sich zu einem „Zentrum der gemeindlichen Tätigkeit auf der politischen Ebene zwecks Förderung der europäischen Integration“ entwickeln. Diese Vorschläge wurden – wie von Otto Ziebill erwartet –<sup>95</sup> vom RGE abgelehnt. Stattdessen schlug man vor, „im Grossen und Ganzen alles beim Alten zu belassen“ und lediglich das Verbindungskomitee zu erweitern. Diese fortbestehende Unvereinbarkeit der Standpunkte spiegelt sich dementsprechend auch im Brüsseler Abkommen wider, das auf der Sitzung des Verbindungskomitees am 5. Mai 1955 in Brüssel abgeschlossen wurde. Es wurde zwar von beiden Seiten mit Einschränkungen ratifiziert, verlor aber jegliche Bedeutung mit dem Beschluss der Europakommission des IGV, die Kontakte zwischen beiden Organisationen über das Verbindungskomitee durch informelle Kontakte zwischen den Generalsekretariaten abzulösen. Außerdem war man auf Seiten des IGV 1955 zu der Entscheidung gelangt, dass man – nach dem Vorbild Belgiens – versuchen sollte, auf nationaler Ebene zu Vereinbarungen zu kommen und erst im Anschluss daran eine internationale Lösung anzustreben. Dies wurde aber von Otto Ziebill, der sich nach den Ravensburger Ereignissen zu einem ausgewiesenen Gegner einer Vereinbarung mit dem RGE entwickelt hatte, für Deutschland abgelehnt. So schwelte der Konflikt in Deutschland

---

Mittel zum Zweck in den Verhandlungen mit dem RGE betrachteten. So führte der britische Vertreter Sir Howard Roberts aus, dass „the main task of this committee should be to come to an agreement with C.E.M.“, und der Sprecher der skandinavischen Länder, Evers, gab bekannt, daß sie zwar die Gründung des EAC nicht ablehnen, gleichzeitig aber nicht so interessiert seien, „to take part actively“. Dies führte dazu, dass das EAC nur eine lose Organisationsstruktur und keine eigenen finanziellen Mittel erhielt. Durch diese Entscheidung erhielt die Europakommission einen provisorischen Charakter, der ihre Entwicklung langfristig negativ beeinflussen sollte.

94 Memorandum Arkemas vom 23.11.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/2. Dort auch das folgende Zitat.

95 Vgl. das Schreiben Ziebills an Arkema vom 05.02.1955. Ebd.

weiter,<sup>96</sup> um im Sommer 1956 anlässlich des III. Europäischen Gemeindetags des RGE in Frankfurt/Main und Homburg v.d.H. einen unrühmlichen Höhepunkt zu erreichen. Ziebill nutzte einen protokollarischen Fehler der Deutschen Sektion des RGE bei der Einladung von Bundespräsident Heuss zum III. Europäischen Gemeindetag, um eine Kampagne gegen die deutsche Sektion einzuleiten.<sup>97</sup> Er gab dem Bundespräsidialamt einen Hinweis, welches daraufhin die Verantwortlichen zur Rede stellte, eine Teilnahme von Bundespräsident Heuss ausschloss und sich beim Auswärtigen Amt gegen eine finanzielle Unterstützung der Veranstaltung aussprach.<sup>98</sup> Zudem machte das geschäftsführende Präsidialmitglied des DST im Rahmen der BKSpV bei den anderen Spitzenverbänden und in einem Rundschreiben an alle unmittelbaren Mitgliedsstädte und Landesverbände Ende Juni 1956 gegen die Frankfurter Veranstaltung mobil.<sup>99</sup> Sein Verhalten trug Ziebill auf der Sitzung des Internationalen Büros des RGE in Turin den Vorwurf des „Partisanentums“ sowie zahlreiche Protestbriefe von deutschen RGE-

---

96 Ziebill unterhielt lediglich informelle Kontakte mit Heinz Hoose, der seit der offiziellen Konstituierung der deutschen Sektion des RGE deren Präsident war. Gleichzeitig riet die Hauptgeschäftsstelle aber bei Anfragen der Mitgliedsstädte betreffend den RGE nachdrücklich von einem Beitritt ab. Vgl. den von Ziebill entworfenen Musterbrief vom 01.12.1954. Diese Haltung wird auch in den Bemühungen Ziebills deutlich, das Präsidium des DST auf die alleinige Mitgliedschaft im IGV festzulegen. Vgl. die Niederschriften der 75. und 76. Sitzung des Präsidiums des DST am 18./19.05.1956 in Bad Kreuznach und Trier. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/75-78. Darüber hinaus kam es immer wieder zu kleineren gegenseitigen Provokationen auf beiden Seiten. Vgl. Schaub, Herman: Rat der Gemeinden Europas, in: Vorwärts, 10.02.1956; Vgl. den daraus resultierenden Briefwechsel zwischen Ziebill und Schaub vom 05.03.1956 und 20.03.1956. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/4.

97 Heinz Hoose hatte in der Ankündigung des Europäischen Gemeindetages in Frankfurt im Mitteilungsblatt der deutschen Sektion den Bundespräsidenten als Ehrengast angekündigt, ohne dass dieser bereits eine Einladung erhalten, geschweige denn zugesagt hatte. Außerdem war Heuss mit dem Kürzel „u.a.“ versehen worden. Vgl.: Hoose, Heinz: Der III. Europäische Gemeindetag in Deutschland, in: Rat der Gemeinden Europas. Mitteilungen der deutschen Sektion [Mai 1956], S. 1. Vgl. auch den vertraulichen Vorbericht von Otto Ziebill für die 76. Sitzung des Präsidiums des DST am 06.09.1956 in Trier. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/75-78.

98 Vgl. ebd. Vgl. für die Intervention des Bundespräsidialamtes beim AA das vertrauliche Vermerk von LR Frowein vom 08.09.1956. PA/AA Berlin, Referat 201/IA1, Nr. 34. Sowohl AA als auch BMI hatten zuvor eine finanzielle Förderung der RGE-Veranstaltung und eine Teilnahme des Außen- bzw. des Innenministers an der Tagung befürwortet. Vgl. die undatierte Aufzeichnung der Abt. 201 (Mai/Juni 1956). Ebd. Vgl. auch das Vermerk MR von Hausens vom 05.06.1956. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4636. Erst nach der Intervention des Bundespräsidialamtes und erneuter Rücksprache mit dem Kölner OB Schwering sowie Ziebill erteilte des AA am 01.10.1956 einen ablehnenden Bescheid für die beantragten Fördergelder in Höhe von 80.000,- DM. Erst die telegrafische Drohung Muntzkes, die Veranstaltung trotz der Beteiligung von vier französischen Ministern kurzfristig abzusagen, führte dazu, dass doch noch 50.000,- DM Zuschuss bereitgestellt wurden. Vgl. PA/AA Berlin, Referat 201/IA1, Nr. 34. Vgl. auch das Schreiben Muntzkes an den SPD-Landesverband Berlin vom 22.10.1956. FES/AsD. Parteivorstand [alter Bestand], Nr. 01304. Neben den zweifellos vorhandenen organisatorischen Mängeln hat die Intervention des DST erheblich zum Misslingen des III. Europäischen Gemeindetages in Frankfurt beigetragen, die dann zur Intervention der französischen Sektion bei der Bundesregierung führte. Vgl. S. 92.

99 Vgl. die Niederschrift über die 16. und 17. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 26.05. und 31.08.1956 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03/1. Vgl. das Rundschreiben des DST an alle unmittelbaren Mitgliedsstädte und Landesverbände vom 29.06.1956. StArch Bielefeld, Oberbürgermeister, Nr. 764.

Mitgliedern ein.<sup>100</sup> Dennoch gelang es ihm, vom Präsidium und Hauptausschuss des DST einmütige Unterstützung für seine ablehnende Haltung zum RGE zu bekommen, wobei er tatkräftig von OB Klett/Stuttgart unterstützt wurde, der als Präsident der deutschen Delegation der IBU aufgrund seines eigenen Konflikts mit dem RGE an dessen Schwächung interessiert war.<sup>101</sup> Auch als die Bundesregierung unter dem Eindruck der französischen Kritik an der Durchführung des III. Europäischen Gemeindetages und der mangelnden Repräsentativität der deutschen Sektion des RGE Druck auf den Deutschen Städtetag ausübte, sich dem RGE gegenüber zu öffnen, blieb man unnachgiebig. In einer Besprechung Ende Oktober 1956 mit Vertretern des AA und des BMI machte Beigeordneter Beer unmissverständlich deutlich, dass der Städtetag den RGE „rundweg ablehnt“ und nicht zu einer Zusammenarbeit bereit sei.<sup>102</sup> Außerdem sei er auch nur unter gewissen Bedingungen an einer Mitarbeit in der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat in Straßburg interessiert, die maßgeblich durch den RGE initiiert worden war.

Hier deutet sich bereits eine Verschiebung der Auseinandersetzung zwischen beiden Verbänden an, die sich ab 1957 auf die Europäische Kommunalkonferenz beim Europarat in Straßburg verlagerte und die direkte verbandspolitische Konfrontation in den Hintergrund rücken ließ. Gleichzeitig gewannen nun auch die aus den unterschiedlichen Konzepten transnationaler Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene entstehenden Differenzen in inhaltlichen Fragen an Bedeutung, da man sich nun im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz zu konkreten Projekten äußern musste.

Insgesamt vermitteln die Auseinandersetzungen zwischen IGV und RGE in den 1950er Jahren den Eindruck eines organisierten Rückzugs des etablierten internationalen Fachverbandes gegenüber der aufkommenden kommunalen Europabewegung. Zunächst war man bestrebt, die Gründung bzw. Ausbreitung der neuen Organisation zu verhindern, versuchte dann den RGE durch Integration in die eigene Organisation unter Kontrolle zu bringen und ging nach dem offensichtlichen Scheitern dieser Strategie dazu über, eine klare Abgrenzung beider Organisationen anzustreben. Da eine gemeinsame Definition der jeweiligen Arbeitsgebiete zwischen beiden Verbänden nicht möglich war, scheiterte zunächst die institutionalisierte Variante der Abgrenzungsstrategie, und die Konzeption der informellen Kontakte blieb bedeutungslos. Im Laufe dieser Entwicklung war der IGV immer diejenige Organisation, die auf die Vorstöße des RGE reagierte. Dies lag vor allem daran, dass

---

<sup>100</sup> Vgl. den Briefwechsel zwischen Ziebill und Schaub vom 11.07., 26.07. und 05.08.1956. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 108-00/4 und StArch Bielefeld, Oberbürgermeister, Nr. 764. Vgl. auch das Schreiben von Hoose an OB Ladebeck vom 07.07. und die Schreiben von OB Roser und OB Ladebeck an den Beigeordneten Sattler vom 07.07. und 09.07.1956 sowie das Antwortschreiben Ziebills an OB Ladebeck vom 11.07.1956. Ebd.

<sup>101</sup> Vgl. die 76. Sitzung des Präsidiums des DST am 07.09.1956 in Trier. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/75-78. Vgl. zu den Auseinandersetzungen zwischen IBU und RGE: Kap. 2.2.5.

<sup>102</sup> Vertrauliche Aufzeichnung von LR Frowein vom 12.11.1956. PA/AA Berlin, Referat 201/IA1, Nr. 34. Vgl. auch das Vermerk MR von Hausens über die Besprechung mit dem Beigeordneten Beer. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4636.

der RGE mit seinem politischen Programm eines „integralen Föderalismus“ und seiner auf der Mitgliedschaft von Einzelkommunen beruhenden Struktur, das „modernere“ Konzept besaß. Es entsprach besser den veränderten internationalen Rahmenbedingungen und dem Bedürfnis vieler Kommunalpolitiker nach Engagement in außen- und europapolitischen Fragen sowie der Forderung nach Sicherung der eigenen Interessen bei Entscheidungen übergeordneter Ebenen als der traditionelle Ansatz des IGV, der auf die internationalen Rahmenbedingungen der Zwischenkriegszeit abgestimmt war. Dieser beschränkte sich auf die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der kommunalen Spitzenverbände in technischen Fragen und klammerte dabei die Behandlung politischer Fragen bewusst aus. Es ist daher durchaus richtig, dass der IGV erst durch die Konkurrenz des RGE sein „europäisches Gewissen“ entdeckte, wie OB Ladebeck 1958 kritisch feststellte.<sup>103</sup> Dabei wurde der IGV vor allem durch die Heterogenität der Interessen seiner Mitgliedsverbände behindert, denn die britische Sektion und die skandinavischen Verbände hatten, im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen, kaum Interesse an europapolitischen Fragen und standen – im Einklang mit der öffentlichen Meinung ihrer Länder – der europäischen Integration skeptisch gegenüber.

Aber auch der RGE hatte mit internen Differenzen zu kämpfen, die besonders aus der starken konzeptionellen Anlehnung an den französischen und italienischen Föderalismus herrührten, was seine Ausbreitung in den nord- und mitteleuropäischen Ländern mit traditionell stark ausgeprägter Selbstverwaltung behinderte. Man kann daher Heinz Hooses Bemerkung nach der Ravensburger Tagung durchaus zustimmen, der RGE leide „unter dem stärkeren Einfluss der Franzosen und Italiener, die bekanntlich den Wert der kommunalen Selbstverwaltung nicht so kennen wie wir und die skandinavischen Länder.“<sup>104</sup> Aus dieser Konstellation entwickelte sich eine Nord-Süd-Spaltung des europäischen Kommunalwesens, die auch in den folgenden Jahrzehnten noch Bestand hatte. Daneben traten insbesondere in Frankreich, Deutschland und davon beeinflusst auch in Österreich<sup>105</sup> auf nationaler Ebene Konflikte auf, die zumeist auf verbands-, innen- und parteipolitische Ursachen zurückzuführen waren und im Laufe der Auseinandersetzungen schnell zu persönlichen Fehden und einem Klima des Misstrauens führten. Diese Atmosphäre sollte – wie noch zu zeigen sein wird – von Funktionärgeneration zu Funktionärgeneration tradiert werden und so die Kooperation der Kommunen und ihrer nationalen und internationalen

---

103 Schreiben OB Ladebecks an OB Burauen und OB Nieswandt vom 24.11.1958. StArch Bielefeld, Oberbürgermeister, Nr. 762.

104 Schreiben Hooses an Ziebill vom 31.07.1954. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/2.

105 Vgl. zur Situation in Österreich den Schriftwechsel des sozialdemokratischen Generalsekretärs des Österreichischen Städtebundes, Kurt Heller, mit der kommunalpolitischen Zentralstelle beim PV der SPD am 17.08.1961 und 25.09.1961. FES/AsD. Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1199: „Was die Frage anlangt, welche Argumente von einem Teil unserer Genossen gegen die Mitgliedschaft zum RGE ins Treffen geführt werden, muß man dazu feststellen, daß dies im wesentlichen auf die vom Deutschen Städtetag geübte Zurückhaltung gegenüber dem RGE zurückzuführen ist, die auch einige unserer Leute von einer Anteilnahme oder einem Beitritt abgehalten hat.“

Spitzenverbände bis in die Gegenwart behindern. Dies darf allerdings keinesfalls darüber hinwegtäuschen, dass die verbandspolitische Ebene insgesamt an Bedeutung verlor und die Konflikte nie mehr die Schärfe der 1950er Jahre erreichten.

Der Konflikt wurde ab 1957 zunächst nur in die Europäische Kommunalkonferenz beim Europarat verlagert. Hier standen sich nun erstmals die unterschiedlichen Konzeptionen transnationaler Kommunalbeziehungen in konkreten Sachfragen gegenüber und trafen auf die Interessen der Regierungen. Im Entwicklungsprozess der Konferenz, der letztlich auf der Ebene des Europarates im „Kongress der Gemeinden und Regionen Europas“ [KGRE] und im Bereich der europäischen Gemeinschaft im „Ausschuss der Regionen“ [AdR] endete, lassen sich deutlich die Facetten der Rettungsthese Milwards und der Rückzugsthese von Wallace im Verhältnis der Nationalstaaten zu den transnationalen Ambitionen der Kommunen herausarbeiten.

### 3.2.2 Die Vorgeschichte der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat

*„[...] enabling the Europe of local government to come to the rescue of the Europe of national government, pending the birth of the true Europe [...]“<sup>106</sup>*

Am 12. Januar trat im Plenarsaal der Beratenden Versammlung des Europarates erstmals die „Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux“ [CPL] – zu deutsch die „Europäische Kommunalkonferenz“<sup>107</sup> – zusammen. Die Daten und Ereignisse ihrer Entwicklung standen bereits im Mittelpunkt unzähliger Veröffentlichungen der Kommunalverbände und des Europarates.<sup>108</sup> Deshalb soll der Blick im Folgenden vor allem hinter die Kulissen geworfen werden, um die Ideen, Personen und Konzepte in den Blick zu rücken, die bei der Gründung dieser weltweit ersten internationalen Interessenvertretung subnationaler Gebietskörperschaften Pate standen.

---

<sup>106</sup> Bericht Chaban-Delmas vor der Beratenden Versammlung des Europarates am 14.10.1955. CE/CA, 7<sup>th</sup> Ordinary Session, 2<sup>nd</sup> Part, Official Report of Debates, Vol. 2, Strasbourg 1955, S. 349.

<sup>107</sup> Die deutschen Übersetzungen variierten lange Zeit. Erst 1961 wurde vom BMI in Abstimmung mit dem AA und den kommunalen Spitzenverbänden die einheitliche Bezeichnung „Europäische Kommunalkonferenz“ eingeführt. Vgl. das Schreiben MinDgt Keßlers an das AA vom 27.10.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 242. Vgl. auch das Schreiben von ORR Jacob an IBU und RGE sowie an das AA vom 27.02.1962. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42074. Die Bezeichnung wird im Folgenden durchgängig gebraucht.

<sup>108</sup> Insbesondere die Jahrestage waren immer wieder ein willkommener Anlass, um die Geschichte der Konferenz Revue passieren zu lassen. Vgl. für den deutschen Blickwinkel: Fiedler, Klaus P.: Zwanzig Jahre Europäische Kommunalkonferenz, Der Städtetag [32/1979], S. 200-202, S. 274-276 und S. 344-346. Der Artikel wurde zeitgleich auch im Nachrichtendienst der Deutschen Sektion des RGE abgedruckt. Ders.: Kommunale Außenpolitik, in: Der Städtetag [31/1978], S. 459ff.; ders.: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen. Stärkung der Demokratie und ausgeglichene Entwicklung in Europa – der Beitrag der kommunalen Gebietskörperschaften, Der Städtetag [35/1982], S. 321-332; von Lennep, Hans-Gerd: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Der Städte- und Gemeindebund [1982], S. 166-169. Vgl. für den französischen Blickwinkel: Baloup, Gérard: L'Europe des Villes et des Villages, Strasbourg 1963; ders.: La Représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe, in: Annuaire Européen [26/1980], S. 68-91; ders.: Du „9 rue Auber“, S. 5f.; Duclos, Pierre: La Réforme du Conseil de l'Europe, Paris 1958, S. 161-164; ders.: Le Conseil de l'Europe, Paris 1970, S. 108ff.; Burbán, Jean-Louis: Le Conseil de l'Europe, Paris <sup>2</sup>1993.

Zunächst fällt bei der Gegenüberstellung der französischen und deutschen Veröffentlichungen zur Europäischen Kommunalkonferenz die unterschiedliche Darstellung dieser Institution ins Auge. Während die deutschen Autoren ausnahmslos nüchtern über die einzelnen Entwicklungsschritte und Strukturen der zum Zeitpunkt ihrer Gründung „einzigartige[n] Institution“<sup>109</sup> berichten, sind die französischen Berichte von föderalistisch-revolutionärer Terminologie beherrscht. Da wird vom „enthousiasme“, „idealisme“ von „vision“ und „société future“ gesprochen, von „combativité“, „lutte“ und sogar von „petite guerre“ gegen die nationalen Regierungen ist die Rede.<sup>110</sup> Dieser augenfällige Unterschied weist auf den starken Einfluss des RGE und des französischen Föderalismus bei der Gründung der Europäischen Kommunalkonferenz hin. Es war vor allem das Netzwerk zwischen den französischen Föderalisten von „La Fédération“, dem gaullistischen Bürgermeister von Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas, späterer Minister, Kammerpräsident und Ministerpräsident, seinem persönlichen Sekretär Gérard Baloup sowie dem Präsidenten der Beratenden Versammlung, Fernand Dehousse, das zwischen 1952 und 1957 die Idee einer europäischen Kommunalkonferenz zunächst in der Beratenden Versammlung und dann gegen den Widerstand des Ministerkomitees vorantrieb.

Der Beginn dieser Zusammenarbeit geht zurück bis in den November 1950, als die Aktivisten von Seelisberg anlässlich der Sitzung der Beratenden Versammlung des Europarates unter den Abgeordneten für ihre Idee warben. Das Ergebnis dieser Bemühungen war die Teilnahme Chaban-Delmas am Gründungskongress des RGE in Genf, der in den folgenden Jahren durch seine Anträge als Abgeordneter der Beratenden Versammlung die Beziehungen der Organisation zum Europarat dominierte. Bereits im Mai 1951 wurde eine RGE-Delegation durch den Präsidenten der Beratenden Versammlung, Paul-Henri Spaak, empfangen. Bei dieser Besprechung brachten die Vertreter des RGE ihre Forderungen nach einer „création d’une Assemblée Européenne représentative des collectivités locales [...] dans la limite des termes précisés par les statuts“ vor und beantragten gleichzeitig die Gewährung des Konsultativstatus für ihre Organisation in allen kommunalen Fragen.<sup>111</sup> Auf der abschließenden Pressekonferenz betonte Spaak die Bedeutung der Bürgermeister für die europäische Einigungsbewegung, befürwortete eine Mitarbeit der Kommunen in der Arbeit des Europarates und forderte den RGE auf, konkrete Anträge in Übereinstimmung mit der Tagesordnung der Versammlung einzureichen.

Der RGE befolgte den Ratschlag. Unter Berufung auf Spaak griff Chaban-Delmas bereits im September 1951 den Plan auf, bei der Beratenden Versammlung des Europarates einen Kommunalausschuss einzurichten. Nach einem Jahr der Vorverhandlungen setzte er sich mit seinem Vorschlag durch.<sup>112</sup> Am 29. September

---

109 Fiedler, Klaus P.: Zwanzig Jahre Europäische Kommunalkonferenz, S. 200.

110 Die Zitate sind entnommen aus: Baloup, Gérard: „9 rue Auber“, S. 5f.; Duclos, Pierre: Réforme, S. 164.

111 Protokoll des Empfangs der RGE-Delegation durch Henri Spaak beim Europarat am 07.05.1951. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 65.

112 Vgl. CE/AS Doc 85 und 95.

1952 beschloss die Beratende Versammlung die Konstituierung eines „Special Committee on Municipal and Regional Affairs“, bestehend aus 19 Abgeordneten der Mitgliedsländer des Europarates.<sup>113</sup> Es sollte vor allem die Förderung der Verbreitung des Europagedankens durch die Herstellung von Kontakten zwischen der Beratenden Versammlung und den nationalen und internationalen Gemeindeverbänden dienen. Dadurch sollten die Kommunalvertreter darauf vorbereitet werden, dass in Zukunft zunehmend europäische Entscheidungen, die keineswegs nur positive Auswirkungen haben würden, für die kommunale Ebene Bedeutung erlangen würden. Darüber hinaus ging man davon aus, dass die zukünftige Schaffung politischer Institutionen in Europa erleichtert werden würde, wenn die lokalen Verwaltungssysteme „have been brought to as high and uniform a level of administrative freedom as possible“.<sup>114</sup> Gerade in dieser doppelten Forderung nach europäischer Integration durch Homogenisierung der nationalen Selbstverwaltungssysteme bei gleichzeitiger Kompetenzerweiterung für die lokalen Gebietskörperschaften zeigt sich der Einfluss Chaban-Delmas und des integralen Föderalismus französischer Prägung, der sich durch Delmas' Vorsitz auch im Ausschuss niederschlug.<sup>115</sup>

Als erste Maßnahme führte der Ausschuss eine Umfrage bei allen europäischen Kommunalverbänden durch und formulierte im Anschluss daran konkrete Forderungen, die weitestgehend mit den Zielen des RGE übereinstimmten.<sup>116</sup> Die vom Kommunal Ausschuss in die Beratende Versammlung eingebrachte Anträge bargen Konfliktstoff, da sie das Ministerkomitee u.a. aufforderten, eine „permanent Working Party“ aus Mitgliedern des Ausschusses und Repräsentanten der nationalen Spitzenverbände der Kommunen einzurichten und die Hoffnung aussprach, „that the day may come when municipalities of member countries, duly represented, may meet regularly in the Assembly Hall of the House of Europe“.<sup>117</sup> Damit stand die Idee einer

---

113 Vgl. CE/AS, 4<sup>th</sup> Ordinary Session. 2<sup>nd</sup> Part. Official Report of Debates, Vol. 5, Strasbourg 1952, S. 694.

114 Vgl. CE/AS Doc 89. Vgl. auch den Bericht von Chaban-Delmas in der Beratenden Versammlung. CE/AS, 4<sup>th</sup> Ordinary Session. 2<sup>nd</sup> Part. Official Report of Debates, Vol. 5, Strasbourg 1952, S. 619ff.

115 Insbesondere der IGV übte mehrfach Kritik an der Parteilichkeit und Dominanz des Bürgermeisters von Bordeaux, wie aus einem Bericht der stellvertretenden Generalsekretärin und Beobachterin im Ausschuss, H.J.D. Revers, auf der Sitzung des Exekutivkomitees in Den Haag am 11.06.1954 hervorgeht. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 78: „Once again – [...] – the chairman of this Special Committee was not an objective chairman, but did what he could to favour his own organisation viz. the C.E.M. [...]. Miss Revers had tried to put forward the views of I.U.L.A. but she had got not only very little support from the members of the Special Committee who were only too much inclined simply to agree with the Chairman and showed little true interest in the affairs dealt with at the meeting.“

116 CE/AS Doc 210, S. 19ff. Vgl. für den Fragebogen und die Einzelantworten der nationalen Gemeindeverbände: CE/Historical Archives, Nr. 902. Wegen des starken Einflusses des RGE auf den Bericht kam es in der Generaldebatte erstmals zu kritischen Nachfragen der niederländischen Abgeordneten Wendelaar und Klompé, die sich im Interesse des IGV äußerten. Vgl. CE/AS, 5<sup>th</sup> Ordinary Session, 3<sup>rd</sup> Part, Official Report of Debates, Vol. 5, Strasbourg 1953, S. 618-625, hier: S. 622f.

117 CE/AS Res (53) 37 und Rec (53) 53.

Europäischen Kommunalkonferenz erstmals offiziell auf der Tagesordnung, und das Ministerkomitee als entscheidende Instanz des Europarates war nun gezwungen, sich mit dem Vorschlag des RGE zu befassen. Das Verhalten des Ministerkomitees in den folgenden Jahren wirft dabei ein bezeichnendes Licht auf die Politik der europäischen Re-Legitimierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips. Die Anregungen der Versammlung, die sich auf die Förderung des Europagedankens durch die Kommunen bezogen, wurden vom Ministerkomitee im Laufe der folgenden Jahre umgesetzt und kommunale „pro-European“ activities“ sogar in einer gesonderten Deklaration von den Regierungen explizit begrüßt.<sup>118</sup> Die Forderung nach Einrichtung einer periodisch tagenden Versammlung von Kommunalvertretern im Rahmen des Europarates stieß dagegen auf die einhellige Ablehnung der Regierungen.<sup>119</sup> Damit war das Projekt zunächst gescheitert, bis Gérard Baloup, der persönliche Referent Chaban-Delmas und Sekretär des Kommunalausschusses, die Idee kam, wie man den Widerstand des Ministerkomitees mit einem Geschäftsordnungstrick umgehen könne. Nicht ohne Stolz berichtet er rückblickend darüber, wie er sein Husarenstück den Führern von „La Fédération“ in einem Pariser Straßencafé unterbreitete:

„J'exposais mon truc [à ‚l'équipe de la rue Auber‘, I.B.]: l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe avait la possibilité de consulter des experts. Les dirigeants des associations nationales de pouvoirs locaux pouvaient être considérés comme des experts. L'Assemblée allait donc les consulter. Sur quoi ? Sur les incidences locales de la construction européenne telles qu'ils pouvaient les imaginer, et aussi sur la contribution que les collectivités locales étaient en mesure d'apporter à cette construction de l'Europe qui commençait. [...] Evidemment, ça ne serait pas un ou deux experts consultés par telle ou telle commission de l'Assemblée comme cela était le cas jusqu'ici, mais une véritable assemblée des représentants de ces associations. On les contingerait par pays sur la base des proportions numériques des délégations nationales de parlementaires à l'assemblée consultative. Ils siègeraient comme une véritable assemblée parlementaire selon un règlement copié sur celui de l'Assemblée.“<sup>120</sup>

Das Recht der Beratenden Versammlung, Experten zur Unterstützung seiner Arbeit hinzuzuziehen, sollte genutzt werden, um die Forderung des RGE nach Institutionalisierung einer parlamentarischen Kommunalkonferenz im Rahmen des Europarates zu verwirklichen, die als Vorläufer für ein europäisches Zwei-Kammer-Parlament fungieren sollte. Die Inhalte, mit denen sich die Konferenz auseinandersetzen sollte, hatten dabei vorrangig instrumentellen Charakter.<sup>121</sup>

Doch trotz des ausgeklügelten Plans blieb ein entscheidendes Hindernis auf dem Weg zur Einberufung der ersten Konferenz der europäischen Kommunalpolitiker bestehen:

<sup>118</sup> CE/CM Doc (54) 194. Bei den anderen Forderungen handelte es sich um die Einführung eines vom Europarat ausgeschriebenem Europapreises für Kommunen, die Einrichtung eines interkommunalen Austauschprogramms und die Veröffentlichung eines Handbuchs zum Thema „Städtepartnerschaften“.

<sup>119</sup> Vgl. CE/CM Concl. (54) 25, point V. Vgl. auch CE/AS Doc 272.

<sup>120</sup> Baloup, Gérard: „9 rue Auber“, S. 5.

<sup>121</sup> Dies gilt insbesondere für die Betonung der Auswirkungen der Maßnahmen der EGKS auf den Bereich der Kommunen. Vgl. Kap. 3.2.7.

die Finanzierung. Da die Beratende Versammlung nur eingeschränkt über ihr Budget bestimmen konnte, hatte sie zwar die Möglichkeit, die Konferenz der Kommunalpolitiker einzuberufen, musste sich aber über deren Finanzierung mit dem Ministerkomitee einigen, so dass mit der Verabschiedung der Resolution 76 wiederum die Regierungen in der Frage einer europäischen Kommunalkonferenz am Zuge waren.<sup>122</sup> Dort stieß der erneute Vorstoß der Versammlung zunächst vor allem bei den Vertretern Skandinaviens, Irlands, Großbritanniens und den Niederlanden auf Ablehnung. Lediglich der französische Ministerbeauftragte signalisierte seine Zustimmung.<sup>123</sup> Dennoch einigte man sich „in principle“ auf die Abhaltung einer Konferenz und die Gewährung eines Zuschusses von 3.500.000 FF.<sup>124</sup> Damit hatten der RGE und die französischen Föderalisten einen wichtigen Sieg auf dem Weg zur Institutionalisierung einer europäischen Kommunalkonferenz errungen. Der Erfolg war maßgeblich auf das persönliche Netzwerk von Jacques Chaban-Delmas, Jean Bareth, Gérard Baloup und Fernand Dehousse zurückzuführen, die hinter den Kulissen die Fäden zogen. Als großer Vorteil erwies sich dabei die enge Verzahnung von kommunaler und nationaler Ebene in Frankreich in Form und Person des „deputé maire“ Chaban-Delmas, da sie es dem Bürgermeister von Bordeaux erlaubte, als Abgeordneter der Beratenden Versammlung seine kommunalpolitischen Forderungen voranzutreiben, während die deutschen Spitzenverbände auf die Vermittlung durch die Abgeordneten angewiesen waren.

Trotz dieses Erfolges waren schon vor der Einberufung der ersten Konferenz zukünftige Konflikte vorprogrammiert. Zum einen hatten mehrere Mitgliedsstaaten ihre Zustimmung nur unter der Bedingung gewährt, dass sich die Konferenz ausschließlich mit kommunalen Fragen beschäftigen dürfe und die Bewilligung weiterer Konferenzen von den erzielten Ergebnissen abhängig sei.<sup>125</sup> Damit waren der Konferenz enge Grenzen gesetzt, und der Konflikt zwischen den weitreichenden Plänen des RGE, die die Konferenz als Vorläufer eines europäischen Senats betrachteten,<sup>126</sup> und der Mehrheit der Mitgliedsregierungen, die dem Projekt bereits jetzt skeptisch gegenüberstanden, war absehbar. Zum anderen bestanden aber auch auf kommunaler Seite erhebliche Differenzen. Während der RGE die Entscheidung des Ministerkomitees

---

122 Vgl. die Einwände des Abg. Erler [Deutschland] in der Generaldebatte über die Res (55) 75. CE/AS, 7<sup>th</sup> Ordinary Session. 3<sup>rd</sup> Part. Official Report of Debates, Strasbourg 1954, S. 349-354.

123 Vgl. CE/CM Concl. (56) 38, point V.

124 Vgl. CE/CM Concl. (56) 40, point VIII.

125 Vgl. das Schreiben des Vorsitzenden des Ministerkomitees, Curtis, an den Präsidenten der Beratenden Versammlung, Dehousse, vom 28.06.1956. CE, Historical Archives, Nr. 902.

126 Insbesondere Chaban-Delmas hatte die Idee eines europäischen Senats, der sich ganz oder teilweise aus Vertretern der Gemeinden zusammensetzen sollte, in einer Rede auf dem II. Europäischen Gemeindetag in Venedig vertreten. Vgl. CE/AS/SM (6) 27. Vgl. für die Resolution: Bareth, Jean: Das Europa der Gemeinden, Villingen 1956, S. 12-15. Diese Vorstellung fand vor allem in Frankreich viele Anhänger, da sie mit dem dort auf nationaler Ebene existierenden Senat korrespondierte. Vgl. die Rede des Abg. Moutet (Frankreich) in der Generaldebatte der Beratenden Versammlung über Res (55) 76. CE/AS, 7<sup>th</sup> Ordinary Session. 3<sup>rd</sup> Part. Official Report of Debates, Strasbourg 1954, S. 351f.

als Erfolg seiner Bemühungen begrüßte,<sup>127</sup> standen der IGV und die Mehrzahl seiner Mitgliedsverbände der Kommunalkonferenz kritisch bis ablehnend gegenüber.<sup>128</sup> In einem Schreiben an die Beratende Versammlung machte der IGV daher deutlich, dass er zwar die Einrichtung eines kommunalen Expertengremiums befürworte, die Schaffung einer großen parlamentarischen Konferenz oder gar eines „pré-Senat“ der Kommunen „par la tangente de la Résolution 76 (1955)“ allerdings ablehne.<sup>129</sup>

Die Brisanz, die diese unterschiedlichen Standpunkte in sich bargen, zeigte sich insbesondere in Deutschland, wo der Deutsche Städtetag in der aufgeheizten Atmosphäre rund um den III. Europäischen Gemeindetag des RGE in Frankfurt bemüht war, die Genehmigung der europäischen Kommunalkonferenz zu verhindern. Aus Anlass der einstimmigen Verabschiedung einer Bundestagsresolution, die die Bundesregierung zur Gewährung der notwendigen Mittel für die Abhaltung der Konferenz aufforderte, veröffentlichte der Deutsche Städtetag einen Rundbrief an den Bundestag, den Bundeskanzler, das AA und das BMI, in dem er die „einhellig“ ablehnende Haltung der kommunalen Spitzenverbände gegenüber der Kommunalkonferenz zum Ausdruck brachte und statt dessen die Einberufung eines „kleinen Sachverständigengremiums“ forderte.<sup>130</sup> Die Eingabe, obwohl vom BMI unterstützt, blieb jedoch ohne Wirkung, da einerseits in der Zwischenzeit die Entscheidung in Straßburg bereits zugunsten der Konferenz gefallen war und andererseits das AA die Einberufung der Konferenz vehement unterstützte. Man befürchtete im Gegensatz zum BMI keine weitere Zersplitterung des internationalen Kommunalwesens durch die neue Institution. Im Gegenteil hatte „[g]erade der Gedanke, mit Hilfe der europäischen Kommunalkonferenz eine Aufweichung der Fronten zu erreichen“, das AA dazu bewogen, sich im Ministerrat für die Durchführung der Konferenz einzusetzen.<sup>131</sup> Wie wenig sich diese Hoffnung zunächst erfüllte, wird der folgende Blick auf die stürmischen Anfangsjahre der Konferenz zwischen 1957 und 1964 zeigen. In den Diskussionen um die endgültige institutionelle Ausgestaltung und die Inhalte der Konferenz sollten die unterschiedlichen Konzepte und Interessen, die sich bereits im Vorfeld deutlich artikuliert hatten, aufeinanderprallen.

---

127 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Internationalen Büros des RGE in Bad Homburg am 23./24.03.1956 für eine Übersicht über die Einflussnahmeversuche der nationalen Sektionen auf die Entscheidung der Regierungen bzgl. der Europäischen Kommunalkonferenz. EUI/HAEC, Dep CCRE, Nr. 6.

128 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses des EAC am 16.03.1956 in Den Haag. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

129 Memorandum des IGV für die Beratende Versammlung des Europarates vom 12.04.1956. CE/Historical Archives, Nr. 902.

130 Rundschreiben des DST vom 02.07.1956. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 29. Vgl. auch Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode 1953, Dks. 2170 vom 01.03.1956.

131 Schreiben des AA an das BMI vom 18.10.1956. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 29. Dort auch die Stellungnahme des BMI vom 11.08.1956. Hier zeigt sich deutlich, dass sich das BMI vorrangig von fachlichen und das AA vor allem von allgemeinpolitischen Erwägungen leiten ließ.

### 3.2.3 *Der Kampf um die Institutionalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz und das Scheitern der Senatsidee*

*„After a hard-worn struggle the doors of the Council of Europe have been opened to you, and there is no power, [...] that can close them again.“<sup>132</sup>*

Entgegen der vollmundigen Ankündigung in der Begrüßungsansprache des Präsidenten der Beratenden Versammlung, Fernand Dehousse, offenbarte bereits der erste Tag die Uneinigkeit, die zwischen den internationalen Gemeindeverbänden über die Bewertung der Konferenz herrschte. Der Konferenzpräsident Chaban-Delmas sowie andere französische und italienische Delegierte bezeichneten die Konferenz mehr oder weniger offen als Vorstufe eines „Europäischen Senats“, während der niederländische Delegierte Wytéma und Bürgermeister Koref/Linz im Namen des IGV deutlich machten, dass für ihre Organisation bereits die gegenwärtige repräsentativ-parlamentarische Form der Konferenz unangemessen sei und durch ein kleines Expertengremium ersetzt werden solle.<sup>133</sup> Die britischen Kommunalverbände hatten aus demselben Grund erst gar keine Vertreter nach Straßburg entsandt.<sup>134</sup> Zwar gelang es, die Auseinandersetzungen im Laufe der Konferenz in den Hintergrund treten zu lassen und einstimmig eine Resolution zu verabschieden, die das Ministerkomitee ersuchte, auch im nächsten Jahr eine Konferenz einzuberufen, die – von der Beratenden Versammlung unterstützt – nach langen Diskussionen von den Regierungsvertretern auch angenommen wurde.<sup>135</sup> Aber die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über den Sinn und Zweck der Konferenz konnten nicht ausgeräumt werden. Der IGV gab zwar nach der ersten Sitzung trotz weiter bestehender Skepsis seine Fundamentalopposition auf, lehnte aber mit Ausnahme des französischen Mitgliedsverbandes die weitergehenden Pläne eines

---

<sup>132</sup> Vgl. die Eröffnungsansprache des Präsidenten der Beratenden Versammlung, Fernand Dehousse, auf der konstituierenden Sitzung der Europäischen Kommunalkonferenz am 12.01.1957. CE/AS/SM Doc (8) 20, S. 10.

<sup>133</sup> Vgl. die Reden der Delegierten Chaban-Delmas, Dardel (beide Frankreich) und Zolis (Italien) für die Befürworter eines Europäischen Senats. Ebd., S. 4, 39, 49f. Vgl. die Reden der Delegierten Wytéma (Niederlande), Koref (Österreich) für die Befürworter eines Expertengremiums. Ebd., S. 13ff., 29ff., S. 40ff. Koref stellte einen Antrag, der die Beratende Versammlung aufforderte, die Res (55) 37 zu erneuern und dahingehend zu ergänzen, dass das Ministerkomitee dafür Sorge tragen möge, ein „limited meeting of local government experts“ einzuberufen. Nach heftigen Protesten der RGE-Mitglieder zog Koref den Antrag später zurück. Vgl. ebd. S. 33f. und 65.

<sup>134</sup> Der niederländische Delegierte Wytéma verlas ein Schreiben, in dem die britischen Kommunalverbände die Gründe für ihr Fernbleiben erläuterten, die sich weitgehend mit den Vorbehalten der anderen Mitgliedsverbände des IGV deckten. Vgl. ebd., S. 15f. Dennoch war eine komplette britische Delegation anwesend, die sich jedoch aus privaten Mitgliedern des RGE ohne kommunales Mandat zusammensetzte.

<sup>135</sup> Vgl. CE/CPL Opinion (57) 4 und CE/AS Rec (57) 138. Im Ministerkomitee standen vor allem die Ministerbeauftragten aus Skandinavien und Großbritannien einer Neuauflage der Europäischen Kommunalkonferenz skeptisch bis ablehnend gegenüber. Erst ein gemeinsamer Antrag von Frankreich, Italien, der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburg und der Türkei auf der 21. Sitzung des Ministerkomitees brachte den Durchbruch, da die Gegner einer weiteren Konferenz sich der Stimme enthielten. Vgl. CE/CM Concl. (57) 21, point VI. Vgl. auch die Aufzeichnung von VLR von Nostitz vom 15.10.1958. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 30. Vgl. auch: Die Straßburger Gemeindekonferenz, in: Der Städtetag [10/1957], S. 110f., hier: S. 111.

europäischen Zweikammersystems unter Beteiligung der Kommunen in einem europäischen Senat immer noch grundsätzlich ab, so dass auch weiterhin der Konflikt zwischen beiden internationalen Kommunalorganisationen die Arbeit der Konferenz – insbesondere bei institutionellen Fragen und Personalentscheidungen – beeinflusste.<sup>136</sup> Allerdings verzichtete der IGV darauf, eine einheitliche Position in der Europäischen Kommunalkonferenz zu vertreten, da nicht alle Mitgliedsverbände die Konferenz ablehnten, und weil sich Ende der 1950er Jahre im Zuge der Dekolonisierung der weltweite Anspruch des IGV bemerkbar zu machen begann. Dies erschwerte ein stärkeres Engagement in europäischen Fragen zunehmend.<sup>137</sup> Im Juni 1957 beschloss das Exekutivkomitee, dass die Mitgliedsverbände in ihren Entscheidungen bezüglich der Konferenz frei seien und dass „they will also have to define their position without asking IULA to give its opinion on the question.“<sup>138</sup>

Im Gegensatz dazu wurde die Forderung einer Beteiligung der Kommunen an einem zukünftigen europäischen Zweikammerparlament in den Diskussionen auf dem IV. Europäischen Gemeindetag des RGE in Lüttich unter dem Eindruck der Verabschiedung der Römischen Verträge mit Nachdruck in den Vordergrund gestellt:

„Die Europäische Parlamentarische Versammlung, die zur Zeit besteht, soll und muß ihre eigene Reform, ja ich möchte sagen, ihre eigene Wiedergeburt vorbereiten; und zwar in der Form eines Zweikammersystems, bei der in der zweiten Kammer eine qualifizierte Vertretung der Gemeinden und Gemeindeverbände vorhanden ist.

All dies haben wir in unserer Resolution niedergelegt. Sie soll für die kommenden Monate und Jahre unser Glaubensbekenntnis und die Richtschnur unseres Handelns sein. [...] Wir bitten noch, aber es ist Zeit, dass man uns anhört. Unsere Kraft wird so anwachsen, daß wir das Recht haben werden, zu fordern, daß man mit unserem Vorhandensein und unserer Kraft rechnen muss. [...]

---

<sup>136</sup> Vgl. das Referat von Ziebill auf der Tagung des EAC am 16./17.06.1958 in Kronberg/Ts. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2. Vgl. auch: Ziebill, Otto: Die Gemeinden und die europäischen Institutionen, in: Der Städtetag [11/1958], S. 399ff. Vgl. für die veränderte Einstellung des IGV zur Europäischen Kommunalkonferenz die Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 11.06.1957 in Den Haag und die Sitzung des Generalrats am 13.06.1957 in Scheveningen. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 32 und 86. Vgl. auch den Vorbericht für die 116. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.04.1963 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/116-119. Vgl. auch die unterschiedlichen Bewertungen der III. Europäischen Kommunalkonferenz. CE/CPL (3) CR 5. Vgl. zur Präsidentenfrage: CE/CPL (4) OR, S. 5. Vgl. auch den Kurzbericht über die Sitzung des Arbeitsausschusses für europäische Angelegenheiten des IGV am 09.02.1962 in Paris. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

<sup>137</sup> Erstmals äußerte der sudanesischer Delegierte, Dr. Halim, Vorsitzender des Stadtrats von Khartoum, auf der Sitzung des Generalrates des IGV in Scheveningen am 13.06.1957 Kritik am Eurozentrismus der Organisation. Vgl. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 32. Vgl. auch den Kurzbericht über die Sitzung des Generalrates des IGV am 20.06.1969 in Wien. Ebd., Nr. 38.

<sup>138</sup> Vgl. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 86. Dies führte 1959/60 zu erneuten Diskussionen im EAC und im Exekutivkomitee über die Einstellung des IGV zur Europakonferenz, ohne jedoch zu einer wesentlichen Veränderung der Position zu führen. Vgl. die Sitzung des EAC in Arnhem am 12.11.1959. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2. Vgl. auch die Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 09./10.06.1960 in Oslo. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 91.

Wir müssen kühl in der Überlegung, aber begeistert in der Ausführung sein und entschlossen, auf diesem Gebiete das Unmögliche zu erreichen.“<sup>139</sup>

Damit verschob sich der Schwerpunkt der Diskussion um die Europäische Kommunalkonferenz vom Europarat vorerst auf die Europäischen Gemeinschaften. Die Europäische Kommunalkonferenz war vom Selbstzweck zum Sprungbrett für eine – nun wesentlich attraktivere – direkte Vertretung der Kommunen bei den drei Sechsergemeinschaften mutiert. Das BMI, das seit den Auseinandersetzungen im Jahre 1956 dem internationalen Kommunalwesen verstärkte Aufmerksamkeit widmete, sah sich durch den Inhalt und den Ton der Resolutionen des RGE-Kongresses in Lüttich alarmiert und zum Einschreiten genötigt. Die Forderungen des RGE gewannen durch die Einbeziehung der Europäischen Gemeinschaften eine völlig neue Qualität, und die Schärfe in den Reden einiger Delegierter hatte den Eindruck erweckt, „als wenn der kommunale Eifer auch in einen nicht ungefährlichen Fanatismus ausarten könne.“<sup>140</sup> Um dieser Entwicklung rechtzeitig entgegenzuwirken, wandte sich das BMI im August 1958 an die beteiligten Bundesministerien, ließ im eigenen Haus eine Rechtsexpertise anfertigen und machte verschiedene Landesinnenministerien auf die Entwicklung aufmerksam, da diese den weitreichenden Forderungen der Kommunen nicht einmal „nur beobachtende Aufmerksamkeit [ge]widme[t]“ hätten.<sup>141</sup> Das Ergebnis der Rundfrage war eindeutig. Alle Befragten stimmten weitgehend mit dem BMI darin überein, dass gegen eine allgemeine beratende Beteiligung der Kommunen bei den europäischen Institutionen nichts einzuwenden sei, aber ein unmittelbarer Verkehr mit den europäischen Institutionen oder gar eine Beteiligung an einem europäischen Senat schon aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden müsse.<sup>142</sup> Allerdings waren insbesondere die Länder darum bemüht, eine Einflussnahme möglichst auf informellen Wege stattfinden zu lassen, wie der Leiter der Kommunalabteilung des Innenministeriums NRW, Adenauer, in einem Telefonat mit Ministerialdirigent Keßler deutlich machte:

„Diese [ablehnende, I.B.] Meinung würden die Kommunalaufsichtsbehörden der Länder jedoch kaum zum amtlichen Ausdruck bringen wollen, weil sie sich damit unnütz dem Vorwurf der Unfreundlichkeit gegenüber dem Europagedanken und der kommunalen Selbstverwaltung aussetzen würden. Vorkommendenfalls hätte die Kommunalaufsicht in den Ländern schon geeignete Mittel, etwaige

---

139 Vgl. die Rede von Bm Merlot/Seraing auf dem IV. Europäischen Gemeindetag in Lüttich 1958, zit. n.: Der Europäische Gemeindetag [1/1958], S. 79. Vgl. auch die Rede von Fernand Dehousse. Ebd., S. 63f.

140 Schreiben von MinDgt Keßler an OKD Ronge vom 07.08.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640.

141 Aufzeichnung von MinDgt Keßler vom 28.07.1958. Ebd.

142 Vgl. den Schriftwechsel zwischen MinDgt Keßler und den Innenministerien der Ländern Hessen, NRW, Schleswig-Holstein und Niedersachsen im Juli, August und September 1958. Ebd. Die Europa-Unmittelbarkeit spielte nicht nur bzgl. der Vertretung in einem zukünftigen europäischen Senat eine Rolle, sondern auch für die Forderung der Kommunalkonferenz nach einer direkten Beteiligung der Kommunen an den Hilfsfonds der EGKS. Vgl. Kap. 3.2.7.

„Alleingänge‘ von Gemeindeleitern zu Stellen der europäischen Institutionen zu unterbinden.“<sup>143</sup>

Um derartige Komplikationen von vorne herein zu verhindern, beschloss das BMI in Zusammenarbeit mit dem AA, im Vorfeld der II. Europäischen Kommunalkonferenz Einfluss auf die deutsche Delegation zu nehmen, und bemühte sich daher zunächst um eine Zusammenstellung der zahlreichen Vorschläge für eine mögliche Beteiligung der Kommunen an den bestehenden und zukünftigen europäischen Institutionen, die in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten vorgebracht worden waren. Sie sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst und verdeutlichen zum einen das breite Spektrum der Meinungen im internationalen Kommunalwesen und zum anderen die Radikalität mancher Forderungen selbst für föderal organisierte Staaten.

Tab. 9: *Forderungen aus kommunalen Kreisen für eine zukünftige Beteiligung an den Institutionen der Sechsergemeinschaft [1958]*<sup>144</sup>

<i>Institutionen</i>	<i>Forderungen/Kompetenzen</i>	<i>Verkehr mit europ. Behörden</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dreikammersystem [Parlament, Staaten- und Gemeindekammer]</li> <li>• Zweikammersystem [Parlament und Senat (Staaten und Gemeinden)]</li> <li>• Beratende Kommunal-konferenz beim EP</li> <li>• Beratende Kommunal-konferenz beim EP unter Zwischenschaltung eines Kommunalausschusses</li> <li>• Beratender ständiger Kommunalausschuss beim EP [Gemeindevertreter]</li> <li>• Kommunalausschuss beim EP [Parlamentarier, können Gemeindevertreter konsultieren]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in einer europäischen Verfassung</li> <li>• Beteiligung an allen europäischen Angelegenheiten</li> <li>• Beteiligung an Angelegenheiten mit kommunalen Auswirkungen</li> <li>• Beratende Mitarbeit bei der Gesetzgebung</li> <li>• Beratende Mitarbeit bei den Exekutivorganen</li> <li>• Initiativrecht der kommunalen Vertretung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkte Kontakte ohne Einschaltung staatlicher Behörden</li> <li>• Unmittelbare Kontakte unter Einschaltung der zuständigen staatlichen Stellen</li> <li>• Wahrnehmung der kommunalen Interessen durch die Staatsregierungen</li> </ul>

Auf der Grundlage der Zusammenstellung und des Ergebnisses seiner Umfrage übermittelte Ministerialdirigent Keßler dann ausgewählten Mitgliedern der deutschen Delegation bei der II. Europäischen Kommunalkonferenz eine Liste mit konkreten Vorschlägen „bis zu welcher Grenze kommunalpolitische Forderungen erhoben werden

<sup>143</sup> Vermerk von MinDgt Keßler über einen Anruf des Leiters der Kommunalabteilung des Mdi/NRW am 31.07.1958. Ebd.

<sup>144</sup> Die Tabelle beruht auf einer Zusammenstellung der Abt. IC5 des BMI, die dem AA am 02.10.1958 mit der Bitte übersandt wurde, „aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit“ eine „Fühlungnahme mit den Mitgliedern der deutschen Delegation“ vor der II. Europäischen Kommunalkonferenz im AA zu organisieren. Vgl. ebd. Die Reichweite der Vorschläge nimmt von oben nach unten ab.

könn[t]en, ohne das Ganze zu gefährden“.<sup>145</sup> Diese Liste umfasste fünf Entwürfe für „Anträge gemäßiger Natur“ für die II. Europäische Kommunalkonferenz, die dort „wahrscheinlich durch Vertreter der Internationalen Bürgermeister-Union“ als deren eigene Vorschläge vorgebracht werden [sollten], und eine – ebenfalls gesteuerte – Unterstützung auch von anderen Kommunalvertretern erfahren [würden]“.<sup>146</sup>

Die Forderungen, die von der Europäischen Kommunalkonferenz gestellt werden sollten, reichten von einer Vertretung der Kommunen im Wirtschafts- und Sozialausschuss [WSA] von EWG und EURATOM, über die Einrichtung eines kommunalpolitischen Ausschusses beim Europäischen Parlament und einem Anhörungsrecht für die durch europäische Entscheidungen betroffenen Kommunen bei den nationalen Regierungen bis zum absolut maximalen Zugeständnis des Bundesinnenministeriums: der Schaffung einer zweiten Europäischen Kommunalkonferenz im Rahmen des Europäischen Parlaments.<sup>147</sup>

Um ganz sicher zu gehen, dass in Straßburg keine unüberlegten Entscheidungen gefällt würden, lud man alle deutschen Delegierten am 17. Oktober 1958 zu einer Vorbesprechung ins AA ein, um auch die Anhänger radikalerer Forderungen auf die gemäßigte Linie einzuschwören. Sehr zur Überraschung der Ministerialbeamten stießen sie jedoch bei der Vorbesprechung auf keinen nennenswerten Widerstand der Kommunalvertreter,<sup>148</sup> die Staatssekretär Carstens und Ministerialdirigent Keßler einhellig beipflichteten, als diese ein „schrittweises“ Vorgehen“ und die Anwendung „legèrer“ Methoden“ empfahlen. Hier zeigt sich ein deutlicher Gesinnungswandel innerhalb der Deutschen Sektion des RGE, der sich besonders an OB Roser/Esslingen belegen lässt. Er, der noch auf dem Lütticher Gemeindetag vehement für die Idee eines europäischen Senats eingetreten war, machte im Januar 1959 gegenüber Generalsekretär Bareth klar, es sei „vermutlich die einhellige Meinung“ der Deutschen Sektion [des RGE], „dass die Gemeinden in einer künftigen europäischen Politischen Gemeinschaft nur *beratende Funktion* haben sollen“. Da es in Deutschland für eine Beteiligung der Kommunen an der Gesetzgebung in einer zweiten Kammer „kaum Befürworter“ gebe,

---

145 Vgl. das Rundschreiben von MinDgt Keßler an ausgewählte Mitglieder der deutschen Delegation zur II. Europäischen Kommunalkonferenz vom 09.10.1958 und den privaten Brief an Ziebill vom selben Tag. Ebd.

146 Vgl. die Aufzeichnung von VLR von Nostitz über die Ressortbesprechung zwischen AA, BMI, BMA und BMWi am 16.10.1958 im AA. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 30.

147 Vgl. die Anlage zum Rundschreiben vom 09.10.1958, BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Allerdings waren weder das BMWi noch das BMA bereit, kommunale Vertreter im WSA oder eine Gemeindekonferenz nach dem Muster des Europarats bei der EWG zuzulassen. Vgl. die Aufzeichnung des VLR von Nostitz vom 16.10.1958. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 30.

148 Man hatte von den RGE-Mitgliedern und insbesondere OB Roser/Esslingen Widerstand erwartet, da dieser auf der Konferenz in Lüttich Sympathien für die weiterreichenden Forderungen gezeigt und die Vorbesprechung im Vorfeld der Europäischen Kommunalkonferenz als „Befehlsempfang“ bezeichnet hatte. Vgl. die Aufzeichnung von VLR von Nostitz vom 15.10.1958. Ebd. Vgl. auch das Schreiben von OB Mühling/Kiel an den DST vom 20.10.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Dort auch die folgenden Zitate.

strebe man eine Vertretung im Rahmen einer „ähnlichen Einrichtung“ wie der Europäischen Gemeindegemeinschaft an.<sup>149</sup>

Trotz dieser aus Sicht der Bundesregierung erfreulichen Entwicklung ging man im BMI auf Nummer Sicher und sorgte neben der offiziellen „Interessenabklärung“ auch noch für öffentlichen Druck auf die Kommunalvertreter in Straßburg. Zu diesem Zweck trat Keßler an den für Kommunalfragen zuständigen Redakteur der FAZ, Hubert Delvos, heran, und bat ihn, zu Beginn der II. Europäischen Kommunalkonferenz eine „Ouvertüre“ in Form eines Zeitungsartikels zu veröffentlichen, um so in seinem Sinne mäßigend auf die deutschen Delegierten einzuwirken.<sup>150</sup>

Nach so intensiver Einflussnahme von Regierungsseite auf die unentschlossene deutsche Delegation und unter Berücksichtigung der ablehnenden Haltung der nordeuropäischen Staaten war abzusehen, dass sich auf der II. Europäischen Kommunalkonferenz für weitreichende Resolutionen zur Frage der Beteiligung der Kommunen an den europäischen Institutionen keine Mehrheit finden lassen würde. Zwar verfochten die italienischen und französischen Delegierten im „Allgemeinen Ausschuss“ in einer zuweilen hitzigen Debatte ihre Maximalposition, konnten sich aber am Ende nicht gegen den Widerstand der nordeuropäischen Staaten durchsetzen.<sup>151</sup> Der Kompromiss wurde schließlich in der unverbindlichen Resolution 10 (1958) festgeschrieben, in der die Konferenz lediglich „its steadfast resolution“ bekräftigte, auf allen Ebenen der europäischen Integration vertreten zu sein, und die verschiedenen europäischen Institutionen aufforderte, sie in allen kommunalrelevanten Fragen zu konsultieren. Als provisorische Verbindung zu den Europäischen Gemeinschaften wurde ein „Sechserausschuss“ eingerichtet.<sup>152</sup>

Insgesamt bedeutete der Verlauf der II. Europäischen Kommunalkonferenz nach den weitreichenden Forderungen des IV. Europäischen Gemeindetages in Lüttich eine empfindliche Niederlage für die Vertreter eines europäischen Zweikammerparlaments, so dass Ministerialdirigent Keßler erleichtert feststellte, man könne „zufrieden sein“, da

---

<sup>149</sup> Schreiben OB Roser an Generalsekretär Bareth vom 12.01.1959. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 66. Hervorhebung im Original.

<sup>150</sup> Schreiben MinDgt Keßlers an Delvos vom 15.10.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Delvos kam dem Wunsch Keßlers mit drei Artikeln in der FAZ über die II. Europäische Kommunalkonferenz, die exakt die Meinung Keßlers widerspiegelten, nach. Delvos, Hubert: Städte können nicht europa-unmittelbar werden. Die Gemeindegemeinschaft in Straßburg fordert zuviel, in: FAZ vom 29.10.1958; ders.: Gemeindeparkament in Straßburg, in: FAZ vom 30.10.1958; ders.: Die Gemeinden steuern nach Europa, in: FAZ vom 04.11.1958.

<sup>151</sup> Vgl. das Schreiben StD Wilde/Peine an MinDgt Keßler vom 30.10.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Vgl. auch das Schreiben MinDgt Keßlers an das MdI/Niedersachsen vom 09.01.1959. Ebd.: „Diese Hinweise zeigen wohl deutlich, daß die Befürworter einer kommunalen Beteiligung sich in zwei Lager aufspalten. Die Engländer, Holländer sowie die Skandinavier sind der Auffassung, daß über die Regierungen der Mitgliedstaaten hinweg eine unmittelbare kommunale Beteiligung an den europäischen Institutionen und unmittelbare Einflussnahme auf deren Entscheidungen nicht in Frage käme. Die Franzosen und die Italiener halten dagegen gerade dieses unmittelbare, institutionell garantierte Mitbestimmungsrecht z.B. in der Form einer zweiten Kammer für unerlässlich.“

<sup>152</sup> Vgl. 2. Europäische Kommunalkonferenz, in: Der Städtetag [11/1958], S. 568ff. Die Konflikte werden in dem Bericht jedoch weitgehend übergangen.

es gelungen sei, sich auf „nicht anstoßende, sondern praktikierbare Forderungen zu einigen“.<sup>153</sup> Dies bedeutete das vorläufige Ende der Idee eines europäischen Senats. Aus einer konkreten Forderung wurde ein Fernziel, an dem insbesondere die französischen und italienischen Föderalisten im RGE auch in den folgenden Jahrzehnten festhielten, während sich die Deutsche Sektion von dem Projekt intern distanzierte und ihr Hauptaugenmerk auf die Schaffung eines kommunalen Beratungsgremiums bei den Europäischen Gemeinschaften legte.

Die Spaltung des RGE in der Frage des Zweikammerparlaments vollzog sich zunächst auf der II. Europäischen Kommunalkonferenz, wo die Vertreter der Deutschen Sektion im entscheidenden Moment auf einen Kompromisskurs mit den Gegnern der europäischen Senatsidee einschwenkten. Sie setzte sich auf der Sitzung der Delegiertenkonferenz des RGE in Mailand im Februar und des Politischen Ausschusses in Esslingen im Juli 1959 fort. Hier wurde schließlich auch ein Formelkompromiss zwischen beiden Lagern gefunden, der eine offizielle Zustimmung der Deutschen Sektion zur Weiterverfolgung der Senatsidee unter drei Bedingungen vorsah:

- a) Die Forderungen des RGE bezüglich der Rolle der Gemeinden darf die Schaffung eines europäischen Parlamentes nicht verzögern. Der RGE muss in diesem Punkte mehr europäisch sein als eine Politik der Gemeinden vertreten.
- b) Die legislative Rolle der Gemeinden darf die Staaten und namentlich den deutschen Staat nicht dazu veranlassen, sich in das Leben der Gemeinden einzumischen.
- c) Die Existenz der europäischen Konferenz der Selbstverwaltungen (Beratendes Organ sämtlicher Selbstverwaltungen) darf für die Schaffung einer zweiten Kammer nicht in Frage gestellt werden.“<sup>154</sup>

Dies bedeutete letztlich, dass der internationale RGE zwar in den politischen Resolutionen der folgenden Europäischen Gemeindetage an der Senatsidee festhalten konnte, konkrete Aktionen zur Erreichung dieses Ziels jedoch zurückgestellt wurden.<sup>155</sup> Mitte der 1970er Jahre entschloss man sich schließlich im Rahmen der Diskussion um den Tindemans-Bericht, die Forderung nach einer Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften an einer Zweiten Kammer des Europäischen Parlaments zugunsten der „Erreichung einer beratenden Institution in den Europäischen

---

153 Schreiben von MinDgt Keßler an OstD Wilde/Peine vom 12.11.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Vgl. auch den Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat vom 05.11.1958. Ebd.

154 Protokoll der Sitzung des Politischen Ausschusses des RGE in Esslingen am 20./21.07.1959. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6.

155 Vgl. die Resolutionen der Europäischen Gemeindetage in den 1960er und frühen 1970er Jahren: Allgemeine Erklärung des V. Europäischen Gemeindetages in Cannes, in: Der Europäische Gemeindetag [3/1960], S. 61f.; Ausschuss für Raumordnungspolitik. Resolution [VII. Europäischer Gemeindetag in Rom], in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 174ff.; Die Hauptresolution. Einstimmig angenommen von den Delegierten des IX. Europäischen Gemeindetages in London, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], S. 38ff.; Politische Erklärung des X. Europäischen Gemeindetages des RGE in Nizza, in: Der Europäische Gemeindetag [15/1972], S. 48ff.; Protokoll und die Politische Resolution der Tagung der Delegiertenversammlung des RGE in Montecatini vom 28.-30.05.1973. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 4.

Gemeinschaften für die lokalen und regionalen Körperschaften, gleich dem Wirtschafts- und Sozialausschuß“ zurückzustellen.<sup>156</sup> Das Ergebnis dieses langwierigen Abnabelungsprozesses des RGE von den ambitionierten föderalistischen Forderungen der 1950er Jahre führte schließlich zu der paradoxen Situation, dass die Vertreter des RGE die Wiederaufnahme der Senatsidee durch die Regionen erstmals 1976/77<sup>157</sup> und schließlich bei der Gründung der „Versammlung der Regionen Europas“ [VRE] im Dezember 1985 als „gefährliche Utopie“, unreal und inopportun ablehnten, wie aus dem Memorandum von Generalsekretär Thomas Philippovich hervorgeht:

„M. Edgar Faure s'est bien gardé de prononcer dans ce sens, mais ne suggère pas moins, avec ses deux partenaires [Dehousse, Pujol, I.B.], la création d'un 'Sénat Européen des Régions', idée très contestable au point de vue des principes fédéralistes puisque dans une Fédération Européenne la seconde chambre ne pourrait être autre que la représentation des Etats membres, et aussi idée très inopportune dans le contexte actuel de la construction européenne où l'on cherche avec beaucoup de difficulté à renforcer les institutions existantes [...].“<sup>158</sup>

Der RGE hatte in seiner mehr als dreißigjährigen Existenz die Idee eines Europäischen Zweikammerparlaments unter Beteiligung der lokalen Gebietskörperschaften entwickelt und – wenn auch ergebnislos – vorangetrieben. In den 1970er Jahren hatte er sich angesichts der Krise der Europäischen Integration zunehmend auf realisierbare Ziele beschränkt und musste nun feststellen, wie die Regionen als neue subnationale Akteure auf europäischer Ebene die alten Konzepte mit Erfolg wieder aufgriffen.

Die II. Europäische Kommunalkonferenz steht aber nicht nur für das Scheitern der Idee eines europäischen Senats, sondern sie markiert auch den Beginn einer schleichenden Selbstentmachtung der Straßburger Kommunalvertretung, die einerseits auf die Nord-Süd-Spaltung der europäischen Kommunalbewegung und andererseits auf den Widerstand der Regierungen zurückzuführen war. Doch zunächst blieb noch eine kleine

---

156 Streng vertrauliches Memorandum des RGE-Generalsekretariats vom 02.02.1977. Vgl. auch den Bericht der außerordentlichen Tagung des Präsidialrates des RGE am 29./30.11.1975 in Rom. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 19: „Im Gegenteil sollte der R.G.E. Hrn. Tindemans die Errichtung einer periodisch beratenden Konferenz bestehend aus den Vertretern der Gebietskörperschaften vorschlagen, welche in allen gemeinschaftlichen Fragen, die Auswirkungen auf die Führung der Gebietskörperschaften haben, zuständig wäre. Diese würde, selbstverständlich für die erste Zeit, die Errichtung der für einen späteren Zeitpunkt vorgesehen zweiten Kammer der Regionen und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft ersetzen.“

157 Die Initiative ging auf den Ausschuss für Raumplanung und Gebietskörperschaften der Parlamentarischen Versammlung unter dem Vorsitz von René Ratusch zurück. Dieser nahm die „Erste Generalkonferenz der Regionen, Körperschaften oder Einrichtungen mit vergleichbaren Zuständigkeiten der 9 Mitgliedsstaaten der EG“ am 07./08.12.1976 zum Anlass, um die Senatsidee als Vertretung der europäischen Regionen neu zu beleben. Die Initiative scheiterte jedoch bereits in den Anfängen. Dennoch ist der Vorstoß von Ratusch der erste deutliche Anhaltspunkt für eine beginnende Spaltung zwischen Regional- und Kommunalinteressen in Europa. Vgl. das streng vertrauliche Memorandum des RGE-Generalsekretariats vom 02.02.1977. Dort auch das folgende Zitat. Vgl. zur Europäischen Regionalkonferenz in Paris: Europäische Regionalkonferenz, in: Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion. Informationsblatt [1/1977], S. 3ff.

158 Memorandum des Generalsekretariats des RGRE vom 10.07.1985. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 89.

Hoffnung für die Föderalisten unter den Kommunalpolitikern, denn die II. Europäische Kommunalkonferenz hatte mit Resolution 9 auch beschlossen, sich zur Sicherung ihrer Rolle im Rahmen des Europarates und des Integrationsprozesses eine eigene Charta zu geben.<sup>159</sup> Hier bot sich nochmals die Chance – wenn auch auf niedrigerem Niveau – zumindest einen Teil der föderalistischen Forderungen durchzusetzen.

Die institutionelle Debatte verlagerte sich daher in den folgenden Jahren von der Verbindung zu den Europäischen Gemeinschaften zurück auf den Europarat und die Diskussion über die Charta und die Geschäftsordnung der Konferenz. Dabei standen vor allem vier Probleme im Vordergrund: erstens die Verbindung zwischen Europäischer Kommunalkonferenz und Europarat, zweitens ihre Möglichkeiten im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften zu wirken, drittens die Frage ihrer Periodizität und viertens die der Auswahl und Bestellung der Delegierten. Der Entwurf der Charta wurde 1959 vom Ständigen Komitee der Europäischen Kommunalkonferenz mit Unterstützung des Generalsekretariats und des Kommunalausschusses der Beratenden Versammlung ausgearbeitet und dann der III. Europäischen Kommunalkonferenz im Januar 1960 zur Verabschiedung vorgelegt. In einer langen und hitzigen Debatte im Generalkomitee standen vor allem die Frage der Periodizität [jährlicher oder zweijährlicher Sitzungsrhythmus] und das Auswahlverfahren der Delegierten [Auswahl durch die Kommunalverbände oder die Regierungen] im Vordergrund. Diese Diskussionen sind ein Indiz für den Fortbestand der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Delegationen gegenüber der Konferenz. Es gelang jedoch abschließend, einen Kompromiss zu finden, der eine fast einstimmige Annahme der Charta durch die Konferenz und die Beratende Versammlung ermöglichte.<sup>160</sup>

Damit lag die Entscheidung beim Ministerkomitee. Dieses verabschiedete auf der 101. Sitzung der Ministerbeauftragten im September 1961 die Charta der Europäischen Kommunalkonferenz, aber die endgültige Fassung hatte kaum noch Ähnlichkeiten mit dem ursprünglichen Vorschlag der europäischen Kommunalpolitiker, wie die Gegenüberstellung der entscheidenden Passagen auf den beiden folgenden Seiten verdeutlicht.

Die Institutionalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz unter Berufung auf Art. 17 des Statuts des Europarats als „advisory and technical body“ des Ministerkomitees macht deutlich, dass sich in den langen und intensiven Diskussionen des Ministerkomitees diejenigen Staaten durchgesetzt hatten, die dem Projekt insgesamt skeptisch oder ablehnend gegenüberstanden.<sup>161</sup> Diese Gruppe wurde angeführt von den

---

159 Vgl. CE/CPL Res (58) 9.

160 Vgl. die Abschlussdebatte und die Abstimmung über die Charta der Konferenz am 27.01.1958. Provisional Official Report of Debates, CE/CPL (3) CR 4, S. 33-76. Die Charta wurde mit 94 gegen 1 Stimme bei 8 Enthaltungen angenommen. Ebd., S. 76. Die Beratende Versammlung leitete den Entwurf der Charta ohne Veränderungen oder kontroverse Debatte als Empfehlung 262 an das Ministerkomitee zur endgültigen Beschlussfassung weiter. Vgl. CE/AS Doc 1165 und CE/AS Rec (58) 262. Vgl. auch: 3. Europäische Gemeindekonferenz, in: Der Städtetag [13/1960], S. 113ff. Die Konflikte werden in dem Bericht jedoch übergangen.

161 Vgl. zu den Verhandlungen über die Charta im Ministerkomitee. CE/CM Concl. (61) 94, point XIII; Concl. (61) 100, point V und Concl. (61) 101, point V. Vgl. für die Stellungnahmen der

Niederlanden, deren Ministerbeauftragte auf der entscheidenden Sitzung de facto ihr Veto gegen jede andere Option einlegte:

„The Netherlands Representative said that her Government would only be able to contribute, financially and otherwise, to the Conference in future if it were brought into the statutory framework of the Council of Europe and, hence, if the provisions of the Charter conformed to Article 17 of the Statute.“<sup>162</sup>

Da die überwiegende Mehrzahl der anderen Regierungen ebenfalls an einer möglichst starken Anbindung der Europäischen Kommunalkonferenz an den Europarat und ihrer Kontrolle durch das Ministerkomitee interessiert war, schwenkten auch diejenigen Staaten – darunter die Bundesrepublik Deutschland –, die zu Beginn der Verhandlungen eine unveränderte Annahme des Entwurfs der Charta befürwortet hatten, auf die harte Linie der Mehrheit.<sup>163</sup>

---

einzelnen Regierungen die Memoranden des Generalsekretariats. CE/CM Doc (61) 47, 69, 71 und 94.

<sup>162</sup> CE/CM Concl. (61) 100, point V.

<sup>163</sup> In der Bundesregierung hatte zunächst sowohl das BMI als auch das AA die Übernahme des Charta-Entwurfs befürwortet. Lediglich bei der Frage der Periodizität trat das AA für einen einjährigen Sitzungsrhythmus ein, während das BMI eine Zusammenkunft alle zwei Jahre bevorzugte. Vgl. das Schreiben des BMI an das AA vom 11.05.1960, die Aufzeichnung von LR Jansen vom 10.10.1960, den Erlass des AA an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat vom 19.11.1958 und die Aufzeichnung der Abt. 201 vom 20.04.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 242. Erst nachdem deutlich wurde, dass die Mehrheit im Ministerkomitee für eine tiefgreifende Änderung der Charta stimmen würde, wurde die deutsche Position auf Anfrage des deutschen Botschafters in Straßburg der Mehrheitsmeinung angepasst. Vgl. den Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat an das AA vom 20.06.1961. Ebd.; vgl. auch das Schreiben des BMI an das AA vom 30.06.1961. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4639.

Tab. 10: *Gegenüberstellung des Entwurfs und der endgültigen Fassung der Charta der Europäischen Kommunalkonferenz [CPL (4) 1]*

<i>Entwurf der Beratenden Versammlung [AS Rec (60) 262]</i>	<i>Fassung des Ministerkomitees [CM Res (61) 20]</i>
<p><i>Article 1: Nature, objectives and powers of the Conference</i></p> <p>(a) The Conference shall ensure the representation, within the Council of Europe, of the local authorities of the member States. In addition, it may, in relation to other European institutions, ensure the representation of the local authorities in their member countries.</p> <p>It shall endeavour to bring about the participation by local authorities in the building of a united Europe and uphold local freedoms and prerogatives which constitute one of the foundations of Europe.</p> <p>Its primary aim is to keep the European institutions informed of the views of the local authorities on measures which are likely to have repercussions on local authorities or to involve the responsibility of local authorities towards the population and towards the Governments.</p> <p>It shall also keep the local authorities informed about the progress of European integration and seek their support for the ideal of European unity.</p> <p>(b) The Conference may discuss any matters within its competence, as implied by the preceding sub-paragraphs, and any other matters referred to it for an opinion by the Council of Europe. In addition, it is empowered to discuss any questions brought before it by another European institution.</p> <p>It shall draw up opinions for European institutions on matters brought before it or coming within its general terms of reference.</p> <p>It may adopt resolutions on its work within the framework of this Charter and on any subject coming within the competence or affecting the common interest of the local authorities of the member countries.</p>	<p><i>Article 1: Establishment, objectives and powers of the Conference</i></p> <p>(a) Within the scope of Article 17 of the Statute of the Council of Europe, there is hereby established a European Conference of Local Authorities [...].</p> <p>The Conference shall ensure the participation of local authorities in the achievement of the aims of the Council of Europe as defined in Article 1 of the Statute of the Council.</p> <p>The primary aim of the Conference shall be to inform the Committee of Ministers and the Consultative Assembly of its views on measures which are likely [...].</p> <p>It shall also keep the local authorities informed about the progress of European integration and seek their support for the ideal of European unity.</p> <p>(b) The Conference may discuss any matters within its competence, as defined in the preceding sub-paragraphs, and any other matters referred to it for an opinion by the Committee of Ministers or the Consultative Assembly.</p> <p>It may adopt resolutions and draw up opinions on all matters mentioned [...]. Such resolutions and opinions shall be submitted to the Consultative Assembly for an opinion and to the Committee of Ministers for action. [...].</p>
<p><i>Article 2: Membership</i></p> <p>(a) The Conference shall be composed of delegates from the local authorities in the member countries of the Council of Europe. All the national associations of local authorities and all national branches or sections of international associations of local authorities holding consultative status with the Council of Europe shall be empowered to appoint delegates. [...]</p> <p>(e) In the event of difficulty arising among the</p>	<p><i>Article 2: Membership</i></p> <p>(a) The delegates to the Conference shall be chosen by each member Government or in such a manner as the Government may decide from among representatives of national associations of local authorities and they may include representatives of national branches, or representatives of international associations of local authorities holding consultative status with the Council of Europe. [...]</p> <p>(e) Where delegates are not appointed by the Government but by organisations empowered</p>

organisations of a particular country empowered to appoint delegations, the Bureau of the Committee on Local Authorities shall allocate the seats assigned to that country. [...].	to do so in a manner prescribed by the Government, the seats assigned to a particular country may, in the event of difficulty arising among the organisations of that country, be allocated by the Conference, unless that country's Government itself decides as to the allocation of seats. [...].
<i>Article 3: Sessions</i>  (a) The Conference shall meet each year [...]. (b) The Council of Europe's Committee on Local Authorities may convene extraordinary sessions of the Conference. (c) The Conference may be convened by the Standing Committee at the request of a European institution other than the Council of Europe	<i>Article 3: Sessions</i>  (a) The Conference shall meet in ordinary session every second year. [...].
<i>Article 4: Restricted Sessions of the Conference</i> (a) Discussion may take place in restricted session of matters coming within the terms of reference of a European institution to which not all the countries represented at the Conference belong Discussion shall be in restricted session whenever the Conference is required to deal with a matter referred to it by a European institution to which not all the member countries of the Council of Europe belong. [...]	./.
<i>Article 7: Committee for liaison with the European Communities</i> (a) There shall be a Committee responsible for liaison between the Conference and the European Communities [...]. (b) This Committee shall make the necessary contacts, investigations or studies connected with the local effects of the activities of the Communities and, whenever it deems necessary, shall report to the Bureau, which shall decide whether to refer the matter to the Conference.	./.
<i>Article 10: Revision of the Charter and Rules of Procedures of the Conference</i> (a) The Committee on Local Authorities and the Standing Committee may place proposals to amend the Charter before the Conference. [...] (c) The Conference shall adopt its own Rules of Procedures on the proposal of the Committee on Local Authorities.	<i>Article 8: Rules of Procedures of the Conference and Revision of the Charter</i> (a) The Conference shall adopt its own Rules of Procedure.  (b) Without prejudice to the respective rights of the Committee of Ministers and the Consultative Assembly, the Conference may submit proposals to amend the Charter to the Charter to the Consultative Assembly for an opinion and the Committee of Ministers for decision. [...].

Lediglich der italienische Delegierte enthielt sich bei der Abstimmung der Stimme, da seine Regierung der Meinung sei, dass „the Charter should have been approved as it appeared in Recommendation 262, or at least without any important change“.<sup>164</sup>

<sup>164</sup> CE/CM Concl. (61) 101, point V.

Abgesehen von der Tatsache, dass das Ministerkomitee einer Institutionalisierung überhaupt zugestimmt hatte, was durchaus nicht von Anfang an gesichert war,<sup>165</sup> mussten die föderalistischen Kommunalvertreter einen erneuten Rückschlag einstecken. In allen oben genannten Bereichen war die Charta zuungunsten der Konferenz zum Teil erheblich modifiziert worden. Statt einer nur durch wenige – vor allem organisatorische und finanzielle – Bande an den Europarat gebundenen und in ihren Entscheidungen weitgehend freien jährlichen Konferenz, die noch dazu die Möglichkeit gehabt hätte, Verbindung zu den Europäischen Gemeinschaften aufzubauen, hatte man ein bis zur Festlegung der Tagesordnung und Auswahl der Delegierten von den Regierungen abhängiges Beratungsgremium des Ministerkomitees erhalten, das nur alle zwei Jahre zusammentreten sollte und noch dazu jeglicher Verbindung zum „Europa der Sechs“ beraubt worden war. Der Preis für die Institutionalisierung, dem großen Traum der föderalistischen Kommunalvertreter seit Mitte der 1950er Jahre war hoch, und die Enttäuschung lässt sich leicht aus der Eröffnungsansprache von Henry Cravatte auf der IV. Europäischen Kommunalkonferenz 1962 ablesen:

„The spirit in which the Governments approached the question of the existence and proceedings of your Conference is in a sense disappointing. Is it really the intention to keep for ever to the well trodden paths? It is to be feared that soon these paths will become dead ends. There is a real danger that the Conference and the Council of Europe will be diverted from the basic purpose assigned to them by their founders. The whole institution will in that case soon wear itself out performing more and more modest, not to say insignificant, tasks with the risk of foundering completely amid universal apathy.“<sup>166</sup>

Diesen Pessimismus teilten aber nicht alle Anwesenden. Insbesondere viele Vertreter des IGV waren mit dem Ausgang der Verhandlungen durchaus zufrieden. Sie hatten mit dem Beschluss des Ministerkomitees ihre Ziele weitestgehend erreicht. Zwar entsprach die Konferenz in der repräsentativ-parlamentarischen Form nicht ihren Vorstellungen, aber ihre Funktion als direktes fachliches Beratungsgremium des Ministerkomitees bedeutete in ihren Augen eine beachtliche Aufwertung.<sup>167</sup> Einigkeit bestand jedoch bei allen Kommunalvertretern, dass man wenigstens in der Geschäftsordnung die Möglichkeit vorsehen sollte, Unterkommissionen des Ständigen Komitees für die

---

<sup>165</sup> Vgl. die langwierige Diskussion um die Periodizität der Europäischen Kommunalkonferenz im Ministerkomitee in den Jahren 1959/60. CE/CM Concl. (58) 68, point V; Concl. (59) 69, point XXII; Concl. (59) 76, point II; OR (59) 25 point V und Concl. (60) 90, point VII. Vgl. auch die Berichte der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland an das AA. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 242. Erst im Laufe dieser Verhandlungen setzte sich eine positivere Haltung der Ministerbeauftragten gegenüber der Konferenz durch.

<sup>166</sup> Eröffnungsansprache von Henry Cravatte auf der IV. Europäischen Kommunalkonferenz am 21.03.1962. CE/CPL, Official Report of Debates, Strasbourg 1962, S. 3. Vgl. auch das Protokoll der Delegiertenversammlung des RGE am 29./30.03.1963 in Turin. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2.

<sup>167</sup> Vgl. CE/CPL (4) 1. Vgl. zur Einstellung des DST gegenüber der Europäischen Kommunalkonferenz nach Verabschiedung der Charta den Vorbericht für die 116. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.04.1963 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/116-119. Vgl. auch den Kurzbericht über die Arbeitsausschusssitzung des EAC am 09.02.1962 in Paris. Ebd., Dir 104-04/2.

Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften und die europäische Regionalplanung vorzusehen, nachdem das Ministerkomitee diese Tätigkeitsbereiche aus der Charta gestrichen hatte.<sup>168</sup> Doch das Ministerkomitee verspernte auch dieses Schlupfloch, wie aus der folgenden Zusammenstellung deutlich wird.<sup>169</sup>

---

168 Vgl. CE/CPL (4) 1.

169 Vgl. für Verhandlungen über die Geschäftsordnung der Konferenz im Ministerkomitee. CE/CM Concl. (62) 112, point XXXIII; Concl. (63) 118, point IV; Concl. (63) 119, point VII.

Tab. 11: Gegenüberstellung von Auszügen der verschiedenen Fassungen der Geschäftsordnung der Europäischen Kommunalkonferenz

<i>Ursprüngliche Fassung der Geschäftsordnung [CPL 4 (26)]</i>	<i>Revidierte Fassung der Geschäftsordnung [Res CPL (1962) 36]</i>	<i>Kommentar des Ministerkomitees zur Geschäftsordnung [CM (63) 102]</i>
<p><i>Chapter IV: Committee for liaison with the European Communities</i></p> <p><i>Rule 7: Competence of the Committee</i></p> <p>1. A special Committee shall be responsible for liaison between the Conference and the European Communities [...].</p> <p>2. This Committee shall make the necessary contacts, investigations or studies connected with the local effects of the activities of Communities [...].</p> <p><i>Chapter V: Committee on European Regional Planning</i></p> <p><i>Rule 9: Competence of the Committee</i></p> <p>A special Committee shall be responsible for studying the activities of the European institutions in relation to European regional planning. [...]</p>	<p><i>Chapter III: Standing Committee</i></p> <p><i>Rule 8: Standing Committee</i></p> <p>[...]</p> <p>7. The Standing Committee may appoint Sub-Committees.</p> <p>8. The Standing Committee shall appoint a Standing Sub-Committee charged with considering and reporting to it on the development and local effect of activities of the European Communities. [...]</p> <p>9. A Sub-Committee shall be set up by the Standing Committee to follow the work of European Institutions relating to European regional planning. [...]</p>	<p><i>Rule 8 :Standing Committee</i></p> <p>„Both from the legal and the practical point of view, the setting up of sub-committees referred to should accordingly be dropped and paragraphs 7, 8 and 9 deleted“.</p>

Die restriktive Auslegung wurde jedoch nicht von allen Regierungen geteilt. Insbesondere die Bundesrepublik Deutschland bemühte sich, die Konferenz nach der Institutionalisierung zu aktivieren, stieß dabei aber auf wenig Unterstützung im Ministerkomitee. Der Ständige Vertreter der Bundesregierung beim Europarat, Botschafter Felix Prill, musste nach der 115. Sitzung der Ministerbeauftragten feststellen, dass die Behandlung der Resolutionen der IV. Europäischen Gemeindeforum und die kurzfristige Ausladung ihres Präsidenten Cravatte, mit dem die Ministerbeauftragten über das Verhältnis zwischen Ministerkomitee und Konferenz sprechen wollten, „erneut die Gleichgültigkeit und das Unbehagen [gezeigt habe], mit welchem die meisten Delegationen die Probleme der Europäischen

Kommunalkonferenz behandeln.“<sup>170</sup> Dieser Eindruck wird auch dadurch bestätigt, dass es nach der Verabschiedung der Charta das Hauptanliegen des Ministerkomitees war, die Europäische Kommunalkonferenz darauf hinzuweisen, sie habe sich nun streng an deren Grenzen zu halten.<sup>171</sup> Dementsprechend blieb Präsident Cravatte bei seinem Treffen mit den Ministerbeauftragten im Februar 1963 wenig anderes übrig, als deutlich zu machen, er habe den „Willen zu vertrauensvoller Zusammenarbeit“, „volles Verständnis für die Einwendungen, die von den meisten Mitgliedsregierungen gegen gewisse Vorstellungen und Handlungen der Europäischen Kommunalkonferenz gemacht werden“, und glaubwürdig zu machen, „dass er persönlich gewillt [sei], sich strikt innerhalb des von der Charta gezogenen Rahmens zu bewegen.“<sup>172</sup> Die überzeugende Vorstellung Cravattes habe im Ministerkomitee den „Boden so stark gelockert, dass der seit längerer Zeit bestehende Impassé überwunden werden konnte“. Auf der V. Europäischen Kommunalkonferenz 1964 bemühte sich der Präsident dann trotz der restriktiven Entscheidungen der Ministerbeauftragten mit Erfolg darum, die Delegierten auf seine defensiven Einstellung gegenüber dem Ministerkomitee einzuschwören:

„Let us be content with what we have and make the most of the many possibilities of action available to us, and let us also preserve all our present possibilities of contact with the European Parliament and the Communities in general, even if these are not institutional. [...] In my opinion it is usually advisable to act on the suggestions we receive from the Ministers because if we show that we intend to ‚play fair‘ there is every chance that we will succeed.“<sup>173</sup>

---

170 Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat über die 115. Sitzung der Ministerbeauftragten vom 07.12.1962. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 394. Eigentlich war Präsident Cravatte Anfang Dezember zu einem Gespräch über das Verhältnis zwischen Ministerkomitee und Europäischer Kommunalkonferenz eingeladen worden. Da aber, abgesehen von der Bundesrepublik Deutschland, noch keine Regierung zu den Resolutionen der IV. Europäischen Kommunalkonferenz Stellung genommen hatte, musste das Treffen auf März 1963 verschoben werden, was nach Ansicht des deutschen Vertreters einen „schlechten Eindruck“ gemacht habe. Allerdings muss auch festgestellt werden, dass viele Kommunalvertreter der Auffassung waren, man müsse das eigene Verhalten gegenüber dem Ministerkomitee überdenken. So machte der britische Delegierte Dacey darauf aufmerksam, es sei aufgrund der Tatsache, dass man nun direkt mit dem Ministerkomitee in Kontakt trete, „grössere Zurückhaltung und Höflichkeit in den Entschliessungen geboten.“ Kurzbericht über die Sitzung des Arbeitsausschusses des EAC am 09.02.1962 in Paris. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2. Auch der Europareferent des IGV beklagte sich über die „unsatisfactory relations“ zwischen der Europäischen Kommunalkonferenz und dem Ministerkomitee. Vgl. das Protokoll der EAC am 05.11.1962 in Den Haag. Ebd.

171 Vgl. das Schreiben des Ministerkomitees an die IV. Europäische Kommunalkonferenz vom 20.03.1962. CE/CPL, Official Report of Debates, Strasbourg 1962, S. 22: „[...] that it is essential for the Conference to keep in mind the provisions of Resolution (61) 20 and to pursue its activities within the framework of its Charter.“ Vgl. auch CE/CM Concl. (62) 113, point XXIX; Concl. (62) 114, point XXV.

172 Vgl. den Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat über die 118. Sitzung der Ministerbeauftragten. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 419. Dort auch das folgende Zitat.

173 Bericht Henry Cravattes vor der V. Europäischen Kommunalkonferenz. CE/CPL, Official Report of Debates, Strasbourg 1964, S. 8.

Die Kommunalvertreter folgten Cravattes Aufruf und stimmten der revidierten Fassung der Geschäftsordnung zu und beraubten sich dadurch selbst der letzten Möglichkeit, den Europarat als Sprungbrett für eine Vertretung der Kommunen bei den Europäischen Gemeinschaften zu nutzen. Damit waren die ungestümen Jahre der europäischen Kommunalbewegung vorüber und der Prozess der Institutionalisierung der Konferenz abgeschlossen, der starke Analogien zum Kampf der Europäischen Bewegung um eine „Europäische Konstituante“ Ende der 1940er Jahre aufweist, ja, weitgehend deren Wiederholung im Kleinen verkörpert.

Wie die Föderalisten Ende der 1940er hatten sich die Kommunalvertreter unter den positiven internationalen Rahmenbedingungen der „relance européenne“ Mitte der 1950er Jahre auf den Weg gemacht, ihren Platz in den europäischen Institutionen zu erkämpfen. Nachdem sie eine Ausgangsposition im Europarat erstritten hatten, begannen sie sofort, ihre hochgesteckten Ziele in Angriff zu nehmen, um zwischen 1957 und 1964 in drei Phasen am Widerstand der Regierungen, an der eigenen Uneinigkeit und den engen institutionellen Rahmenbedingungen des Europarats zu scheitern. Zunächst gelang es 1957/58 nicht, die föderalistische Vision eines „Europäischen Senats“ in der Europäischen Kommunalkonferenz gegen die Widerstände in den eigenen Reihen durchzusetzen. Dann scheiterte man 1958-61 in den Auseinandersetzungen mit dem Ministerkomitee um die Charta mit dem Versuch, die Europäische Kommunalkonferenz zu einem weitgehend vom Europarat unabhängigen Sprungbrett für die Vertretung der Kommunen bei den neuentstandenen Europäischen Gemeinschaften auszubauen. Schließlich musste man in den Jahren 1961-64 in den Verhandlungen über die Geschäftsordnung auch noch die letzten schwachen institutionellen Verbindungen zum Europa der Sechs abbrechen.

Gemessen an den hochfliegenden Erwartungen, die viele Kommunalvertreter 1957 gehegt hatten, war das Ergebnis enttäuschend. Als Erfolg konnte man lediglich die Institution als solche verbuchen. Form und Kompetenzen der Europäischen Kommunalkonferenz konnten – zumindest für die föderalistische Mehrheit der Kommunalpolitiker – nicht zufriedenstellend sein. Wie Ironie muss den Kommunalpolitikern 1964 das Eingangszitat von Fernand Dehousse in den Ohren geklungen haben, der 1957 davon gesprochen hatte, nun, da die Kommunalvertreter die Türen zum Europarat aufgestoßen hätten, könne keine Macht, keine Bürokratie und keine finanziellen Erwägungen sie wieder verschließen. Sieben Jahre später hatten sich die Tore der Straßburger Institutionen doch für die Kommunalpolitiker geschlossen, aber nicht, wie Dehousse befürchtet hatte, vor ihrer Nase, sondern, nicht weniger gefährlich, hinter ihrem Rücken. Eingezwängt von den engen Grenzen der Charta und unter der Obhut des Ministerkomitees fanden sich die Föderalisten unter den Kommunalvertretern plötzlich auf der europäischen „Nebenstrecke“ in Straßburg wieder, während der Hauptbahnhof der europäischen Integration längst in Brüssel stand. Es sollte mehr als 20 Jahre dauern, bis es den Kommunen nach vielen Anläufen endlich gelang, auf die europäische „Hauptstrecke“ zurückzugelangen und eine institutionalisierte Vertretung bei der Kommission der EG zu erhalten.<sup>174</sup>

---

174 Vgl. Kap. 3.3.2.

Im Gegensatz dazu war es den nationalen Regierungen gelungen, der europäischen Kommunalbewegung einerseits ihre föderalistische Spitze zu nehmen und andererseits den Enthusiasmus der Kommunalpolitiker, die gegenüber dem Europagedanken „ganz offenbar ein vergleichsweise noch weniger getrübtens ursprüngliches Verhältnis“ hätten, für das Ziel ihrer europäischen Re-Legitimierung zu nutzen.<sup>175</sup> Dies wird ganz besonders deutlich aus dem Resümee des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat über die II. Europäische Kommunalkonferenz:

„Wenn auch die Wirkung der verschiedenen Entschließungen und Stellungnahmen auf die Öffentlichkeit, insbesondere auf die Regierungen und die Organe der europäischen Gemeinschaften vielleicht nicht allzu hoch veranschlagt werden kann, kann gleichwohl die Bedeutung, die die Zusammenarbeit der Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbänden von 15 europäischen Ländern für die Bestätigung, Erneuerung und Verstärkung ihres Denkens in europäischen Kategorien, nicht leicht überschätzt werden.“

Diese und unzählige weitere Äußerungen von Regierungsvertretern machen deutlich, dass der eigentliche Wert der Europäischen Kommunalkonferenz für die Regierungen nicht auf inhaltlichem Gebiet zu suchen war. Sie sollte vielmehr der „Europäischen Erziehung“ der Kommunalpolitiker und – durch ihre Vermittlung – der Bürger dienen. Dieser Eindruck bestätigt sich auch, wenn man die Unterstützung betrachtet, die die europäischen Regierungen ihren Kommunen bei der Erfüllung eben dieser Aufgabe zuteil werden ließen.

### 3.2.4 Die Kommunen als Förderer der „Europäischen Erziehung“

„Public Opinion must be convinced that it was necessary to unite Europe.“<sup>176</sup>

Die Aufgabe, die Bevölkerung zu überzeugen, dass die europäische Einigung notwendig und richtig sei, war der Kernbestand der „Europäischen Erziehung“.<sup>177</sup> Sie war Ausdruck der Erfahrungen der Zwischenkriegszeit, dass eine stabile Zusammenarbeit in Westeuropa nur durch die Ergänzung der nationalen Identitäten durch ein gemeinsames europäisches Bewusstsein möglich sei, wie der luxemburgische Minister Pierre Friedens in einem Aufsatz aus dem Jahre 1957 ausführte:

„Europa ist nicht nur ein Problem der Organisation, der Wirtschaft, rechtlichen Verfassung, der Strategie, es ist auch und vor allem ein Problem der Gesinnung, ein geistig-sittliches Problem, ein Erziehungsproblem, in einem Wort, ein Problem des europäischen Menschen. *Es gibt kein Europa ohne Europäer.* [...]

---

<sup>175</sup> Vgl. den Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat an das AA vom 05.11.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Dort auch das folgende Zitat.

<sup>176</sup> Bericht des Delegierten Jonas auf der II. Europäischen Kommunalkonferenz am 31.10.1958. CE/CPL, Provisional Official Report, Historical Archives CPL (2).

<sup>177</sup> Vgl. Zangerle, I.: Europäische Erziehung, in: Lexikon der Pädagogik. Neue Ausgabe, Bd. 1, Freiburg i.Br./Basel/Wien 1974, S. 421f.: „Die E[uropäische] E[rziehung] verfolgt die Schaffung und Aktivierung eines Bewußtseins von Europa mit dem Ziel der polit[ischen] Vereinigung von z.T. heterogenen staatlichen Gebilden zur Europäischen Politischen Gemeinschaft. [...] Die Bildung eines gemeineurop[äischen] Bewußtseins ist ein wesentl[icher] Bestandteil der EE.“

Wir fordern nicht die Ablehnung des Nationalen, sondern seine Einordnung und Unterordnung unter das allgemeine Interesse Europas, [...]“<sup>178</sup>

Aus diesem Grund spielte die Erziehungsfrage für die Europäische Bewegung von Beginn an eine ebenso wichtige Rolle wie für die entstehenden europäischen Institutionen und die Erziehungswissenschaften.<sup>179</sup> Dabei orientierte man sich, wie oben bereits angeführt, am Vorbild der „nationalen Erziehung“ im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Man unternahm den Versuch, „im Prozeß der sog. europäischen Integration einige jener Strategien wieder[zu]beleb[en] [...], die sich bei der Nationbildung historisch bewährt ha[tt]en.“<sup>180</sup>

Insbesondere der Europarat wurde gemäß seines Auftrags in Artikel 1 des Statuts, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen“, schnell zum institutionellen Zentrum der pädagogischen Bestrebungen auf europäischer Ebene.<sup>181</sup> Bereits 1949 und 1950 hatte die Beratende Versammlung Aktivitäten des Europarates auf dem Gebiet der Schulbuchverbesserung durch die Veranstaltung von Symposien gefordert, die ab 1953 jährlich durchgeführt wurden.<sup>182</sup> Im Bereich der staatlichen Bildung ging es dabei zum einen um organisatorische Fragen der Verbesserung und Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme sowie des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten. Zum anderen war die Veränderung der Unterrichtsinhalte im Sinne einer Stärkung des europäischen Bewusstseins der Schüler geplant. Hier standen vor allem die Verbesserung der Fremdsprachenkenntnisse und die „Entgiftung“ der Geschichts- und Geographiebücher sowie der Atlanten auf dem Programm, die ab 1961 das Internationale Schulbuchinstitut in Braunschweig übernahm.<sup>183</sup>

An diesem Prozess beteiligten sich auch die Kommunen. Insbesondere der IGV veranstaltete in den Jahren 1958 bis 1960 mehrere Veranstaltungen zum Thema

---

178 Frieden, Pierre: Europa als Bildungsidee und Erziehungsziel, in: Prohaska, Leopold: Kind und Jugendlicher in der Gemeinschaft. Das brennende Problem der Gegenwart, Wien 1957, S. 125-141, hier: S. 131 und S. 140.

179 Vgl. Joulia, Pierre: The Civilisation of Western Europe and the School, London 1954; Schneider, Friedrich: Europäische Erziehung, S. 124ff.; Flitner, Wilhelm: Die abendländischen Vorbilder und das Ziel der Erziehung, Godesberg 1947, S. 50-57; Espe, Hans [Bearb.]: Europa im Unterricht, Freiburg i.Br. 1964. Europäische Erziehung, Bulletin des Europäischen Kulturzentrums [4/1956], Nr. 4.

180 Gogolin, Ingrid: Europäische Kultur, S. 101. Vgl. S. 29f.

181 Satzung des Europarates vom 05.05.1949, zit. n.: Schmuck, Otto [Hrsg.]: Vierzig Jahre Europarat, S. 258ff. Vgl. zur pädagogischen Tätigkeit des Europarates: Neumann, C.: Europarat, päd[agogische] Tätigkeit. Ebd., S. 422f.; Schultze, Walter: Europarat, in: Pädagogisches Lexikon in 2 Bänden, hrsg. v. Horney, Walter/Ruppert, Peter/Schultze, Walter, Bd. 1, Güterloh 1970, S. 813. Die Europäische Gemeinschaft entwickelte dagegen erst in den 1970er Jahren erste zaghafte Ansätze einer europäischen Bildungspolitik. Vgl.: Bardong, Otto: Die Bildungspolitik in den Organen der Europäischen Gemeinschaft. Zielsetzungen und Umsetzung, in: Schleicher, Klaus/Bos, Winfried [Hrsg.]: Realisierung der Bildung, S. 63-77.

182 Vgl. Schröder, Carl August: Schulbuchverbesserung, S. 107ff.

183 Vgl. S. 30, Anm. 73.

„Europäische Erziehung“, und die Europäische Kommunalkonferenz forderte auf seine Initiative hin die Herausgabe von europäischen Informationsbroschüren, die Schüler und Lehrer mit den nötigen Fakten über die europäischen Institutionen versorgen sollten.<sup>184</sup> Außerdem sollten die Kommunen den Jugendlichen im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen in der schulischen und außerschulischen Erziehung eine Vorstellung von „Europe’s destiny and mission“<sup>185</sup> vermitteln, um so dem natürlichen Streben der Jugend nach Idealen und Mythen eine europäische Richtung zu geben. Das Endergebnis dieser Bemühungen sollte die Schaffung eines „*civis europaeus*“, des integrationsbefürwortenden, toleranten, die Menschenrechte und die Demokratie akzeptierenden und verteidigenden europäischen Staatsbürgers sein:

„Throughout the countries concerned this *civis europaeus* should, of course, possess certain common characteristics. The differences in the traditions, customs and culture of the European nations are precious elements, inseparable from European civilisations. But the features they have in common are sufficiently numerous to form a basis first for spiritual and cultural and subsequently for political and economic unity. To identify these common features and make use of the contradictory elements to create or strengthen unity should be one of the primary aims of European civic education, [...].“

Darüber hinaus wurden diese Maßnahmen im Bereich der außerschulischen Bildung durch vielfältige Aktivitäten unterstützt, bei denen ebenfalls die Kommunen mit ihren Partnerschaften, den verschiedenen Europapreisen und dem kommunalen Jugendaustausch, wie bereits oben untersucht, einen erheblichen Anteil hatten. Die internationalen Kommunalverbände und die Europäische Kommunalkonferenz bemühten sich dabei in Zusammenarbeit mit der Beratenden Versammlung des Europarates um finanzielle und institutionelle Unterstützung und regten neue Initiativen an, was ihnen mit Blick auf die heutige Förderlandschaft ohne Zweifel gelungen ist. Daneben waren die Kommunalpolitiker als Multiplikatoren der Europaidee in besonderem Maße selbst Nutznießer. Durch die Mitarbeit in der Europäischen Kommunalkonferenz und den internationalen Gemeindeverbänden entwickelten sie ein Gemeinschaftsgefühl und das Bewusstsein, der europäischen Elite anzugehören, welches sie dann in ihre Kommunen mitnahmen. Außerdem trugen sie mit den Festreden, Volksfesten, Gedenkfeiern und gegenseitigen Besuchsfahrten im Rahmen der Kommunalpartnerschaften und der damit verbundenen Berichterstattung in der lokalen Presse – ebenso wie die nationalen Volksfeste des 19. Jahrhunderts<sup>186</sup> – zur Ausbildung eines europäischen Bewusstseins in breiten Bevölkerungsschichten bei. Damit soll natürlich nicht behauptet werden, die nationale Identität sei ersetzt worden. Aber es dürfte unbestritten sein, dass die meisten Menschen insbesondere in den 1950er und 60er Jahren aber auch noch in den 1970er und 80er Jahren Europa selten unmittelbarer erfahren haben dürften, als im Rahmen der Partnerschaftsfeier. Die

---

184 Vgl. CE/CPL Res (60) 18.

185 CE/CPL (4) 5. Dort auch das folgende Zitat. Vgl. auch CE/CPL Res (62) 33.

186 Düding, Dieter: Einleitung. Politische Öffentlichkeit – politisches Fest – politische Kultur, in: ders.: [Hrsg.]: Öffentliche Festkultur: politische Feste in Deutschland von der Aufklärung bis zum Ersten Weltkrieg, Reinbek 1988, S. 10-23.

Städtepartnerschaften unterstützten damit den „permissive consensus“, der bis in die 1990er Jahre hinein die Einstellung der Westeuropäer zur Europäischen Integration auszeichnete und dazu beitrug, dass die Gemeinschaft die zahlreichen politischen Krisen überstand.

Neben den Städtepartnerschaften waren die Kommunen jedoch auch im Bereich der symbolischen Politik aktiv. So unterstützen sie etwa die Initiative der Beratenden Versammlung für die Einrichtung von städtischen „Europa-Plätzen“,<sup>187</sup> forderten die Einrichtung und finanzielle Förderung von „Europa-Häusern“ durch die Kommunen,<sup>188</sup> förderten die Verbreitung der Europafahne bei den Kommunen<sup>189</sup> und die Annahme der Europahymne durch die europäischen Institutionen.<sup>190</sup> Darüber hinaus versuchte der RGE mit seinen europapolitischen Resolutionen, die kommunalen Eliten und die Öffentlichkeit europapolitisch zu mobilisieren und gleichzeitig Einfluss auf die nationalen Regierungen auszuüben. Diese Anstrengungen blieben jedoch – wie bei den anderen Europaverbänden – bedeutungslos. Der bedeutendste kommunale Beitrag zur symbolischen Verbreitung des Europagedankens in breiten Bevölkerungsschichten war die Durchsetzung des Europatages. Hier werden die Reminiszenzen der Europabewegung der Nachkriegszeit an die Nationalbewegungen des 19. Jahrhunderts besonders deutlich.

Die Idee zur Einführung eines Europatages wurde 1954 erstmals vom Ministerkomitee geäußert, das der Beratenden Versammlung vorschlug, die multilateralen Kulturaktivitäten der Mitgliedsregierungen zu stimulieren, die geeignet seien, zu einer größeren Einheit zwischen den Staaten beizutragen. Zu diesem Zweck wurde u.a. die Abhaltung von Europatagen in den einzelnen Ländern vorgeschlagen.<sup>191</sup> Dieses Ansinnen wurde jedoch von der Beratenden Versammlung als „not appropriate at present“ abgelehnt, da man der Meinung war, die „public opinion in the various member countries does not appear to support everywhere, to the same degree, the

---

187 Vgl. CE/AS Res (57) 140; CE/CPL Opinion (58) 9. Vgl. auch das Protokoll der Delegiertenversammlung des RGE in Wien am 08./09.12.1957. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2. Vgl. auch: Europa-Aufruf an die Gemeinden, in: Der Städtetag [10/1957], S. 544.

188 Vgl. CE/CPL (4) 7; CE/CPL Res (62) 31.

189 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE vom 06./07.09.1962 in Toulon. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 13; Bericht über die Sitzung des Präsidialrates des RGE am 23.05.1964 in Mersault, Ebd., Nr. 14; Bericht über die von der Delegiertenversammlung des RGE in Como vom 26.-28.05.1966 getroffenen Beschlüsse. Ebd., Nr. 2; Einführender Bericht zur Debatte über die europäische und internationale Lage vom 25.09.1968. Ebd., Nr. 3. Seit 1986 wird auf Beschluss des Europäischen Rates die Europafahne des Europarates auch als Flagge der EU verwendet. Vgl. [http://europa.eu.int/abc/symbols/emblem/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/emblem/index_de.htm) [09.06.2001].

190 Vgl. CE/AS Doc 2978; CE/AS Res (71) 492; Vgl. CE/CM Concl. (72) 206, point XXXIII. Vgl. auch das Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE am 02.12.1963 in Boulogne-Billancourt. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 14. Vgl. auch die Resolution des VII. Europäischen Gemeindetages 1964 in Rom. Kulturausschuß. Resolution, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 176ff., hier: S. 176. Seit 1986 wird die „Ode an die Freude“ auch von EU als offiziellen Hymne verwendet. Vgl. [http://europa.eu.int/abc/symbols/anthem/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/anthem/index_de.htm) [09.06.2001].

191 Vgl. CE/CM Res (54) 7.

celebration of „Europe Day“.<sup>192</sup> Außerdem war man der Meinung, dass nur ein gemeinsam am 5. Mai, dem Gründungstag des Europarates, in allen Ländern gleichzeitig gefeierter Tag, den nötigen Erfolg haben könnte. Damit war die Initiative im Europarat zwar zunächst gescheitert, aber der Gedanke wurde im Rahmen des IGV übernommen, der zunächst anlässlich seiner Internationalen Gemeindegremienkongresse in Rom [1955], Den Haag [1957] und Berlin [1959] „Europatage“ veranstaltete.<sup>193</sup> Im Gegensatz zum RGE, der bereits seit 1953 mit seinen aufwendigen Europäischen Gemeindetagen den Europagedanken unter den Kommunalvertretern förderte, stand jedoch beim IGV die Behandlung von konkreten Sachthemen gegenüber der symbolischen Inszenierung deutlich im Vordergrund, wie Generalsekretär Arkema auf der Sitzung des EAC 1956 deutlich machte:

„As we have done it in Rome, our Europe Day should be in the line of IULA activities and not something purely spectacular, but a real contribution to the international discussion of municipal problems.“<sup>194</sup>

Dennoch ging gerade vom Europatag des IGV in Berlin 1959 zum Thema „Europäische Erziehung“ die Initiative aus, die Idee wiederzubeleben, einen offiziellen Europatag in allen europäischen Ländern einzuführen. Der Vorschlag wurde 1960 von der Europäischen Kommunalkonferenz aufgegriffen, die, unterstützt von der Beratenden Versammlung, zwischen 1960 und 1964 wiederholt die Proklamation eines offiziellen „Europatages“ forderte.<sup>195</sup> Dabei wurde von beiden Institutionen „the tremendous psychological and educational value of proclaiming and celebrating a European fellowship day, and of the contribution that this could make to propagating the European idea“ betont. Gleichzeitig wurde von den Kommunen in mehreren Ländern Europas der erste Mittwoch im März, als Allegorie für das Erwachen der Natur und Europas, als inoffizieller Europatag begangen. Eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung anderer europäischer Verbände wurde eingesetzt, die im Februar 1962 eine Sitzung abhielt und beschloss, der Europatag möge in allen europäischen Ländern gleichzeitig an einem Tag in der ersten Maiwoche gefeiert werden. Die darüber hinausgehende Forderung, der Europatag möge ein öffentlicher Feiertag sein, wurde später nicht weiterverfolgt. Inhaltlich sollte der Tag vor allem die Jugend ansprechen. Darüber hinaus sollten alle öffentlichen Gebäude mit der Europafahne beflaggt werden.<sup>196</sup> Das Ministerkomitee stand dem Projekt von vorne herein positiv gegenüber, jedoch

---

<sup>192</sup> CE/AS Opinion (55) 15.

<sup>193</sup> Vgl. Internationaler Gemeindeverband [Hrsg.]: Die Gemeinden und Europa, Den Haag 1955; Internationaler Gemeindeverband [Hrsg.]: Die Gemeinden und die wirtschaftliche Integration in Europa. Reden und Gespräch am Runden Tisch am Europatag 1957 des I.G.V., Den Haag 1958; International Union of Local Authorities (Ed.): Education for Europe, Reports, Proceedings, Recommendations, The Hague 1959.

<sup>194</sup> Vgl. Protokoll der Sitzung des EAC am 28.06.1958 in Stockholm. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

<sup>195</sup> Vgl. für die Resolutionen der Europäischen Kommunalkonferenz CE/CPL Res (60) 17 und CE/CPL Res (62) 34. Vgl. für die Empfehlungen der Beratenden Versammlung CE/AS Rec (61) 297 und CE/AS Rec (63) 328.

<sup>196</sup> Vgl. CE/CM Doc (63) 158.

verzögerte sich die Behandlung der Frage durch die Auseinandersetzungen zwischen der Konferenz und dem Ministerkomitee in der Frage der Charta und der Geschäftsordnung.<sup>197</sup> Daher beschloss das Ministerkomitee erst im Oktober 1964 die Einführung des Europatages, der jedes Jahr am 5. Mai mit Festlichkeiten und Informationsveranstaltungen begangen werden und damit im Bewusstsein der Bürger verankern sollte, „that the foundation of the Council of Europe opened a new and decisive era in the development of Europe and was an event of historic importance worthy of being celebrated and commemorated in all European countries.“<sup>198</sup> In den 1960er Jahren war die Beteiligung der Kommunen am Europatag – insbesondere in den kontinentaleuropäischen Ländern – durchaus zufriedenstellend, nahm aber in den folgenden Jahren kontinuierlich ab. Heute ist der Europatag weitgehend in Vergessenheit geraten, zumal die Europäische Union seit 1985 mit dem 9. Mai einen eigenen Europatag ins Leben gerufen hat.<sup>199</sup> Trotzdem wird auch heute noch am 5. Mai vor allen kommunalen Gebäuden die Europafahne gehisst.

Obwohl sich die Übertragung nationaler politischer Symbole auf die europäische Ebene mit Ausnahme der Europafahne nicht im öffentlichen Bewusstsein durchgesetzt hat, belegt das Engagement der Kommunen auf diesem Gebiet die Bedeutung, die der „Europäischen Erziehung“ der Bürger von den Gemeindevertretern und der europäischen Bewegung zugemessen wurde. Außerdem wird deutlich, dass sich sowohl die Kommunen, als auch die anderen europäischen Vereinigungen in ihren Bemühungen weitgehend an den Methoden der Nationalbewegungen des 19. Jahrhunderts orientierten und damit in den 1950er Jahren versuchten, eine europäische „Nation“ zu konstituieren. Dabei konnten sie sich durchaus der Unterstützung der Regierungen sicher sein, die sich der Kommunen zur Propagierung eines allgemeinen Europabewusstseins innerhalb der Eliten und der Öffentlichkeit bedienten, um so die nötige Unterstützung für die erforderlichen Integrationsschritte sicherzustellen, die zur europäischen Re-Legitimierung des Nationalstaats unabdingbar waren. Dies bedeutete jedoch nicht, dass die nationalen Regierungen bereit gewesen wären, nationale oder nationalstaatliche Interessen auf dem Altar der kommunalen Europabewegung zu opfern. Sobald konkrete politische, verfassungsrechtliche, gesetzgeberische oder finanzielle Implikationen mit den Forderungen der Kommunen verbunden waren, trafen sie zumeist auf eine weitgehend einhellige Ablehnung der Regierungen bzw. es brachen sofort – je nach nationaler Interessenlage – Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungen und – entsprechend der bereits oben geschilderten Nord-Süd-Spaltung der europäischen Kommunalsysteme – den nationalen und internationalen Gemeindeverbänden auf. Dies führte dazu, dass die Verwirklichung konkreter Projekte jenseits der Förderung des Europagedankens zumeist scheiterte, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

---

<sup>197</sup> Vgl. für die Verhandlungen im Ministerkomitee CE/CM Concl. (61) 100, point XVI; Concl. (63) 118, point V; Concl. (63) 122, point XVIII; Concl. (63) 123, point XVIII, Concl. (63) 124, point XII; Concl. (63) 125, point XXVI, Concl. (63) 135, point XIV.

<sup>198</sup> CE/CM Res (64) 16.

<sup>199</sup> Vgl. [http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/euday\\_de.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/euday_de.htm) [09.06.2001].

### 3.2.5 Die Bemühungen um eine europäische Sicherung der kommunalen Autonomie

*„Im Angesicht der totalitären Gefahr [...] bilden die Gemeinden [...] den letzten Schutzwall der wahren Demokratie und der freien Ausübung der Grundrechte und Freiheiten der Menschen.“<sup>200</sup>*

Die Seelisberger Erklärung vom 1. Oktober 1950 steht am Beginn der Bemühungen des RGE, um eine europaweite Sicherung der kommunalen Autonomie. Ganz im Sinne des integralen Föderalismus sah es der RGE neben der Förderung der europäischen Einigung als seine Hauptaufgabe an, die Freiheit der Kommunen in allen europäischen Staaten zu sichern und auszubauen. Obwohl dieser Grundsatz zwischen den westeuropäischen Gemeindevertretern unumstritten war, traten in der Diskussion um konkrete Forderungen immer wieder die unterschiedlichen kommunalpolitischen Vorstellungen, die bereits oben unter den Begriffen „Selbstverwaltung“ und „Gemeindefreiheit“ zusammengefasst wurden, aber auch die unterschiedlichen nationalen Selbstverwaltungstraditionen zutage. Alle kommunalen Vorschläge für eine Sicherung der kommunalen Autonomie hatten daher einen Kompromisscharakter, noch bevor sie den nationalen Regierungen vorgelegt wurden.

Diese Problematik trat bereits bei den Vorarbeiten zur „Europäischen Charta der Gemeindefreiheiten“ zutage. Die Genfer Gründungskonferenz hatte den Bielefelder Oberbürgermeister Arthur Ladebeck mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für eine europäische Gemeindecharta beauftragt, den er in Zusammenarbeit mit der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages im März 1952 auf der Studentagung des RGE in Bad Dürkheim vorlegte.<sup>201</sup> Während einigen Delegationen die Leitsätze der Charta „zu weit gingen“ und man Schwierigkeiten bei der Annahme durch die nationalen Regierungen befürchtete, waren andere Vertreter der Meinung, dass man „weitergehende Forderungen“ hätte stellen sollen, „da es sich eben um Forderungen für die Zukunft handele“.<sup>202</sup> Letztlich stellte die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten, die auf dem I. Europäischen Gemeindetag des RGE 1953 in Versailles feierlich verabschiedet wurde, einen Kompromiss aus dem Selbstverwaltungsverständnis der Bundesrepublik Deutschland und dem föderalistischen und kommunalistischen Gedankenguts des RGE dar. Die Forderungen der Charta nach einer Bestandsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in der Verfassung, finanzieller Unabhängigkeit der Kommunen durch eigene Steuereinnahmen, Beschränkung der staatlichen Kontrolle auf eine Rechtsaufsicht, Beschwerderecht gegen staatliche Entscheidungen und Anerkennung des Grundsatzes der Allzuständigkeit der Kommunen waren aber immer noch so weitgehend, dass die Kampagnen der nationalen Sektionen, um ihre Regierungen zur Annahme der Charta zu

---

<sup>200</sup> Seelisberger Erklärung vom 01.10.1950. Vgl. für den Text: Bareth, Jean: Gemeinde und Europa, S. 9.

<sup>201</sup> Vgl. den Vorbericht für die 116. Sitzung des DST am 19.04.1963 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/116-119.

<sup>202</sup> Vgl. den Bericht OB Ladebecks über die Studiensitzung in Bad Dürkheim vom 14.-16.03.1952. Ebd., Dir 104-15/1.

veranlassen, schnell im Sande verliefen. Die Charta der Gemeindefreiheiten blieb zwar zunächst toter Buchstabe, stellte aber gleichzeitig eine eindrucksvolle Zusammenstellung der jenseits der nationalen Traditionen und föderalistischen Rhetorik konsensfähigen Grundsätze kommunaler Autonomie in Europa dar, an der sich alle zukünftigen Projekte orientieren konnten.

Neuen Aufschwung erhielt der Gedanke einer europäischen Absicherung kommunaler Autonomie durch die Gründung der Europäischen Kommunalkonferenz 1957. Zwar gingen auch hier die Meinungen über den richtigen Weg auseinander, man konnte sich aber dennoch auf einen Forderungskatalog einigen, der sich weitgehend an den Vorgaben der Europäischen Charta der Gemeindefreiheiten orientierte.<sup>203</sup> Diese Forderungen gingen aber selbst der Beratenden Versammlung zu weit. In den Verhandlungen mit dem Ausschuss für kommunale Angelegenheiten der Versammlung schlug man daher vor, die Grundsätze der Charta und die Stellungnahme der Konferenz entweder in einer eigenständigen Konvention der Versammlung oder als Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorzulegen. Man entschied sich für letztere Variante<sup>204</sup> und der Rechtsausschuss unterbreitete der Beratenden Versammlung Ende 1960 eine Empfehlung, die zwar sowohl die Charta der Gemeindefreiheiten, als auch die Stellungnahme der Europäischen Kommunalkonferenz als Grundlagentexte erwähnte, letztlich aber aus Sicht der Gemeindevertreter eine wesentliche Abschwächung ihrer ursprünglichen Forderungen darstellte. Vor allem die föderalistische Rhetorik war entfernt worden.<sup>205</sup> Man empfahl dem Ministerkomitee die Aufnahme eines Zusatzprotokolls zur Kommunalautonomie in die Europäische Menschenrechtserklärung, die vor allem die gesetzliche Absicherung der Gemeindeautonomie und deren finanzielle Unabhängigkeit sicherstellen sollte. Trotz der „moderate and reasoned manner“,<sup>206</sup> in der die Empfehlung formuliert war, wurde sie im Oktober 1961 vom Ministerkomitee aus formalen Gründen abgelehnt, da die Menschenrechtskonvention nur zum Schutz von individuellen Rechten und nicht zum Schutz von Gemeinschaftsrechten diene.<sup>207</sup> Aus der Form der Ablehnung schlossen die Beratende Versammlung und die Kommunalvertreter, „that the negative attitude is not directed towards the principle of the European protection of local autonomy, but only towards the method to that end“. Daher startete die IV. Europäische Kommunalkonferenz 1962 – unterstützt durch die Resolutionen der Europäischen Gemeindetage des RGE in Cannes 1960 und Wien 1962<sup>208</sup> – einen neuen Anlauf und

---

203 Vgl. CE/CPL (1) 4; CE/CPL Opinion (57) 6.

204 Vgl. CE/AS Order (60) 160.

205 Vgl. CE/AS Rec (60) 295. Vgl. CE/CPL (4) 2: „The rights claimed in the draft article embodied in the above Recommendation are clearly much more modest than those of the Charter of Municipal Liberties, in Opinion No. 6 [...]; they represent the minimum demands of local authorities, since, were local authorities not to have these rights, it would not be possible to speak of their autonomy.“

206 Ebd. Dort auch das folgende Zitat.

207 Vgl. CE/CM Concl. (61) 102, point XII.

208 Vgl. die Resolution des V. Europäischen Gemeindetages in Cannes. V. Europäischer Gemeindetag in Cannes, in: Der Europäische Gemeindetag [3/1960], S. 48-62, hier: S. 58f. Vgl. auch die

forderte die Einsetzung eines Expertengremiums zur Ausarbeitung einer „Europäischen Konvention der lokalen Freiheiten und Rechte“. Dieses sollte „as a minimum“ die Forderungen, welche in Empfehlung 295 der Beratenden Versammlung enthalten waren, erfüllen.<sup>209</sup> Damit rückte die Konferenz erstmals von ihren föderalistischen Maximalforderungen ab. Die Beratende Versammlung stimmte den Vorschlägen der Konferenz zu und legte sie in Form von Resolution 234 dem Ministerkomitee zur Entscheidung vor.<sup>210</sup> Doch auch dieser Versuch scheiterte am Veto der Ministerbeauftragten, die jetzt ganz deutlich machten, dass es derzeit unerwünscht sei, eine derartige Konvention zu verabschieden, „both because of the constitutional position of certain member States and on grounds of expediency.“<sup>211</sup> Damit war der erste Versuch, eine europäische Sicherung der lokalen Autonomie zu erreichen, gescheitert. Zwar schleppte die Konferenz auch in den folgenden vier Jahren die Forderung mit und arbeitete intern selbst einen Konventionsentwurf aus,<sup>212</sup> aber zunächst war mit der Entscheidung des Ministerkomitees jeder weitere Fortschritt auf diesem Gebiet versperrt.

Es hatte sich deutlich gezeigt, dass nationale Vorbehalte einzelner Regierungen aufgrund ihrer Verfassungsstruktur die Verabschiedung einer europaweiten Konvention zunächst unmöglich machten, wie auch aus dem Bericht des BMI zur V. Europäischen Kommunalkonferenz hervorgeht:

„Für Staaten, in denen die von der Kommunalkonferenz für die Konvention vorgesehenen Forderungen zur Sicherung der Kommunalautonomie bereits verwirklicht sind, wie z.B. für die Bundesrepublik, würde es leicht sein, der Konvention zuzustimmen. Anders dagegen bei Staaten, in denen von Verfassungen wegen bislang nur ein geringes Maß von Gemeindefreiheit erreicht ist, [...]“<sup>213</sup>

Es ging hierbei nicht um die Ablehnung demokratischer Grundsätze durch einzelne Mitgliedsstaaten des Europarates, sondern schlicht darum, dass einerseits die Regierungen der zentralistischen Staaten nicht bereit waren, sich durch eine europäische Konvention substantielle Eingriffe in ihre Verfassungsstruktur und -praxis vorschreiben zu lassen. Andererseits spielte die Frage sowohl für die Regierungen der föderalistischen Staaten als auch deren Kommunen praktisch keine Rolle. So stellte der Bericht der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages zur I. Europäischen Kommunalkonferenz fest, die aufgestellten Forderungen seien „für Deutschland längst Selbstverständlichkeiten“.<sup>214</sup> Und der Berichterstatter der Deutschen Sektion führte etwas mitleidig über die Diskussion der Kommission „Gemeindeautonomie“ auf dem

---

Resolution auf dem VI. Europäischen Gemeindetag in Wien. in: Der Europäische Gemeindetag [5/1962], S. 171.

209 Vgl. CE/CPL Opinion (62) 15.

210 Vgl. CE/AS Res (62) 234.

211 Vgl. CE/CPL (5) 26.

212 Vgl. CE/CPL Res (64) 50 und CE/CPL Res (66) 55.

213 Vgl. das Schreiben des BMI an das AA vom 25.06.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 507.

214 Vorbericht für die 79. Sitzung des Präsidiums des DST am 15./16.02.1957 in Hamburg. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/79-83.

Europäischen Gemeindetag in Wien 1962 aus, es sei „oftmals für die deutschen und österreichischen Kommunalpolitiker nicht vorstellbar, welche umfangreiche Eingriffe sich staatliche Instanzen in unseren Nachbarländern in gemeindliche Belange erlauben“.<sup>215</sup>

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Behandlung der Frage der Sicherung der kommunalen Autonomie in Europa im Rahmen des Europarats ähnlich verlief wie die Diskussion um die Institutionalisierung der Konferenz. Insbesondere die föderalistischen Gemeindevertreter waren 1957 mit dem Anspruch angetreten, die Gefahr des totalitären Zentralismus in den westeuropäischen Staaten durch eine europäische Charta der Gemeindefreiheiten abzuwenden, konnten sich aber nicht gegen den Widerstand derjenigen Regierungen durchsetzen, die substantielle Veränderungen ihrer Verfassungen befürchten mussten.

Erst 1985 gelang es den Kommunalvertretern sich nach mehreren gescheiterten Anläufen mit ihrer Forderung nach Verabschiedung einer „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ durchzusetzen. Diese hatte jedoch bei weitem nicht mehr die Reichweite der ursprünglichen Entwürfe. Dennoch ist sie Ausdruck der veränderten Einstellung der Nationalstaaten gegenüber den Forderungen nach Stärkung und verfassungsrechtlicher Absicherung kommunaler Autonomie.<sup>216</sup> Gegenwärtig ist es eines der Hauptziele der europäischen Kommunalbewegung, die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung im EU-Vertrag zu verankern und ihr so größere Wirksamkeit zu verleihen.<sup>217</sup> Darüber hinaus wird seit mehreren Jahren im Rahmen des „United Nations Centre for Human Settlements“ [UNCHS] über die Verabschiedung einer „Weltcharta der Kommunalen Selbstverwaltung“ beraten, die weitgehend auf den Erfahrungen in Europa beruht.<sup>218</sup>

Trotz dieser beeindruckenden Erfolge der letzten Jahre, dürfen die anfänglichen Schwierigkeiten und Rückschläge nicht übersehen werden. In den 1950er und 60er Jahren galt, dass die Nationalstaaten bei aller europäischen Rhetorik nicht gewillt

---

215 Aus der Arbeit der Kommissionen. Kommission I. Gemeindeautonomie, in: Der Europäische Gemeindetag [5/1962], S. 170f, hier S. 170.

216 Vgl. zu Entstehungsprozess, Inhalt und Bewertung der Charta: Leitermann, Walter: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung – Bilanz des ersten Jahres, in: Der Städtetag [40/1987], S. 159; ders.: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Kraft, in: ebd. [41/1988], S. 678; Knemeyer, Franz-Ludwig [Hrsg.]: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Entstehung und Bedeutung. Länderberichte und Analysen, Baden-Baden 1989; Heberlein, Horst: Europa, S. 17ff.; Schultze, Claus: Die deutschen Kommunen, S. 141ff. Vgl. zum aktuellen Stand: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=122> [17.06.2001].

217 Vgl. die „Erklärung von „Oulu“ zum Thema „Gut Regieren im heutigen Europa“ des 21. Europatages der Gemeinden und Regionen Europas vom 17.06.2000. <http://www.ccre.org/site.html> [17.06.2001]: „1.6 Gleichzeitig geben wir dem Wunsch Ausdruck, dass die Charta der Grundrechte Bezug nimmt auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die von sämtlichen Staaten unseres Kontinents zu ratifizieren ist.“

218 Vgl. Auf dem Weg zu einer Weltcharta der Kommunalen Selbstverwaltung, hrsg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung. Abt. Internationale Zusammenarbeit, Sankt Augustin 1998. Vgl. für den aktuellen Stand der Beratungen in der UNCHS: <http://www.unchs.org/unchs/english/wcharter/wcharter.htm> [16.06.2001].

waren, sich in wichtigen innenpolitischen Fragen das Heft des Handels aus der Hand nehmen zu lassen. Dies bestätigen auch die folgenden Beispiele.

### 3.2.6 Das Projekt eines europäischen Kommunalkreditinstituts

*„Ferner betrachten wir in politischer Hinsicht die Dinge unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung der europäischen Institutionen und nicht etwa vom nationalen Horizont aus, [...]“*<sup>219</sup>

Die Idee zur Errichtung eines europäischen Kommunalkreditinstituts war das Produkt der gemeinwirtschaftlichen und genossenschaftlichen Strömung im RGE zu Beginn der 1950er Jahre, die vor allem durch Edgard Milhaud verkörpert wurde. Da er aufgrund der angespannten Kapitalmarktlage in vielen Ländern Europas zu Beginn der 1950er Jahre den Kommunalkredit „als dringlichstes Problem der Gemeinden Europas“ einstufte, forderten er und der belgische Bürgermeister Jean-Jacques Merlot/Seraing bereits auf der Sitzung des Exekutivbüros des RGE im Dezember 1951 die Gründung eines europäischen Kommunalkreditinstituts nach dem Vorbild des „Crédit Communal“ in Belgien, der als Genossenschaft von Kommunen und Provinzen seine Mitglieder seit 1860 mit „Kredit zu Selbstkosten“ versorgte.<sup>220</sup> Die Aufgabe der angestrebten europäischen Einrichtung sollte es sein, den Mitgliedsgemeinden, die ihren Kapitalbedarf für rentable Investitionen<sup>221</sup> im Inland nicht decken konnten, durch langfristige Auslandsanleihen zu ermäßigtem Zinsfuß die notwendigen Mittel zu verschaffen und ihnen „gewisse im Herzen der Wirtschaft der alten Welt bestehende unfruchtbare Kapitalattributionen nutzbar zu machen“.<sup>222</sup> Nach mehrjährigen Vorarbeiten fand schließlich am 26. September 1954 in Genf die Gründungsversammlung der „Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit“ [EGKK] als Studienorganisation des RGE statt, deren Zweck die „Gründung einer europäischen Gemeindegeldanstalt“ und die „Ausdehnung des Kommunalkredits auf nationaler und internationaler Ebene“

---

<sup>219</sup> Mossé, Robert: Sitzungsbericht über die Zusammenkunft von Sachverständigen für den Europäischen Kommunalkredit (Turin, 21.-23. November 1957), in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 157-181, hier: S. 181.

<sup>220</sup> Milhaud, Edgard: Der Kommunalkredit in Europa. in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 573-576, hier S. 573 und 575. Vgl. auch: Merlot, Jean-Jacques: Interkommunale Unternehmen in Europa, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 570-573, hier: S. 572.

<sup>221</sup> Unter rentablen Projekten verstand die Kommunalwissenschaft lange Zeit kreditfinanzierte Investitionen der Kommunen, die den erforderlichen Zins- und Tilgungsdienst selbst erwirtschaften konnten. Gerade in der Nachkriegszeit ging man jedoch aufgrund der vielfältigen Investitionsaufgaben und veränderter wirtschaftspolitischer Einstellungen zunehmend von der betriebswirtschaftlichen zu einer volkswirtschaftlichen Rentabilitätsbetrachtung über. Vgl. Klüber, Hans: Handbuch der Kommunalpolitik, Göttingen 1971, S. 176f.

<sup>222</sup> Milhaud, Edgard: Die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [23/1954], S. 197-204, hier: S. 203f. Damit war in Europa vor allem der schweizerische Kapitalmarkt gemeint, der nach der Ansicht des ehemaligen Schweizer Finanzministers Nobs in der Lage war, die Kreditbedürfnisse der europäischen Gemeinden bei ausreichenden Garantien gegen Wechselkursschwankungen und politischer Stabilität in Europa zu einem Zinsfuß von 3% zu befriedigen. Vgl. Nobs, Ernst: Der Kapitalmarkt in der Schweiz und die Kreditbedürfnisse der europäischen Gemeinden. Ansprache von Herrn Ernst Nobs, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [24/1955], S. 22f.

war.<sup>223</sup> Genau an diesem letzten Punkt entzündeten sich unter den Kommunalpolitikern Meinungsverschiedenheiten, als die Europäische Kommunalkonferenz den Kommunalkredit auf ihre Tagesordnung setzte. Sollten zunächst in allen europäischen Ländern Kommunalkreditinstitute in kommunaler Selbstverwaltung gefördert oder direkt ein europäisches Institut geschaffen werden? Der RGE unterstützte den Vorschlag des Generalsekretärs der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit und Professors für Nationalökonomie an der Universität von Grenoble, Robert Mossé, der für die zweite Lösung eintrat. Dagegen stellten sich der IGV, die Mehrzahl der Regierungen und Edgard Milhaud, der sich in der Krise 1955/56 vom RGE abgewandt hatte, hinter den Entwurf des Generalsekretärs des belgischen Kommunalkreditinstituts, M. van Audenhove.<sup>224</sup> Trotz der grundsätzlichen Übereinstimmung beider Gutachter, die Kreditmöglichkeiten der Kommunen in Europa müssten verbessert werden, gelangten sie in den grundsätzlichen Fragen der Ursachen der Kommunalkreditproblematik sowie zu Bedeutung, Aufgaben und Struktur eines europäischen Instituts zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Mossé sah die Ursachen des Kommunalkreditproblems vor allem in der ungleichen Verteilung von Sparkapital und den Unzulänglichkeiten der nationalen Kreditinstitute, den Investitionskapitalbedarf ihrer Kommunen zu befriedigen. Die Lösung sah er vorrangig in der Gründung eines Europäischen Kommunalkreditinstituts als echter Finanzinstitution, deren Gesellschaftskapital von 500 Mill. EZU-Dollar durch die Kommunen [50 Mill.], die Staaten und öffentlichen Einrichtungen [300 Mill.] sowie private Anteilseigner [150 Mill.] aufgebracht werden sollte. Auf dieser Grundlage sollte die Einrichtung neben ihrer Vermittlungstätigkeit zwischen Darlehensnehmern und -gebern und der Gewährung von Wechselkurs- und Transfergarantien für kommunale Anleihen selbst Obligationen auf den europäischen Finanzmärkten platzieren, um so eigenständig Kredite an Kommunen vergeben zu können. Außerdem sollte das Institut im Rahmen der EZU auch eine Kapitallenkungsfunktion erfüllen und den Regierungen so die Möglichkeit eröffnen, Zahlungsbilanzdefizite auszugleichen.<sup>225</sup> Insgesamt war Mossé der Auffassung, „eine europäische Zusammenarbeit [könne] viel leichter zu einer Lösung der Probleme führe[n], als dies auf nationaler Basis möglich sei“. Im vorrangigen Auf- und Ausbau der nationalen Kommunalkreditinstitute sah er daher nur

---

223 Vgl. die Statuten der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit, zit. n.: Milhaud, Edgard: Das Problem des Kommunalkredits vor dem Europäischen Gemeindetag. Venedig 19.-21.10.1954, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [24/1955], S. 1-14, hier: S. 6.

224 Vgl. zur Position des RGE und der EGKK: Mossé, Robert: Bericht ausgearbeitet von Herrn Prof. Robert Mossé für die Kreditgemeinschaft der Gemeinden Europas, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [26/1957], S. 333-360; Mossé, Robert: Die aus den Überlegungen des Generalsekretärs des belgischen Kommunalkredits Herrn van Audenhove zu ziehenden Lehren, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 106-119; CE/CPL (1) 6; CE/CPL (2) 16. Vgl. für die Position des IGV und van Audenhoves: Ders.: Überlegungen betreffend die Errichtung einer Institution für Europäischen Kommunalkredit, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 16-35; CE/CPL (2) 17.

225 Vgl. zur Problematik der Zahlungsbilanzdefizite der westeuropäischen Staaten und der EZU: Buchheim, Christoph: Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno [Hrsg.]: Marshallplan, S. 82-98.

eine ergänzende Aufgabe, die die Verwirklichung des Europäischen Kommunalkreditinstituts auf keinen Fall verzögern dürfe.

Im Gegensatz dazu vertrat van Audenhove die Ansicht, dass die Ursachen der Kommunalkreditprobleme weniger auf ein grundsätzliches Defizit bei der Bildung von Sparkapital zurückzuführen seien, als vielmehr auf die unzureichende Organisierung der nationalen Kommunalkreditsysteme. Von einem Europäischen Kommunalkreditinstitut, wie es von Mossé vorgeschlagen wurde, erhoffte van Audenhove sich kaum einen nennenswerten Beitrag, da es nur einen Bruchteil des von den nationalen Institutionen bisher aufgebrauchten Kapitals zusätzlich bereitstellen könne. Er schlug daher vor, die bestehenden nationalen Kommunalkreditorganisationen weiterzuentwickeln bzw. sie in den Ländern, in denen noch keine derartigen Organisationen bestanden, zu schaffen. Dabei war für ihn entscheidend, dass die nationalen Kommunalkreditinstitute möglichst weitgehend in Eigenregie der Kommunen aufgebaut, finanziert und geleitet werden sollten, um ihnen so „echte[n] Finanzkraft“ und „gleichzeitig grössere Unabhängigkeit gegenüber der Zentralbehörde“ zu verleihen. Van Audenhove lehnte die Gründung eines Europäischen Kommunalkreditinstituts zwar nicht ab, aber es sollte zunächst nur als Informations- und Beratungsgremium der nationalen Kommunalkreditorganisationen ins Leben gerufen werden.

In den Erörterungen, die von 1957 bis 1964 vor allem im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz geführt wurden, standen trotz der Diskussion um technische Details letztlich diese unterschiedlichen Grundsatzpositionen im Vordergrund. Während die Befürworter des Projekts den Gegnern eine nationalistische Perspektive vorwarfen, antworteten diese mit dem Vorwurf, die finanzielle Beteiligung der Staaten an einem europäischen Kommunalkreditorganismus fördere zentralistische Tendenzen und schade der Gemeindeautonomie.<sup>226</sup> Die Vermischung von europapolitischen Vorstellungen mit der Frage nach dem Sinn bzw. Unsinn der Gründung eines europäischen Gemeindegeldinstituts wird besonders deutlich in den Ausführungen von Direktor Muntzke auf der Vorbesprechung der deutschen Delegation zur III. Europäischen Gemeindegeldkonferenz 1960:

„Herr *Muntzke* bezweifelte die einmütige Ablehnung des Europäischen Kommunalkreditinstituts durch die kommunalen Spitzenverbände. Auch die Bundesregierung setze sich für eine Realisierung der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘ ein. Dazu gehöre auch das Kommunale Kreditinstitut. Es stehe außer Zweifel, dass das Projekt förderungswürdig sei [...].“<sup>227</sup>

Darüber hinaus unterstrich der Konflikt um den europäischen Kommunalkredit erneut die grundsätzlichen Differenzen zwischen den nord- und südeuropäischen Kommunen sowie großstädtischen und landgemeindlichen Interessen, auf die bereits oben eingegangen worden ist und die sich in den Positionen der beiden internationalen

---

226 Vgl. Milhaud, Edgard: Am Rande einer Kontroverse. Die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit angesichts des Problems der Organisierung des Kommunalkredits auf der Stufe der Nationen, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft* [27/1958], S. 120-155.

227 Niederschrift über die Vorbesprechung der Deutschen Delegation zur III. Europäischen Gemeindegeldkonferenz (25.-28.01.1960) am 16.01.1958 in Köln. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640.

Kommunalverbände widerspiegelten. Insbesondere die italienischen und französischen Delegierten der Europäischen Kommunalkonferenz befürworteten das Projekt, da sie sich davon eine Verbesserung ihrer finanziellen Situation erhofften. Die nordeuropäischen Kommunen, die bereits über gut ausgebaute nationale Kommunalkreditinstitute verfügten, lehnten es ab.<sup>228</sup>

So aufschlussreich die Auseinandersetzungen um ein Europäisches Kommunalkreditinstitut für die unterschiedlichen Vorstellungen der Kommunalpolitiker in Europa waren, blieben sie letztlich doch Makulatur, denn die Mehrheit im Ministerkomitee und insbesondere die Bundesregierung hielten das Projekt für „überflüssig wie einen Kropf“.<sup>229</sup> Zwar nahm die Bundesregierung im November 1957 noch an einer Expertentagung der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit in Turin teil, aber der dort von ihr vorgelegte Fragenkatalog beleuchtete bereits „durch die Art der Fragestellung die Fragwürdigkeit des Projektes“.<sup>230</sup> Da auch die Antworten Mossés die Skepsis auf deutscher Seite nicht zerstreuen konnten, machte die Bundesregierung öffentlich deutlich, ihrer Meinung nach dürfte „die Schaffung nationaler Institute und eine Verbindung zwischen ihnen [...] ein organischerer Weg sein, als die Errichtung eines internationalen Instituts, dessen Erfolgsmöglichkeiten überdies zweifelhaft s[eien].“<sup>231</sup> Damit war das Projekt spätestens nach der II. Europäischen Kommunalkonferenz 1958 de facto gescheitert und Ministerialdirigent Keßler konnte zufrieden feststellen:

„Beim Europäischen Gemeindekreditinstitut ist auch kein Flurschaden entstanden. Die Angelegenheit ist doch praktisch auf die lange Bank geschoben worden. Nach meiner Meinung hätten die deutschen Bedenken noch schärfer herausgestellt

---

228 Vgl. zur Struktur des Kommunalkredits in den europäischen Ländern: Milhaud, Edgard: Die Kreditgewährung an die örtlichen Gemeinwesen in verschiedenen Europäischen Ländern. Feststellungen und Lehren einer Erhebung, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft* [27/1958], S. 84-99. Vgl. die Ausführungen OB Horns/Bad Homburg auf der Vorbesprechung zur III. Europäischen Gemeindekonferenz. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Vgl. auch den Brief OStD Wilde/Peine an MinDgt Keßler vom 30.10.1958. Ebd.: „In der Kommission für Finanzfragen tobt noch die Schlacht um das Europ. Gemeindekreditinstitut. Präs. Chaban-Delmas will die Sache durchboxen, wie aus seinen Ausführungen im Plenum zu entnehmen war – auch hier sind die Romanen die Vorkämpfer, die Niederländer starke Opponenten, Deutschland non liquet.“ Vgl. auch die Diskussion zum Vortrag van Audenhoves über den europäischen Kommunalkredit auf der Tagung des EAC in Kronberg/Taunus am 16./17.06.1958. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2. Vgl. zur Einstellung des DST: Am eigenen Zopf?, in: *Der Städtetag* [9/1956], S. 501f.

229 Handschriftliche Randbemerkung am Bericht von Koinzer vom 26.05.1959. BArch Koblenz, B 102, Nr. 10899.

230 Bericht Koinzers vom 28.11.1957. Ebd., Nr. 8795.

231 Bemerkungen der beteiligten deutschen Bundesministerien zu den ‚Kommentaren‘ des Herrn Professor Mossé (Anhang C des vorausgehenden Artikels), Generalsekretär der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft* [27/1958], S. 182-186. Vgl. für Mossés Antworten und den deutschen Fragenkatalog: Mossé, Robert: Sitzungsbericht über die Zusammenkunft von Sachverständigen für den Europäischen Kommunalkredit, Turin, 21.-23. November 1957, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft* [27/1958], S. 156-181, hier: S. 162-181. Vgl. ergänzend zu den Ergebnissen der Expertentagung in Turin: Milhaud, Edgard: Ergänzende Mitteilungen und Überlegungen zur Sachverständigentagung von Turin, in: *Annalen der Gemeinwirtschaft* [27/1958], S. 187-212.

werden sollen. Wir würden von dem wackeligen Kartenhaus eines solchen Instituts bestimmt keinen Vorteil haben. Daher sollte man reine Illusionen unbekümmert zerstören. Das ist beileibe keine Europafeindschaft. Europa braucht einen festen Baugrund und tragfähige Konstruktionen.“<sup>232</sup>

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass das Ministerkomitee alle Initiativen der Beratenden Versammlung und der Europäischen Kommunalkonferenz ablehnte.<sup>233</sup> Auch drei Versuche in den Jahren 1960, 1962 und 1964, dem Projekt durch die Zusammenarbeit mit der 1957 durch die Römischen Verträge gegründeten Europäischen Investitionsbank neuen Schwung zu geben, scheiterten. Es ging daraufhin spurlos in den Vorschlägen der Beratenden Versammlung zur Raumordnung unter.<sup>234</sup>

Auch im RGE hatte man zu Beginn der 1960er Jahre eingesehen, dass die Idee eines Europäischen Kommunalkreditinstituts gescheitert war, zumal die deutsche Sektion ab 1959 deutlich machte, dass sie trotz ihrer Zustimmung zu den Vorschlägen Mossés nicht wirklich hinter dem Projekt stünde, sondern ihm eher aus allgemeinen europapolitischen Erwägungen zugestimmt hatte.<sup>235</sup> Außerdem mussten selbst der Generalsekretär der EGKK und Hauptförderer eines Europäischen Kommunalkreditinstituts 1962 einräumen, dass der Kapitalmarkt sich in den letzten Jahren verändert habe und die Gründe, die Anfang der 1950er Jahre das Projekt eines Europäischen Kommunalkreditinstituts hatten entstehen lassen – Kapitalknappheit, starkes Gefälle im Zinsniveau zwischen den nationalen Kapitalmärkten und starke Wechselkursschwankungen – nicht mehr in gleichem Maße gegeben seien. Kurz, es scheine, „dass der Anleihebedarf der Gemeinden und Gebietskörperschaften nicht mehr

---

232 Schreiben von MinDgt Keßler an OStD Wilde/Peine am 12.11.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640. Diese Einschätzung bestätigt auch der Artikel von Edgard Milhaud: Ders.: Das Problem der Gründung einer europäischen Institution für Gemeindegeld nach der zweiten Tagung der Europäischen Konferenz der örtlichen Hoheitsträger, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [28/1959], S. 80-91. Bezeichnenderweise war dies der letzte Artikel zum Thema europäischer Gemeindegeld, der in den Annalen erschien.

233 Vgl. für die eigenständige Initiative des Ausschusses für kommunale und regionale Angelegenheiten der Beratenden Versammlung: Vorentwurf eines Europäischen Gemeindefonds für gegenseitige Hilfe. Verfaßt vom Generalsekretariat des Europarates, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [23/1954], S. 24-30. Das Projekt wurde jedoch zurückgestellt, um eine Eigeninitiative der Gemeinden zu ermöglichen. Vgl. für die gemeinsamen Initiativen von Europäischer Kommunalkonferenz und der Beratenden Versammlung: CE/CPL Opinion (57) 1; CE/CPL Opinion (58) 10 und 11; CE/AS Rec (57) 142. Vgl. für die Haltung des Ministerkomitees: CE/CM Concl. (58) 59, point V.

234 Vgl. für die Diskussion in der Europäischen Kommunalkonferenz die Dokumente CE/CPL (3) 4; CE/CPL (4) 3; CE/CPL (5) 1 (b) und die Resolutionen CE/CPL Res (60) 19; CE/CPL Res (62) 24; CE/CPL Res (64) 39. Vgl. für die Beratende Versammlung: CE/AS Rec (60) 242; CE/AS Res (63) 242; CE/AS Res (64) 289; CE/AS Rec (66) 472; CE/AS Rec (68) 525 und 526. Vgl. für das Ministerkomitee CE/CM Concl. (60) 87, point II. Die folgenden Resolutionen wurden vom Ministerkomitee überhaupt nicht mehr einzeln behandelt.

235 Vgl. Protokoll der Sitzung der Delegiertenversammlung des RGE vom 9.-11.02.1959 in Mailand. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2. Vgl. auch das Protokoll der Delegiertenversammlung des RGE am 29./30.03.1963 in Turin. Ebd. Vgl. auch die Niederschrift über die Sitzung des Finanzausschusses des DGT am 16.10.1959 in Bad Godesberg. BArch Koblenz, B 172, Nr. 74.

so dringend [sei].“<sup>236</sup> Die Konsequenz der offensichtlichen Erfolg- und zunehmenden Sinnlosigkeit der EGKK, deren Ziel „nach 10-jährigen Studien und Bemühungen nicht näher gerückt“ sei, war schließlich 1963 die Entscheidung des RGE-Präsidiums, die Institution im Zuge einer Organisationsreform auf ein Minimum zu reduzieren und dem neugeschaffenen Ausschuss für Raumplanung anzugliedern.<sup>237</sup> Damit hatte sich auch der RGE vom Projekt eines europäischen Kommunalkreditinstituts verabschiedet und mit der Entscheidung für die Einrichtung eines Raumplanungsausschusses bereits die Aufmerksamkeit auf den politischen Bereich gerichtet, dem zukünftig das Hauptaugenmerk der Kommunen gelten sollte: die Raumordnungs- und Regionalpolitik. Dennoch kann das gescheiterte Projekt eines Europäischen Kommunalkreditinstituts als erster Versuch der Kommunen angesehen werden, die europäische Integration zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Situation zu nutzen. Es ist damit ein Beispiel für die aktive Strategie des RGE im Umgang mit der europäischen Integration. Die südeuropäischen Kommunalvertreter versuchten auf dem Umweg über die europäische Ebene, Verbesserungen ihrer nationalen Kommunalverwaltungssysteme durchzusetzen. Dagegen sind die Bemühungen der Kommunen um eine Beteiligung an den Hilfsleistungen aus den Übergangsfonds der EGKS, die im Folgenden dargestellt werden, ein Beispiel für die defensive Strategie, da sie lediglich eine Reaktion auf die Veränderungen darstellten, denen sich die lokalen Gebietskörperschaften in den Stahl- und Kohlerevieren durch die Entstehung der EGKS ausgesetzt sahen.

### 3.2.7 Die Auswirkungen der EGKS auf die Kommunen

*„It would be particularly tragic [...] if the first radical experiment in European integration were to accentuate the fatal tendencies of modern life towards centralisation and concentration, [...]“*<sup>238</sup>

Mitte der 1950er Jahre sahen sich die Kommunen der EGKS-Staaten erstmals mit der Tatsache konfrontiert, dass Entscheidungen einer europäischen Institution direkte Auswirkungen auf einzelne Gebietskörperschaften der Sechsergemeinschaft hatten. Im Zuge der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl mussten zahlreiche unrentable Betriebe geschlossen oder Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, was für die – zumeist in Frankreich, Belgien und Italien liegenden Kommunen – erhebliche Auswirkungen auf die lokale Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur hatte.<sup>239</sup> Darüber hinaus wurden in den Zentren der Kohle- und

---

<sup>236</sup> Mossé, Robert: Kommunale Finanzwirtschaft. Der RGE und der Europäische Kommunalkredit, in: Der Europäische Gemeindetag [5/1962], S. 48f., hier S. 49. Vgl. für die veränderte Lage auf dem europäischen Kapitalmarkt auch das Schreiben des BMI an das AA vom 25.06.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 507.

<sup>237</sup> Protokoll der Tagung des Präsidiums des RGE am 02./03.02.1963 in Karlsruhe. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 14. Vgl. auch das Protokoll der Tagung des Präsidiums des RGE am 18.05.1963 in Nancy. Ebd.

<sup>238</sup> Vgl. die Rede des Abg. Radius am 08.07.1955 vor der Beratenden Versammlung des Europarates. CE/AS Official Report of Debates, Vol. I, Strasbourg 1955, S. 254.

<sup>239</sup> Vgl. zu den von der EGKS geförderten Projekten: BArch Koblenz, B 102, Nr. 22288.

Stahlproduktion durch den wirtschaftlichen Aufschwung zusätzliche Arbeitskräfte benötigt, die untergebracht und integriert werden mussten. Da man diese Entwicklung bereits bei Unterzeichnung der Verträge vorausgesehen hatte, waren in den Art. 54-56 des EGKS-Vertrages strukturpolitische Anpassungshilfen und in § 23 des Übergangsabkommens sozialpolitische Hilfsmaßnahmen [Umschulung und Umsiedlung von arbeitslos gewordenen Arbeitnehmern] vorgesehen worden. Darüber hinaus stellte die EGKS ab 1954 erhebliche Mittel für die Linderung der Wohnungsnot in den expandierenden Kohle- und Stahlrevieren zur Verfügung.<sup>240</sup> Allerdings waren nicht die Kommunen, sondern die nationalen Regierungen, die 50% der Kosten ko-finanzieren mussten, und die Unternehmen Verhandlungspartner der EGKS. Die lokalen Gebietskörperschaften konnten zwar im Rahmen der nationalen Entscheidungsfindung bzw. Durchführung von Hilfsmaßnahmen beteiligt werden, eine Verpflichtung dazu war aber aus dem EGKS-Vertrag nicht ableitbar. An diesem Punkt setzte die Diskussion an, die sich seit 1954 in den internationalen Gemeindeverbänden und im Ausschuss für kommunale und regionale Angelegenheiten der Beratenden Versammlung entwickelte.<sup>241</sup> Das erste Ergebnis dieser Erörterungen war die Empfehlung 76 der Beratenden Versammlung, die auf der Grundlage eines Berichtes des französischen Abgeordneten und Bürgermeisters René Radius am 9. Juli 1955 verabschiedet wurde.<sup>242</sup> Die Empfehlung umriss zunächst die Problemlage dahingehend, dass die Tätigkeit der EGKS in einigen Gebieten das gemeindliche Leben teilweise oder gänzlich zum Erliegen gebracht, zur Entvölkerung betroffener Kohlereviere sowie zu kurz- und langfristiger Arbeitslosigkeit von großen Teilen der Bevölkerung geführt habe. Gleichzeitig hätten die Kommunen in den produktiveren Kohle- und Stahlgebieten mit der Situation einer schnell wachsenden Arbeitsbevölkerung zu kämpfen. Daraus leitete man die Forderung ab, die Kommunen als unmittelbar Betroffene der Maßnahmen der Hohen Behörde müssten an der Planung und Durchführung der notwendigen sozial- und strukturpolitischen Hilfsmaßnahmen beteiligt werden. Dabei stützte man sich auf den Grundsatz, „that no measure which commits a local authority should be taken by any central Government without prior consultation with the representatives of that authority“.<sup>243</sup> Konkret forderte man die Beteiligung der Kommunen bzw. regionaler Zusammenschlüsse bei Planung und Durchführung von Ansiedlungsmaßnahmen für Ersatzindustrien, die Durchführung und Finanzierung von Umschulungsmaßnahmen in Eigenregie der Kommunen, eine

---

240 Die EGKS förderte zwischen 1954/55 und 1959/60 58.045 Wohneinheiten mit rund 454 Mill. DM. Vgl. Jenkis; Helmut: Auswirkungen des europäischen Wettbewerbsrechts auch in der Wohnungswirtschaft?, in: Brede, Helmut [Hrsg.]: Wettbewerb, S. 155-159, hier: S. 155f. Vgl. auch: Theunissen, A.R.A.: Das Europäische Wohnungsbauproblem, in: Die Gemeinden und die wirtschaftliche Integration in Europa. Reden und Gespräch am Runden Tisch am Europatag 1957 des IGV, hrsg. vom Internationalen Gemeindeverband, Den Haag 1958, S. 43-50; Brinkhorst, L.J.: Die Gemeinden und der Gemeinsame Markt, Den Haag 1966, S. 64-70.

241 Vgl. Internationaler Gemeindeverband [Hrsg.]: Die Gemeinden und Europa, Den Haag 1955.

242 Vgl. CE/AS Doc 318 und CE/AS Rec (55) 76.

243 Ebd.

Beteiligung am Wohnungsbauprogramm der EGKS und ganz allgemein eine beratende Vertretung der Kommunen bei der Hohen Behörde.

Zunächst hatte der Vorstoß der Beratenden Versammlung aber nur wenig Erfolg. Das Ministerkomitee des Europarates erklärte sich für nicht zuständig und leitete die Empfehlung an die Hohe Behörde der EGKS weiter, die eine offizielle Behandlung aus formellen Gründen ablehnte und keine weiteren Schritte unternahm.<sup>244</sup> Erst mit der Einberufung der I. Europäischen Kommunalkonferenz 1957, die von der Beratenden Versammlung eine Wiederaufnahme der Forderungen aus Empfehlung 76 forderte, ein „Sechserkomitee“ zur Behandlung aller die EGKS betreffenden Fragen einrichtete und die betroffenen Kommunen und Regionen aufrief, sich mit Projektvorschlägen direkt an die Hohe Behörde zu wenden, kam erneut Leben in die Angelegenheit.<sup>245</sup> Die Vorschläge, die am 4. Mai 1957 in Empfehlung 141 der Beratenden Versammlung des Europarates ihren Niederschlag fanden,<sup>246</sup> lösten bei den zuständigen Stellen und interessierten Kreisen der Industrie erhebliche Beunruhigung aus. Dies geschah weniger wegen der konkreten Einzelforderungen, die kaum über das hinausgingen, was bereits zwei Jahre zuvor beschlossen worden war, sondern aufgrund der Forderung nach einer Revision des Pariser Vertrages. Diese sollte es den Kommunen erlauben, mit Zustimmung der Regierungen „to appeal to the High Authority for assistance in implementing the programmes they have drawn up, either individually or collectively as inter-municipal groups or through regional planning committees“.<sup>247</sup>

Damit beantragten die Kommunalvertreter nichts anderes als ihre Europaunmittelbarkeit, was bei den Regierungen, wie bereits in der Frage eines europäischen Senats gezeigt, auf einhellige Ablehnung stieß.<sup>248</sup> Aber nicht nur die Bundesressorts, auch die „Kohlenbergbaulichen Unternehmensverbände“ äußerten Zweifel an der Initiative der Europäischen Kommunalkonferenz. Ihrer Auffassung nach handelte es sich um den Versuch, „den Gemeinden neue Aufgaben zu übertragen, die von der EGKS finanziert werden soll[t]en.“<sup>249</sup> Da die Vorschläge von „falschen Voraussetzungen“ ausgingen, „nur auf die französischen Verhältnisse zugeschnitten seien“ und zu einer heillosen Verwirrung bisheriger Zuständigkeiten führen“ würden, erwartete man, dass „sowohl die Hohe Behörde als auch die Bundesregierung diesem Plan energischen Widerstand entgegensetze[n].“ Dieser Auffassung schlossen sich die Bundesministerien für Wirtschaft und Arbeit an und versicherten mit Hinweis auf die

---

244 Vgl. für die Behandlung der Frage im Ministerkomitee des Europarates: CE/CM Res (55) 16. Vgl. zur Diskussion im Rahmen der EGKS: EUI/HAEC Florenz, CEAB 5, Nr. 2159.

245 Vgl. CE/CPL Opinion (57) 2; CE/CPL Res (57) 1 und Res (57) 2.

246 Vgl. CE/AS Rec (57) 141.

247 Ebd.

248 Vgl. CE/CM Concl. (57) 53, point VI. Die Regierungen Frankreichs, Italiens und Belgiens, die bis zu diesem Zeitpunkt die größten Nutznießer der Finanzhilfen der EGKS gewesen waren, lehnten die Empfehlung 141 ab. Vgl. auch den Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat in Straßburg an das AA vom 02.10.1957. BArch Koblenz, B 102, Nr. 8795.

249 Anlage zum Schreiben der Geschäftsstelle der Kohlenbergbaulichen Unternehmensverbände in Luxemburg an das BMWi vom 25.05.1957. Ebd. Dort auch die folgenden Zitate.

Einhelligkeit der Ablehnung durch die Regierungen der anderen Mitgliedsstaaten, dass eine Verwirklichung der Vorschläge „wenig wahrscheinlich“ sei.<sup>250</sup>

Unter diesen Umständen war klar, dass auch das erneute Aufgreifen der Frage einer Vertragsrevision auf der II. Europäischen Kommunalkonferenz erfolglos bleiben musste und die Resolution unbedeutend blieb.<sup>251</sup> Die Kontakte zwischen dem Ausschuss für kommunale Angelegenheiten und der Hohen Behörde, die 1958 und 1959 das einzige greifbare Ergebnis des „Projekts Radius“ waren, blieben ebenso erfolglos wie die Bemühungen des RGE.<sup>252</sup> Eine Vertragsrevision zugunsten der Kommunen, direkte Anträge von lokalen Gebietskörperschaften an die Hohe Behörde und die Beteiligung der Kommunen an den Regionalkommissionen zur Durchführung des EGKS-Wohnungsbauprogramms wurden mit Verweis auf den Pariser Vertrag und die Rechte der nationalen Regierungen abgelehnt. Die Hohe Behörde war lediglich bereit, einen kontinuierlichen allgemeinen Informationsaustausch mit den Kommunen zu führen.

Damit war auch das Projekt einer Beteiligung der Kommunen an den Anpassungs- und Übergangshilfen der EGKS gescheitert und ging wie das Europäische Kommunalkreditinstitut in der allgemeinen Diskussion um die Beteiligung der Kommunen an der Regionalpolitik der EWG auf.<sup>253</sup>

### 3.2.8 *Die Mitarbeit der Europäischen Kommunalkonferenz bei der Entwicklung der europäischen Raumordnung und Regionalpolitik*

*„Either the institutions responsible for Europe’s future must work out, [...], a policy for regional improvement and the development of backward areas, or Europe will perish from inability to offer equal prospects to all her children.“<sup>254</sup>*

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte in allen westeuropäischen Staaten im Zuge der Weiterentwicklung vom Rechts- zum Wohlfahrtsstaat die Frage der Angleichung der Lebensverhältnisse seiner Bürger nicht nur zwischen den verschiedenen Gesellschaftsschichten, sondern auch in geographischer Hinsicht an Bedeutung gewonnen. Entgegen der vorherrschenden liberalen Auffassung, regionale

---

250 Vgl. das Schreiben des BMWi [Dort auch das Zitat.] und des BMA an die Geschäftsstelle der Kohlenbergbauischen Unternehmensverbände in Luxemburg vom 23.12.1957 und 16.05.1958. Ebd. Vgl. auch das Schreiben des BMWi an das BMI vom 15.08.1958. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640.

251 Vgl. CE/CPL (58) 10 und CE/CPL Opinion (58) 8.

252 Vgl. EUI/HAEC Florenz, CEAB 5, Nr. 1098. Vgl. auch ebd., Dep CCRE, Nr. 67.

253 Aufgrund des Scheiterns einer offiziellen Vertretung der Kommunen bei der EGKS übernahm in den 1960er Jahren vor allem der RGE diese Aufgabe und veranstaltete 1963 in Luxemburg und 1968 in Tarent zwei Kongresse für Eisenhütten- und Bergwerksgemeinden, die jedoch bereits weitgehend von den Planungen für eine europäische Regionalpolitik bestimmt wurden. Außerdem verdeutlicht die Resolution von Tarent, dass auch Ende der 1960er Jahre keine Veränderung in der Vergabe- und Informationspolitik der Gemeinschaften gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften eingetreten war. Vgl. Erstes Gespräch über die Lage der Bergwerks- und Eisenhüttengemeinden bei der Montanunion in Luxemburg, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 73-84; Das Kolloquium von Tarent, in: Der Europäische Gemeindetag [11/1968], S. 18-22.

254 CE/CPL (3) 2.

Ungleichgewichte und Veränderungen seien als quasi natürliche Phänomene hinzunehmen und würden über den Markt geregelt, setzte sich im Angesicht von Landflucht, Ballungsräumen und einer steigenden regionalen Disparität bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum in den 1950er Jahren zunehmend die Auffassung durch, dass der Staat planerisch in die Nutzung und Gestaltung des Raumes eingreifen müsse, um den veränderten technischen Rahmenbedingungen gerecht zu werden und eine allgemeine Steigerung der Lebensqualität zu ermöglichen. Zu diesem Zweck wurden auf nationaler Ebene die Raumordnung – verstanden als Versuch „eine optimale Raumstruktur zu schaffen, um dem Menschen und der menschlichen Gemeinschaft die besten Lebensbedingungen (Gesundheit, Arbeit, Kultur, Freizeit usw.) in einer angenehmen Umwelt zu sichern“<sup>255</sup> – und als ihr wichtigstes Instrument die Regional- oder regionale Wirtschaftspolitik entwickelt, deren Ursprünge in die 1950er Jahre zurückgehen und deren Hochphase die Zeit der „Planungseuphorie“ von der Mitte der 1960er bis zur Mitte der 70er Jahre war. Die Methoden und Verfahren in der Raumordnungspolitik in den einzelnen Ländern gestalteten sich sehr unterschiedlich, was insbesondere von der Verwaltungsstruktur des jeweiligen Staates abhing. In den romanischen Ländern wurde die Raumordnung nahezu ausschließlich als zentralstaatliche Aufgabe begriffen, während sich in den föderalen Staaten unterschiedliche theoretische Auffassungen gegenüberstanden. Auf der einen Seite standen sowohl das Prinzip einer „Raumplanung von unten“ als auch das „Bild der Gegenströme von oben nach unten und von unten nach oben“, die besonders in kommunalen Kreisen großen Anklang fanden.<sup>256</sup> Auf der anderen Seite verfolgte die Bundesregierung eine Ausrichtung der Raumordnung aller Gebietskörperschaften an einheitlichen Leitzielen, die zwar eine Mitbestimmung der Länder und Kommunen vorsah, aber letztlich doch eine Rahmenordnung „von oben nach unten“ darstellte, was zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der Diskussion um das 1965 verabschiedete Bundesraumordnungsgesetz führte. Diese Dichotomie zwischen kommunalen Selbstverwaltungs- und Mitbestimmungsforderungen und den regierungsseitigen Vorstellungen einer Gesamtplanung lässt sich problemlos auf die Haltungen auf europäischer Ebene übertragen. Sie wurde allerdings verstärkt durch die Probleme, welche sich aus den unterschiedlichen Verwaltungssystemen und –traditionen in Europa ergaben. Während es in den föderalen Staaten um *Form* und *Ausmaß* kommunaler Beteiligung im Bereich der Raumordnung ging, bedeutete eine Beteiligung der Kommunen in zentralstaatlich organisierten Ländern eine Infragestellung des Verwaltungssystems selbst. Unabhängig davon stimmten aber alle Beteiligten in den allgemeinen Intentionen weitgehend überein. Leitziel der Raumordnung sollte die Verminderung der

---

255 Europarat. Beratende Versammlung. Raumordnung ein europäisches Problem, Hachenburg 1968, S. 46.

256 Vgl.: Weinberger, Bruno: Raumordnung, Straßenbau und Finanzausgleich, in: Der Städtetag [16/1963], S. 284ff.; Göb, Rüdiger: Die Rolle der Gemeinden und Regionen in der europäischen Raumplanung, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 165ff.; Diettrich, Erich: Regionale Wirtschaftspolitik im europäischen Rahmen. Wirrwarr der Vorstellungen und Pläne, in: Informationen des Instituts für Raumforschung [11/1961], S. 103-21 und S. 133-152.

wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Regionen innerhalb der Nationalstaaten und Europas sein. Im Vordergrund stand dabei die Förderung „rückständiger“ Regionen, die Unterstützung des Strukturwandels in Krisenregionen und die Entwicklung von Grenzregionen. Darüber hinaus sollten auf kommunaler Ebene das Verhältnis von Ballungsräumen und Umland auf eine neue, den veränderten Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen angepasste Grundlage gestellt werden. Auch die überkommenen Verwaltungsstrukturen sollten durch Gebietsreformen der zunehmenden Mobilität angepasst werden.

Diese kurze Übersicht macht deutlich, wie sehr die Kommunen in Europa – trotz ihrer unterschiedlichen Mitwirkungsmöglichkeiten in den föderalen und zentralistischen Staaten – von raumordnerischen Aktivitäten der Zentralregierungen bzw. der föderalen Gebietskörperschaften betroffen waren. Bereits 1958 nahm die Europäische Kommunalkonferenz als erste europäische Institution eine Resolution an, die eine Raumordnung auf europäischer Ebene forderte, und in den folgenden Jahren avancierte die „Europäische Raumordnung“ zu einem der zentralen Themen der Straßburger Konferenz, die hierzu bis 1964 insgesamt 17 Resolutionen und Stellungnahmen verabschiedete.<sup>257</sup> Die gemeinsame Quintessenz aller Resolutionen war erstens die Forderung nach finanzieller Unterstützung der notleidenden Gebiete und Kommunen, zweitens die Betonung der Notwendigkeit einer räumlichen Neustrukturierung der Nationalstaaten, die in den föderalen Staaten als Gebietsreform und in den Zentralstaaten als Dekonzentration bzw. Dezentralisierung stattfinden sollte, und drittens die Beteiligung der Kommunen an der Planung und Durchführung der Raumordnungsmaßnahmen. Diese grundsätzlichen Übereinstimmungen dürfen jedoch nicht über die tiefgreifenden nationalen und verbandspolitischen Differenzen auf kommunaler Ebene hinwegtäuschen, welche sich häufig hinter den allgemein gehaltenen Resolutionstexten verbargen. Dies soll im Folgenden an drei Beispielen erläutert werden.

Da ist zunächst einmal der Begriff „Region“, dessen Betonung durch die französischen und italienischen Kommunalvertreter die deutschen Spitzenverbände beunruhigte. Im Laufe der ersten drei Sitzungen der Europäischen Kommunalkonferenz hatte der Präsident der französischen Vereinigung der Generalräte, Abel-Durand, auf eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Interessen gedrungen und 1959 sogar die Gründung eines europäischen Regionalverbandes angeregt.<sup>258</sup> Beide Ansinnen stießen jedoch bei den deutschen Spitzenverbänden auf Widerstand, da man eine Trennung von regionaler und kommunaler Ebene ablehnte und eine Ausdehnung des Regionsbegriffs auf die Bundesländer befürchtete.<sup>259</sup> So lehnte die Konferenz 1960 den Vorschlag

---

<sup>257</sup> Vgl. CE/CPL Res (58) 8; CE/CPL Res (60) 12-15; CE/CPL Opinion (60) 13; CE/CPL Res (62) 38; CE/CPL Res (64) 39-48.

<sup>258</sup> Vgl. die Ausführungen des Delegierten Abel-Durand auf den Europäischen Kommunalkonferenzen 1957, 1958 und 1960: CE/AS SM (8) 20, Second Sitting, S. 71f.; ebd., 4<sup>th</sup> Part, S. 12f; CE/CPL (2), Official Report, S. 4; CE/CPL (3) CR 2, S. 8 und CR (3), S. 48ff.

<sup>259</sup> Vgl. das Schreiben Abel-Durands an den DLT vom 18.08.1958 über die Gründung einer „Europäischen Union der regionalen Vertretungen“. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4634. Vgl. die

Abel-Durands ab, den Artikel 1 des Chartaentwurfs dahingehend zu ändern, dass der Begriff „pouvoirs locaux“ sowohl die Kommunen als auch die „institutions intermédiaires entre l’Etat et les communes“ umfassen sollte.<sup>260</sup> Hier wird deutlich, dass sich einige französische und italienische Kommunalvertreter durch die Europäische Kommunalkonferenz eine Stärkung der Selbstverwaltung in ihren Ländern versprochen, während die Kommunen in der Bundesrepublik vor allem deren Schwächung befürchteten. Diese unterschiedlichen Einstellungen werden auch in der Definition des Begriffs „Region“ deutlich, den die Europäische Kommunalkonferenz 1960 verabschiedete:

„That the term ‚region‘ be reserved for territorial units smaller than States, whose inhabitants have common interests of various kinds, and in which exist links of a geographical, historic and economic character, and of custom and sometimes dialect, and consequently a common feeling of belonging to a particular way of life.“<sup>261</sup>

Insbesondere der erste Halbsatz verdeutlicht den Kompromisscharakter der Resolution, denn einerseits verhinderte das Fehlen einer geographischen Eingrenzung des Regionenbegriffs nach unten eine Trennung zwischen kommunaler und regionaler Ebene und andererseits bedeutete die obere Abgrenzung „smaller than states“ nach deutschem Verfassungsverständnis einen Ausschluss der Bundesländer aufgrund ihrer Staatsqualität. Dieser Ausgleich der divergierenden Positionen ermöglichte zwar eine oberflächliche Auseinandersetzung mit Raumordnung und Regionalpolitik, aber sobald die Einbeziehung der Bundesländer in das Konzept der Region im Raum stand, brachen die alten Konflikte wieder auf. So zum Beispiel im Zuge der Diskussion um die Reform der Europäischen Kommunalkonferenz in den 1970er Jahren und der damit angestrebten Öffnung der Konferenz für die Vertreter der Regionen. Diese sei sowohl für die deutschen kommunalen Spitzenverbände als auch für die deutsche Sektion des RGE „nicht akzeptierbar“ und setze die „Fortexistenz der Konferenz im Ganzen aufs Spiel“, wenn damit beabsichtigt sei, „der zweiten Staatsebene in föderalistischen Ländern [den Bundesländern bzw. Kantonen, I.B.] den Eingang in die Konferenz zu verschaffen“.<sup>262</sup> Hier trafen die unterschiedlichen innerstaatlichen Strukturen und daraus resultierenden Forderungen, die in der Resolution von 1960 überdeckt worden waren, offen aufeinander, wie das Geschäftsführende Präsidialmitglied des DST, Bruno Weinberger, auf der Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses der BKSpV 1973 deutlich machte:

„[E]s sei festzustellen, dass insbesondere die romanischen Länder versuchen, bei ihrer ‚Parallelschaltung‘ mit den deutschen Verhältnissen den falschen Ansprechpartner zu suchen. [...]; worum es hier gehe, sei die Bewahrung der

---

Niederschrift über die 63. Präsidialsitzung des DLT am 8./9.10.1958 in Wetzlar. BArch Koblenz, B 173, Nr. 357.

260 Vgl. CE/CPL (3) CR 4, S. 45ff.

261 CE/CPL Res (60) 12.

262 Schreiben der BKSpV an den Präsidenten der Europäischen Kommunalkonferenz, Giancarlo Piombino, vom 30.11.1973. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 100-02/5-8.

kommunalen Strukturen. In diesem Punkt liege der Konflikt, hier sei das Spannungsverhältnis aufgrund der unterschiedlichen föderativen Strukturen der jeweiligen Nationalstaaten im Auge zu behalten. [...] Überspitzt formuliert wollten die ‚Regionalisten‘ hier etwas anderes, was die kommunale Ebene ihnen nicht anbieten könne, nämlich die Mitwirkung und Mitbeteiligung der Bundesländer; es werde so versucht, das örtliche Element zurückzudrängen.“<sup>263</sup>

Diese Auseinandersetzung setzte sich auch in der Folgezeit fort, wobei sich jedoch das Schwergewicht mit der Entdeckung des Regionenbegriffs durch die Bundesländer seit Mitte der 1980er Jahre auf die nationale Ebene verlagerte und besonders 1993/94 zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Bundesländern und Kommunen über die Besetzung der deutschen Sitze im Ausschuss der Regionen und der Aufnahme der Bundesländer in den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas führte.<sup>264</sup>

Wie beim Begriff Region, so spielten auch in der Frage der Finanzierung regionaler Wirtschaftshilfe die unterschiedlichen innerstaatlichen Verwaltungsstrukturen und -kompetenzen eine entscheidende Rolle für die Probleme bei der Verabschiedung gemeinsamer Resolutionen auf dem Gebiet der Raumplanung jenseits allgemeiner Forderungen. Die Ausgangslagen und das Verständnis von Selbstverwaltung waren in den nord- und südeuropäischen Staaten einfach zu unterschiedlich, um ein gemeinsames Problembewusstsein zu erlauben. Daher stießen die Forderungen der jeweils anderen Seite trotz der einstimmigen Verabschiedung von allgemeinen Resolutionen zumeist auf wenig Verständnis, wie der Kommentar des Geschäftsführers des DLT, Wormit, über die III. Europäische Kommunalkonferenz 1960 verdeutlicht:

„Man kommt jedoch nicht von der Vermutung los, daß es diesem (Berichterstatte Motte, I.B.) und auch manchem anderen Berichterstatte wohl *primär* darum geht, solche Mängel, die etwa auf dem Gebiet des Kommunalwesens oder der Wirtschaft der einzelnen Länder vorliegen und die innerhalb der Länder zunächst nicht abgestellt werden können, mit Hilfe europäischer Maßnahmen beseitigen zu lassen. Von ‚Europa‘ scheint man z.B. eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in staatsautoritär regierten Ländern und eine Wirtschaftshilfe für die Gemeinden in Notstandsgebieten zu erhoffen. Diese Technik des indirekten Schießens verwirrt natürlich die Zusammenhänge und führt zwangsläufig zur Beschreitung von Um- oder gar Irrwegen. [...] Ich weiß nicht, ob man mit diesen Methoden auf die Dauer

---

263 Niederschrift über die 15. Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses der BKSpV am 14./15.03.1977 in Saarbrücken. Ebd., Dir 100-02/15.

264 Vgl. Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 131ff. und 143ff. Vgl. auch: Maternus, George: Maastricht: Ende der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland? Von der Leichtfertigkeit der Diplomaten, der Ignoranz der Eurokraten und regionalen Mißverständnissen, in: Der Städtetag [45/1992], S. 557f.; Leitermann, Walter: Stadt und Region im Europarat. Reform der Ständigen Konferenz zum Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas – ein Rückblick, in: Der Städtetag [47/1994], S. 273-278; Dieckmann, Jochen: Die Länder in Europa – ein trauriges Kapitel, in: Der Städtetag [47/1994], S. 523; Lennep; Hans Gerd: Kommunale Mitsprache im Europarat gefährdet, in: Stadt und Gemeinde [48/1993], S. 163-166; Hoffschulte, Heinrich: „Das Europa der Gemeinden“, in: Stadt und Gemeinde [49/1994], S. 350ff.; Gensler, Frank: Mit dem Ausschuß der Regionen ins Europa der Regionen?, in: Europa kommunal [1994], S. 106-109.

wirksam arbeiten kann. Vielleicht nützen sie in ihrer Verschleierung und Verkrampfung weder Europa noch den Gemeinden.“<sup>265</sup>

Es bedurfte erst eines langsamen Annäherungs- und Lernprozesses, der es ermöglichte, eine gemeinsame Verständigungsbasis zu finden, auf der eine inhaltliche Zusammenarbeit möglich war und die der ehemalige Mainzer Bürgermeister Hofmann im Rückblick – nicht zu Unrecht – als größten Erfolg der kommunalen Zusammenarbeit in Europa herausgestellt hat.<sup>266</sup> Die Voraussetzung dafür war allerdings die oft mit langen Auseinandersetzungen und Unverständnis verbundene Erkenntnis der Unterschiedlichkeit der nationalen Selbstverwaltungstraditionen und Kommunalverwaltungssysteme, welche in den 1960er und 70er Jahren die konkrete Arbeit oft erschwerte.

Aber nicht nur die nationalen Unterschiede erschwerten eine gemeinsame Position der Kommunen in Fragen der europäischen Raumplanung, sondern auch die unterschiedlichen Standpunkte der verschiedenen Formen kommunaler Gebietskörperschaften oder Gruppen von Kommunalpolitikern in spezifischen Fragen der Raumordnung. Derartige Meinungsverschiedenheiten waren auch in der Europäischen Kommunalkonferenz zu spüren. 1966 kam es zu einer heftigen Kontroverse zwischen „Fusionisten“ und „Anitfusionisten“ unter den französischen Kommunalvertretern über die Notwendigkeit und die Durchführung einer Neuordnung der Kommunalstrukturen.<sup>267</sup> Zwei Jahre später beklagte sich der Städtetag wegen „städtefeindlicher Tendenzen“ in zwei Resolutionsentwürfen zur Frage des Verhältnisses von Stadt und Umland, die auf eine „Verherrlichung der Zustände in den kleinen und kleinsten Gemeinden und eine Ablehnung aller Ballungstendenzen in den Großstädten hinaus[liefen].“<sup>268</sup> Hier zeigt sich, dass die Oberflächlichkeit vieler Resolutionen auch auf die Uneinigkeit der Kommunalvertreter und die unterschiedlichen Interessen verschiedener Gebietskörperschaften zurückzuführen war. Als Folge dieser Uneinigkeit konnten die Vorschläge der Europäischen Kommunalkonferenz zur europäischen Raumordnung ein sehr allgemeines Niveau niemals verlassen, was dazu führte, dass die Bemühungen auf diesem Gebiet trotz der Unterstützung der Beratenden Versammlung wenig erfolgreich blieben.<sup>269</sup> Es entstand lediglich „eine verwirrende Fülle von Ausschüssen“, die zu einer „gewisse[n] hemmende[n] organisatorische[n] Mehrspurigkeit“ führten, was Ministerialdirigent Keßler vom BMI bereits 1961 zu der Bemerkung veranlasste, die „geringen Arbeitsergebnisse auf diesem Gebiet [stünden] im umgekehrten Verhältnis zur Anzahl

---

<sup>265</sup> Vgl. das Schreiben Wormits an MinDgt Keßler vom 21.01.1960. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4650.

<sup>266</sup> Vgl. das Interview mit Bm a.D. Josef Hofmann/Mainz am 07.07.1999.

<sup>267</sup> Vgl. Europäische Kommunalkonferenz in Straßburg, in: Der Landkreis [36/1966], S. 388f. Vgl. auch: CE/CPL, Official Report of Debates, S. 62-89.

<sup>268</sup> Vgl. den Bericht des Referats R6 an StS Gumbel vom 02.12.1968. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 657. Vgl. auch: Pünder, Tilman: Kommunalherbst in Straßburg, in: Der Städtetag [21/1968], S. 616f.

<sup>269</sup> Vgl. CE/AS Rec (59) 201, Res (61) 210, Rec (63) 368, Res (64) 289.

und Besetzung der dafür vorgesehenen Kommissionen“.<sup>270</sup> Da zudem die Bemühungen der Konferenz in die Hochphase der Auseinandersetzungen mit dem Ministerkomitee um die Charta und die Geschäftsordnung fielen, wurden die Mehrzahl der Resolutionen und Berichte aus formalen Gründen nicht vollzogen und blieb inhaltlich weitgehend toter Buchstabe.<sup>271</sup>

Einziges greifbares Ergebnis war, dass die Kommunalkonferenz mit ihrem Vorschlag zur Einrichtung eines „European Council for Regional Planning“ 1964 den Anstoß zur Empfehlung 289 der Beratenden Versammlung gab, die daraufhin eine großangelegte Studie zur europäischen Raumplanung in Angriff nahm.<sup>272</sup> Sie bildete zusammen mit dem Vorschlag des deutschen Innenministers Paul Lücke auf dem VII. Europäischen Gemeindetag in Rom, eine europäische Konferenz der Raumordnungsminister einzuberufen, die Grundlage für die Etablierung einer eigenständigen Raumordnungspolitik im Rahmen des Europarates ab 1970.<sup>273</sup>

Damit hatten die europäischen Kommunalpolitiker zwar erreicht, dass die Raumordnung als europäisches Problem von den Regierungen der Mitgliedsstaaten wahrgenommen wurde, aber mit ihren inhaltlichen Forderungen nach stärkerer Beteiligung konnten sie sich auf europäischer Ebene nur sehr begrenzt durchsetzen, wie aus dem betreffenden Abschnitt der Abschlussresolution der ersten Konferenz der europäischen Raumordnungsminister im September 1970 in Bonn hervorgeht:

„Since the region is the framework best suited for the preparation and implementation of overall regional planning projects, as observed by the European Conference of Local Authorities, governments should encourage effective regional structures to enable the population to play a part in the preparation and implementation of regional programmes.“<sup>274</sup>

Diese eher schwache Absichtserklärung macht deutlich, dass die weitgefassten Ziele der Kommunalvertreter insbesondere der romanischen Länder, durch eine europäische Raumplanung mehr Mitbestimmungsrechte auf nationaler Ebene zu erhalten, gescheitert waren. Die Nationalstaaten waren zwar bereit, die Ziele ihrer Raumordnungspolitik europaweit zu koordinieren und abzustimmen, nicht jedoch die Formen und das

---

270 Schreiben BMI an AA vom 10.02. und 13.12.1961. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4643

271 Vgl. Kitschenberg, Helmut: Tagung der Europäischen Kommunalkonferenz, in: Der Landkreis [34/1964], S. 224ff. CE/CM Concl. (65) 139, point XIX; CE/CM Concl. (65) 140, point XVIII.

272 Vgl. CE/AS Rec (64) 289; Rec (66) 472; Rec (68) 525 und 526 und CE/AS Doc 2382. Vgl. auch Europarat. Beratende Versammlung. Raumordnung ein europäisches Problem, Hachenburg 1970.

273 Vgl. für den Vorschlag von Bundesinnenminister Lücke eine europäische Raumordnungsministerkonferenz einzurichten: Europäische Raumordnung und Regionalplanung müssen demokratisch und dürfen nicht autoritär sein. Referat von Herrn Paul Lücke, Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung der Bundesrepublik, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 161-168, hier: S. 165. Vgl. zu den Verhandlungen im Ministerkomitee zur Raumordnung CE/CM Concl. (68) 172, point VII; Concl. (68) 173, point XVII. Vgl. auch: I. Europäische Raumordnungsminister-Konferenz in Bonn, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], S. 49ff.

274 CE/CM Doc (70) 211.

Ausmaß der Beteiligung innerstaatlicher Gebietskörperschaften.<sup>275</sup> Derartige Tendenzen sind erst seit Mitte der 1980er Jahre mit dem Aufkommen des „Europas der Regionen“ und der Regionalforschung zu erkennen.

Fasst man alle Aktionsbereiche der Europäischen Kommunalkonferenz zusammen, so lässt sich festhalten, dass Anfang der 1960er Jahre die föderalistische Herausforderung der Nationalstaaten und des traditionellen Verständnisses transnationaler Kommunalbeziehungen gescheitert war. Die „ungestümen“ 1950er Jahren in den transnationalen Beziehungen der Kommunen waren vorbei. Die politischen Projekte, die Anfang der 1950er Jahre von den verschiedenen Strömungen im RGE ausgegangen und Ausdruck der gesteigerten internationalen Sensibilität der Kommunen waren, hatten nicht gegen den Widerstand der Nationalstaaten durchgesetzt werden können. Die Europäische Kommunalkonferenz hatte 1964 einen toten Punkt erreicht. Dies lag zum einen sicherlich auch daran, dass einige der Projekte an organisatorischen Mängeln litten oder ihre finanziellen Auswirkungen von den Initiatoren nicht berücksichtigt worden waren. Zum anderen hatten die Föderalisten schlichtweg die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeindevertretern und die Unterschiede zwischen den Selbstverwaltungstraditionen in Nord- und Südeuropa unterschätzt, die immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen IGV und RGE führten und kaum mehr als sehr allgemeine Resolutionstexte zuließen.

Entscheidend blieb aber, dass die Nationalstaaten die Aufgabe der Kommunen auf europäischer Ebene neben dem fachlichen Gedankenaustausch vor allem in der Förderung eines allgemeinen Europabewusstseins sahen, weitergehenden substantiellen Forderungen aber ablehnend gegenüberstanden. Die Gemeindevertreter konnten lediglich die Institutionalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz und – mit zeitlicher Verzögerung – die Gründung der Europäischen Konferenz der Raumordnungsminister als Erfolge ihrer Anstrengungen verbuchen. Letztere entsprach zwar dem Wunsch nach einer stärkeren staatlichen Unterstützung der Kommunen im Rahmen der Raumplanung und der Regionalpolitik, aber die Hoffnungen auf eine kommunale Mitbestimmung blieben zunächst unerfüllt. Der Europäischen Kommunalkonferenz als Institution haftete dagegen der bittere Beigeschmack einer Charta und einer Geschäftsordnung an, die der Konferenz fast alle Wirkungsmöglichkeiten raubte und dadurch zu einem repräsentativen Expertengremium degradierte, das letztlich niemanden wirklich zufrieden stellte. Außerdem waren die zukünftigen Entwicklungschancen der Einrichtung durch die Tatsache, dass es den Gemeindevertretern nicht gelungen war, eine institutionelle Beziehung zu den Europäischen Gemeinschaften herzustellen oder eine Partizipation an den Fördermaßnahmen der EGKS zu erreichen, sehr begrenzt.

---

<sup>275</sup> Vgl. zur weiteren Entwicklung der Raumordnungspolitik im Europarat: Mudrich, Günter: Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik im Europarat. Erfahrungen der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, in: Ansätze einer europäischen Raumordnung, hrsg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 23-51.

### 3.3 Agonie in Straßburg und „langer Marsch“ nach Brüssel – die 1960er Jahre

Das paradoxe Ergebnis dieser Entwicklung war, dass sich in den 1960er Jahren, als die Kommunen – finanziell und ideell gefördert durch die Nationalstaaten – auf dem Gebiet der Partnerschaften und der „Europäischen Erziehung“ ihre größten Erfolge feierten, die kommunale Europabewegung ebenso wie die Integrationspolitik auf staatlicher Ebene in eine tiefe Krise geriet, die sich auf drei Ebenen niederschlug.

Erstens kam Anfang der 1960er Jahre aus verschiedenen Richtungen und aus unterschiedlichen Gründen eine wachsende Kritik an der Europäischen Kommunalkonferenz auf, die schließlich in Desinteresse und Agonie umschlug und erst im Laufe der 1970er Jahre überwunden werden konnte. Zweitens bemühten sich die internationalen und nationalen Gemeindeverbände verstärkt um eine Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften, denn mit dem sukzessiven Übergang der Kommission von der Erfüllung der Römischen Verträge zur Ausarbeitung eigener Politikbereiche wurde den Kommunen bewusst, dass sie in Zukunft zunehmend durch Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften beeinflusst werden würden. Außerdem hatten die Kommunen schnell die Bedeutung erkannt, die die Regionalpolitik für ihre wirtschaftliche Entwicklung spielen könnte. Daher war es das Hauptziel des kommunalen Lobbying, an der Ausarbeitung der Europäischen Regionalpolitik aktiv beteiligt zu werden, um später von den Programmen profitieren zu können. Drittens zwangen die neuen europäischen Herausforderungen die Gemeindeverbände dazu, den Konflikt zwischen IGV und RGE auf nationaler und internationaler Ebene zu überdenken. Der Konflikt, der sich in der ersten Hälfte der 1950er Jahre an verbandspolitischen Rivalitäten und den unterschiedlichen Selbstverwaltungstraditionen entzündet hatte und seit 1954/55 insbesondere in Deutschland in einen verbandspolitischen Machtkampf und persönliche Fehden übergegangen war, um sich dann in abgeschwächter Form im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz fortzusetzen, stellte zunehmend ein Problem für die europäische Interessenvertretung der Kommunen dar. Daher näherte man sich auf nationaler und internationaler Ebene im Laufe der 1960er Jahre langsam an und gelangte zwischen 1974 und 1976 sogar erstmals zu einer zeitweiligen Kooperation in Form eines gemeinsamen Verbindungsbüros bei den Europäischen Gemeinschaften.

Im Folgenden werden die Entwicklungen auf diesen drei Ebenen dargestellt, um abschließend einen Ausblick auf den „Neuanfang“ im Zeichen der Regionen zu wagen, ohne die Kontinuitätslinien zwischen dem „Europa der Gemeinden“ und dem „Europa der Regionen“ zu verschütten. Denn gerade diese Kontinuitäten machen deutlich, wie kurzfristig die Erfolge der Nationalstaaten bei der Reglementierung der Auslandsbeziehungen subnationaler Gebietskörperschaften in den 1950er und 60er Jahren waren.

### 3.3.1 Von der Kritik zur Reform der Europäischen Kommunalkonferenz

*„Der Generalsekretär betonte, dass die Europäische Kommunalkonferenz vom französischen Ministerpräsident Chaban-Delmas, [...], gegründet worden sei und ihre Auflösung deswegen nicht in Frage käme.“<sup>276</sup>*

Das Zitat des Generalsekretärs in einer Grundsatzdebatte über die Europäische Kommunalkonferenz „als solche“ und „ihre nicht zufriedenstellende Arbeitsweise“,<sup>277</sup> die Ende 1969 im Ministerkomitee des Europarates geführt wurde, verdeutlicht, wie schwierig das Verhältnis zwischen den Regierungs- und Kommunalvertretern im Europarat auch mehr als zehn Jahre nach der Gründung der Konferenz noch war. Die Hoffnungen des deutschen Ministerbeauftragten im Jahre 1963, die Beziehung zwischen Ministerkomitee und Gemeindevertretern hätte sich durch das Nachgeben der Konferenz in der Frage der Charta und der Geschäftsordnung entspannt, war unerfüllt geblieben.<sup>278</sup> Im Gegenteil, da die Charta der Konferenz ein Kompromiss zwischen ihren Befürwortern und Gegnern war, hatte sie letztlich keine Gruppe zufrieden stellen können. Das Ergebnis war eine kontinuierliche Kritik an der Institution, die im Laufe der 1960er Jahre zu einem zunehmenden Desinteresse bei allen Beteiligten führte.

Auf der einen Seite bemängelten die Kritiker der repräsentativ-parlamentarischen Form der Konferenz, d.h. vor allem die Vertreter des IGV und die Regierungen, deren Arbeitsweise und die unbefriedigenden fachlichen Ergebnisse. Bereits 1960 hatte OB Klett den Verlauf der III. Europäischen Kommunalkonferenz als „tagelange Plätscherei“ bezeichnet, und Ministerialdirigent Keßler vom BMI kritisierte in einem Artikel im „Landkreistag“ den Mangel an „praktischen Ergebnissen“ und forderte eine „Synthese zwischen Europabegeisterung und sachlicher Arbeitsweise“.<sup>279</sup> Diese Einstellung der Kommunalen Spitzenverbände blieb bis in die 1970er Jahre bestehen und wurde auch von der Europakommission des IGV geteilt, die immer wieder die mangelnde Effizienz und ungeeignete Form der Konferenz beklagte.<sup>280</sup> Noch 1969 stellte das IGV-Generalsekretariat die Frage, ob die Konferenz in ihrer bisherigen Form nicht „a liability rather than an asset for the image of local government“ darstelle und schlug entweder deren komplette Auflösung, die Umwandlung in ein

---

<sup>276</sup> Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat an das AA über die 181. Sitzung der Ministerbeauftragten im Juni 1969. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 657.

<sup>277</sup> Ebd. Vgl. CE/CM Concl. (69) 181, point XIX.

<sup>278</sup> Vgl. S. 175.

<sup>279</sup> Mitteilung an die Herren Vorstandsmitglieder des DST. Landesverband Schleswig-Holstein. Nr. 23/1960. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4640; Keßler, Erich: Die dritte Sitzung der Europäischen Gemeindekonferenz in Straßburg, in: Der Landkreistag [30/1960], S. 68-71, hier: S. 71.

<sup>280</sup> Vgl. die Protokolle der Sitzung des EAC am 22.-24.03.1965 in Straßburg, am 21./22.03.1966 in Brüssel und am 26.02.1969 in Paris. LArch Berlin Rep 142-09, Dir 104-04/2. Vgl. auch den Bericht über das Verhältnis des IGV zu den europäischen Institutionen zur Sitzung des EAC in Paris. Ebd. Vgl. Fünfte Europäische Gemeindekonferenz, in: Der Städtetag [17/1964], S. 221f.; Torbohm, Jost: Europäische Gemeindekonferenz ohne Höhepunkte, in: Der Städtetag [19/1966], S. 357f.; Pünder, Tilman: Kommunale Auslandsarbeit, in: Der Städtetag [21/1968], S. 286-291, hier: S. 288f.; Weinberger, Bruno: Das Europa der Gemeinden. Zur XII. Europäischen Kommunalkonferenz Straßburg 1976, in: Der Städtetag [29/1976], S. 241.

Sachverständigenrat oder eine tiefgreifende Reform der Konferenz als politisches Organ vor, die eine Verbesserung ihrer Effizienz voraussetze.<sup>281</sup> Letztlich stellte aber trotz aller Unzufriedenheit eine Auflösung der Konferenz für die kommunalen Kritiker keine ernsthafte Alternative dar, denn man war sich trotz aller Mängel, die die Europäische Kommunalkonferenz aufwies, bewusst, dass sie die einzige institutionelle Vertretung auf europäischer Ebene darstellte und ein einseitiger Rückzug der IGV-Vertreter sich aus verbandspolitischen Gründen verbot. Man beteiligte sich daher zwar einerseits an den Arbeiten der Konferenz und verteidigte seine Interessen auf der Straßburger Bühne. Andererseits maß man den zumeist sehr allgemeinen Resolutionen aber keine besondere Bedeutung bei. Dies wird daran deutlich, dass die Tagungen der Konferenz in den Gremiensitzungen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene kaum diskutiert wurden, während die Fragen über die Beziehungen zur EWG sich in den 1960er Jahren zunehmend in den Vordergrund schoben. Dies bestätigt auch der Bericht über die V. Europäische Kommunalkonferenz vor dem Hauptausschuss des Deutschen Städtetages 1964, der feststellte, die Konferenz habe „insgesamt nicht den Eindruck erwecken [können], dass sie an realer Wirkungskraft mit den Brüsseler Europa-Institutionen vergleichbar sei.“<sup>282</sup> Die Haltung der deutschen kommunalen Spitzenverbände teilte auch die Bundesregierung. Man war im Innenministerium zwar aus allgemeinpolitischen Erwägungen bemüht, möglichst rasch Stellungnahmen zu den Resolutionen der Konferenz abzugeben, um ihre Behandlung im Ministerkomitee zu beschleunigen, aber der Inhalt der Beschlüsse erschwerte eine Auseinandersetzung. Verschiedene Resolutionen waren „aus formellen Gründen nicht vollziehbar (Verstoß gegen die Charta) bzw. materiell nicht folgerichtig durchdacht“. Andere Entscheidungen enthielten nur „Selbstverständlichkeiten“ oder waren für die Bundesrepublik substantiell bedeutungslos bzw. für andere Staaten aus innenpolitischen Gründen nicht akzeptabel.<sup>283</sup> Da die Mehrzahl der Regierungsbeauftragten diese Einschätzung teilte, kam es auch in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre immer wieder zu Spannungen zwischen der Europäischen Kommunalkonferenz und dem Ministerkomitee, die vor allem durch die divergierenden Einschätzungen des Charakters der Konferenz hervorgerufen wurden. Während die Ministerbeauftragten immer wieder auf die Charta verwiesen, die die Konferenz als Expertengremium konstituierte, betonten die föderalistischen Konferenzbefürworter, dass die Konferenz – obwohl formal ein Expertengremium – dennoch eine politische Institution sei. Aus diesem gegenseitigen Unverständnis resultierten dann Verzögerungen bei der Bearbeitung der Resolutionen, deren häufige Ablehnung oder substanzlose Kenntnisnahme durch das Ministerkomitee sowie eine weitgehende Ignorierung der Konferenz durch die Regierungsvertreter, die

---

281 Bericht über das Verhältnis des IGV zu den europäischen Institutionen zur Sitzung des EAC in Paris. LArch Berlin Rep 142-09, Dir 104-04/2.

282 Niederschrift über die 57. Sitzung des Hauptausschusses des DST am 14.04.1964 in Lübeck. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 01-01/57-59.

283 Schreiben des BMI an das AA vom 25.06.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 507. Vgl. auch das Schreiben des BMI an das AA vom 18.07.1966. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 653.

das Verhältnis weiter belasteten.<sup>284</sup> Bezeichnend für das gegenseitige Unverständnis ist die Frage des Schweizer Ministerbeauftragten an den Generalsekretär des Europarates aus dem Jahre 1969, „in what form the Committee of Ministers was required to pronounce itself on the resolutions of the Conference, and [...] what were the legal effects of these resolutions.“<sup>285</sup> Vielfach wussten die Ministerbeauftragten schlichtweg nicht, was sie mit den Beschlüssen der Konferenz anfangen sollten, bzw. sahen sich durch die Komplexität und den technischen Charakter der behandelten Themen überfordert. Hier machte sich auf der Ebene der kommunalen Auslandsbeziehungen die Strukturveränderung in den internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit bemerkbar, die durch das verstärkte Auftreten transnationaler Akteure die klassische Diplomatie im engeren Sinne immer weiter in den Hintergrund drängte. In zunehmenden Maße war daher auch auf zwischenstaatlichem Gebiet das Expertenwissen der Fachministerien gefragt, während die Außenministerien, abgesehen von den Bereichen der „hohen Politik“, oftmals nur noch Koordinationsfunktionen ausübten. Es verwundert daher auch nicht, dass gerade das AA anlässlich einer Ressortbesprechung zu dem Ergebnis kam, die Erfahrungen mit der Kommunalkonferenz seien bisher „denkbar schlecht“.<sup>286</sup> Die Diskussionen erschöpften sich größtenteils in der „Wiederholung früherer als zu theoretisch bereits abgelehnter Probleme“. Daher sei von der Konferenz weder ein „praktischer Nutzen“ noch eine „Belebung der interkommunalen Zusammenarbeit“ zu erwarten.

Aber nicht nur von der Seite der Kritiker der Europäischen Kommunalkonferenz wurde Unzufriedenheit geäußert, sondern auch aus den Reihen des RGE, der die Kommunalkonferenz als Ergebnis seiner europapolitischen Bemühungen in den 1950er Jahren betrachtete. Wie bereits oben erläutert, waren die Hoffnungen der europäischen Föderalisten unter den Kommunalvertretern bereits in den Auseinandersetzungen um die Institutionalisierung und die ambitionierten Projekte der frühen Jahre enttäuscht worden. Schon 1964 hatte Präsident Cravatte auf einer Präsidiumssitzung des RGE festgestellt, die Konferenz sei „gewissermassen auf einem toten Punkt angelangt“.<sup>287</sup> Sie stelle nunmehr eine „erreichte Sache“ dar und erzeuge „somit weniger Begeisterung“.

---

284 Die schleppende Behandlung der Resolutionen in den 1960er Jahren wird deutlich in den umfangreichen Erneuerungsanträgen, die auf jeder Sitzung der Kommunalkonferenz verabschiedet wurden. Sie enthielten die Beschlüsse, die seit der letzten Konferenz von den Regierungsvertretern noch nicht abschließend behandelt worden waren. Teilweise dauerte es drei Jahre, bis das Ministerkomitee einzelne Resolutionen abschließend behandelte. Vgl. CE/CPL Res (64) 50; Res (66) 55; Res (68) 60.

Vgl. für die Diskussionen über die Resolutionen der Europäischen Kommunalkonferenz im Ministerkomitee. CE/CM Concl. (65) 139, point XIX; Concl. (65) 140, point XVIII; Concl. (66) 154, point IV; Concl. (69) 179, point XXVII; Concl. (69) 181, point XIX; Concl. (69) 184, point XIX; Concl. (70) 190, point X.

Vgl. zur Reaktion des RGE auf die Untätigkeit des Ministerkomitees den Tätigkeitsbericht für die Delegiertenversammlung in Como vom 26.-28.05.1966. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2.

285 CE/CM Concl. (69) 181, point XIX.

286 Vermerk betr. die Ressortbesprechung am 11.11.1966. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 653.

287 Protokoll der Sitzung des Präsidialausschusses des RGE am 23.05.1964 in Mersault. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 14. Dort auch die folgenden Zitate.

Er forderte daher ein gesteigertes Engagement der RGE-Vertreter bei der Vorbereitung der Konferenzthemen. Daneben verfolgte der RGE das Ziel, die finanzielle und organisatorische Ausstattung der Konferenz durch Einrichtung einer eigenen Direktion für Selbstverwaltungen im Generalsekretariat zu verbessern. Sollte dies nicht geschehen, drohte Präsident Cravatte in einem Brief an Generalsekretär Smithers Anfang 1965 unverhohlen mit dem Rückzug des RGE aus der Konferenz:

„Der gegenwärtigen subalternen Situation der Gemeindefferenz und ihren mehr fiktiven als tatsächlichen Aktivitäten müsste auf jeden Fall ein Ende gesetzt werden. Ich darf hinzusetzen, dass wir anderenfalls und mit grossem Bedauern, trotz unseres guten Willens, unseren Mitgliedern zu erklären hätten, dass die Gemeindefferenz, deren Schaffung uns so viel Mühe und Geduld gekostet hat, schließlich zu einem Fiasko geworden ist und wir ihre überflüssige Existenz feststellen müssen. Dadurch würden wir aber den Europarat an sich verurteilen.“<sup>288</sup>

Auch wenn derartige Äußerungen mehr Verhandlungstaktik als reale Handlungsoption waren, so bleibt doch festzuhalten, dass der RGE in der gesamten zweiten Hälfte der 1960er Jahre die Zukunft der Europäischen Kommunalkonferenz als prekär einstufte. Noch 1968 stellte ein Bericht für die Delegiertenversammlung in Trieste fest, die „Zukunft der Europäischen Gemeindefferenz w[erde], zum Grossteil, von den Ergebnissen der nächsten Sitzungsperiode abhängig sein.“<sup>289</sup> Man befürchtete, dass die Kommunalkonferenz zu einem technischen Beratungsgremium innerhalb des Europarates, dessen Einfluss in der Öffentlichkeit sowieso als gering eingeschätzt wurde, verkommen würde. Deshalb legte man Wert darauf, zumindest zum Teil den politischen Anspruch aufrechtzuerhalten, den die Förderer der Konferenz bei ihrer Gründung im Blick gehabt hatten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Europäische Kommunalkonferenz, wie Präsident Cravatte bereits richtig erkannt hatte, in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre an einem „toten Punkt“ angekommen war. Die unterschiedlichen Auffassungen über Form und Aufgaben der Konferenz, die bereits seit ihrer Gründung das Geschehen bestimmt hatten, blieben während der gesamten 1960er Jahren bestehen und führten zu einer beständigen Kritik sowohl von Konferenzbefürwortern als auch -gegnern. Die Folge waren Desinteresse und eine weitgehende Paralyse der Institution. Es ist daher gerechtfertigt, die 1960er Jahre als Phase der Agonie der Europäischen Kommunalkonferenz zu bezeichnen. Bis 1964 liefen die ambitionierten Projekte der Gründungsphase erfolglos aus, und 1966 befasste sich die Konferenz mit eher zweitrangigen Themen. Erst 1968 gelang – aus Sicht des RGE – mit einer politischen Diskussion zum Stand der europäischen Integration und der Erneuerung der Debatte um

---

288 Vgl. das undatierte (wahrscheinlich Februar/März 1965) Schreiben Cravattes an Smithers. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15.

289 Einführender Bericht zur Delegiertenversammlung in Trieste am 07./08.10.1968. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 3.

eine Prinzipienklärung zur Gemeindeautonomie eine Wiederbelebung der Konferenz.<sup>290</sup>

Unter diesen Voraussetzungen stellt sich die Frage, warum es 1969 nicht zu einer Auflösung, sondern – im Gegenteil – zu einer Revitalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz kam, die schließlich in die Reform der Charta 1975 einmündete. Ausschlaggebend hierfür war eine Initiative, die das Generalsekretariat bereits 1965 im Ministerkomitee angestoßen hatte, um so die vorherrschende „greatest confusion“ bei den Aktivitäten des Europarates auf dem Gebiet des Kommunalwesens zu beenden.<sup>291</sup> Dabei war jedoch keineswegs von Anfang an klar, welche Folgen die Evaluierung haben würde, wie aus den Ausführungen von Generalsekretär Peter Smithers vor den Ministerbeauftragten hervorgeht:

„The investigation ought to bring out the part of the Council of Europe could play in the field of local authorities. Reform was certainly necessary or, if it appeared that the prospects did not warrant the expense, these activities would have to be considerably reduced.“

Der Bericht, der Ende 1965 dem Ministerkomitee vorgelegt wurde, fasste nochmals die bereits erwähnten Ursachen für die bisher enttäuschenden Ergebnisse der Europäischen Kommunalkonferenz zusammen und schlug die Bildung eines „Ad-hoc-Komitees“ aus Regierungs- und Kommunalvertretern vor, um Lösungsvorschläge zu entwickeln.<sup>292</sup> Diese Anregung stieß im Ministerkomitee auf „lively appreciation“, und in kommunalen Kreisen setzte sich nach anfänglichen Befürchtungen einer „Vormundschaft“ und Kontrolle des Ausschusses gegenüber der Konferenz ebenfalls eine positive Einstellung durch.<sup>293</sup>

Unter diesen Voraussetzungen trafen vom 14.-17. November 1966 erstmals in der Geschichte Repräsentanten von Zentral- und Lokalverwaltungen im Rahmen einer internationalen Organisation zusammen, um gemeinsam das zukünftige Engagement des Europarats im Bereich der Kommunalpolitik zu beraten.<sup>294</sup> Die bestehenden Meinungsunterschiede konnten zwar auch jetzt nicht ausgeräumt werden, aber beide Seiten bewerteten das Treffen insgesamt positiv.<sup>295</sup> Dem Vorschlag des Ad-hoc-

---

290 Vgl. das Schreiben Präsident Cravattes an den Präsidenten der Europäischen Kommunalkonferenz, Sir Francis Hill, vom 05.12.1967. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6.

291 CE/CM Concl. (65) 139, point XIX. Dort auch das folgende Zitat.

292 Vgl. CE/CM Doc (65) 141.

293 Vgl. zur Kritik der Kommunalvertreter an den Plänen des Generalsekretariats: Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE in Luxemburg am 15.02.1965. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15; Bericht für die Sitzung des Internationalen Büros am 12./13.04.1965 in Darmstadt. Ebd., Nr. 6; Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE in London am 07./08.07.1966. Ebd., Nr. 16. Vgl. auch die Sitzung des EAC vom 22.-24.03.1965 in Straßburg und am 21./22.03.1966 in Brüssel. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

294 CE/CM Concl. (66) 148, point VII. Vgl. auch CE/CM Concl. (67) 157, point XVI; CE/CM Doc (66) 193.

295 Vgl. CE/CM Concl. (67), point XVI. Nur die Ministerbeauftragten der Niederlande und Frankreichs standen den Ergebnissen zunächst ablehnend gegenüber. Die französische Regierung änderte jedoch in der Folgezeit ihre Auffassung.

Komitees folgend, beschloss das Ministerkomitee zunächst auf provisorischer Basis einmal pro Jahr einen Expertenausschuss einzuberufen, der das Ministerkomitee bei seinen Aktionen auf dem Feld der Kommunalpolitik beraten und gleichzeitig als Vermittlungs- und Koordinierungsinstanz zwischen den Regierungsvertretern und der Europäischen Kommunalkonferenz wirken sollte. Im Gegensatz zum Vorschlag des Ad-hoc-Komitees, das eine gemischte Besetzung angeregt hatte, sollte sich der Ausschuss aber nur aus Regierungsvertretern zusammensetzen. Lediglich gelegentliche gemeinsame Arbeitssitzungen mit dem Ständigen Ausschuss der Europäischen Kommunalkonferenz waren vorgesehen. Sollte sich dieses Konzept als erfolgreich erweisen, war daran gedacht, der Einrichtung einen permanenten Charakter zu geben.

In den folgenden Jahren bewährte sich das „Committee on Co-operation in Municipal and Regional Matters“, und nach langen Verhandlungen im Ministerkomitee, bei denen insbesondere die Niederlande eine abwartende Haltung einnahmen, wurde das Komitee im Zuge der Diskussionen um die Zukunft der Europäischen Kommunalkonferenz im November 1969 endgültig zu einem Expertengremium des Ministerkomitees nach Art. 17 der Charta des Europarates.<sup>296</sup> Die von den Niederlanden geforderte ausschließliche Zusammensetzung aus Regierungsvertretern wurde vornehmlich von nationalen Delegationen der föderal organisierten Staaten dadurch unterlaufen, dass sie neben dem stimmberechtigten Regierungsvertreter Kommunalvertreter als Berater zu den Sitzungen hinzuzogen. Darüber hinaus konnten die internationalen Gemeindeverbände Beobachter zu den Sitzungen entsenden.<sup>297</sup> Gerade der vertrauensbildende Charakter des „Committee on Co-operation“ ermöglichte es, dass es als Vermittlungsstelle zwischen dem Ministerkomitee und der Europäischen Kommunalkonferenz wirken konnte, um so das gegenseitige Unverständnis abzubauen.

Diese Entwicklung war es schließlich, die in der Krise des Jahres 1969/70 dazu führte, dass die Konferenz nicht aufgelöst wurde, sondern – im Gegenteil – in den folgenden Jahren ihre Position verbessern konnte. Angestoßen wurde die Grundsatzdebatte durch den Brief des Präsidenten der Europäischen Kommunalkonferenz, Alois Lugger, an das Ministerkomitee vom 10. Oktober 1969, in dem er die ganze Enttäuschung über die bisherige Resonanz der Arbeit der Kommunalvertreter zusammenfasste:

„To its great regret, the Standing Committee found that, generally speaking, practically no action had been taken by the Committee of Ministers on proposals by Council of Europe bodies relating to co-operation between local authorities at European level. In its own particular field, it observed that no action had yet been

---

<sup>296</sup> Vgl. zur Diskussion über den Status und die Zusammensetzung des „Committee on Co-operation“. CE/CM Concl. (68) 168, point XXII; CE/CM Concl. (68) 172, point X; CE/CM Concl. (69) 178, point XVIII; CE/CM Concl. (69) 184, point XX.

<sup>297</sup> Dabei handelte es um die Bundesrepublik Deutschland, Österreich, die Schweiz und bis 1972 auch Frankreich. Vgl. die Anwesenheitslisten der Sitzungen des Committee on Co-operation: CE/CM (68) 10; CE/CM (69) 21; CE/CM (70) 8; CE/CM (71) 28; CE/CM (72) 4; CE/CM (72) 193; CE/CM (73) 228; CE/CM (75) 2. 1971 stimmte das Ministerkomitee darüber hinaus direkten Kontakten zwischen dem Präsidenten und den Vizepräsidenten des „Committee on Co-operation“ und dem Ständigen Ausschuss der Europäischen Kommunalkonferenz zu. Vgl. CE/CM Concl. (71) 198, point XII.

taken by the Committee of Ministers on the resolutions of the last session of the Conference nor on the resolutions of earlier sessions.“<sup>298</sup>

Da die Kritik des Präsidenten an den bisherigen Ergebnissen der Arbeit des Europarates auf dem Gebiet der Kommunalpolitik zur gleichen Zeit auch von der Beratenden Versammlung vorgebracht wurde,<sup>299</sup> sah sich das Ministerkomitee veranlasst, einem Gespräch mit dem Präsidenten der Konferenz zuzustimmen, welches im März 1970 stattfand und als Wendepunkt im Verhältnis zwischen Konferenz und Ministerkomitee bezeichnet werden kann.<sup>300</sup> In dem Gespräch wies der Präsident der Konferenz nochmals auf das Selbstverständnis der Konferenz als Institution „sui generis“ hin, die zwar offiziell ein Expertengremium sei, sich aber selbst als politisches Organ verstehe und entsprechend behandelt werden wolle. Lugger gab im Namen der Konferenz der Hoffnung Ausdruck, dass sich das Verhältnis zwischen beiden Institutionen durch das Committee on Co-operation verbessern würde. Diese Ansicht wurde auch vom Ministerkomitee geteilt, dessen Vorsitzender am Ende des Gesprächs feststellte, eine notwendige Phase des „trial and error“ zur Etablierung eines angemessenen Systems in den Beziehungen zwischen beiden Institutionen sei nun abgeschlossen.<sup>301</sup> Bereits kurze Zeit später konnte der stellvertretende Generalsekretär im Ministerkomitee eine verbesserte Atmosphäre zwischen beiden Organen konstatieren, die in den folgenden Jahren die Grundeinstellung des Ministerkomitees gegenüber der Konferenz positiv beeinflusste und schließlich ihre Bestätigung in der Stärkung der Konferenz im Jahre 1975 fand.<sup>302</sup> Mit Resolution (75) 4 ermöglichte das Ministerkomitee nicht nur jährliche Sitzungen der Europäischen Kommunalkonferenz und öffnete die Institution für die Regionen, sondern – was häufig vergessen wird – sie stellt das erste Dokument dar, mit dem das Ministerkomitee den politischen Charakter der Konferenz anerkannte und – welch Gegensatz zur Situation Mitte der 1960er Jahre – ihr ausdrücklich Kontakte zur EG gestattete.

Natürlich blieben die grundlegenden Positionen zwischen Kommunalvertretern und Ministerkomitee auch nach 1970 umstritten, und es wurde keineswegs leichter für die Konferenz, ihre Positionen durchzusetzen. Der Fortschritt bestand in der Etablierung einer angemessenen institutionellen Struktur im Rahmen des Europarates, die den veränderten Verhältnissen im Bereich der internationalen Beziehungen in Europa Rechnung trug. Dies ermöglichte es einerseits der Konferenz, ihren politischen Charakter zu bewahren und als unabhängige Ideenfabrik auf dem Gebiet der transnationalen Kommunalbeziehungen zu wirken. Andererseits hatten sich die nationalen Regierungen mit dem „Committee on Co-operation“ ein Gremium geschaffen, welches in der Lage war, die Initiativen auf dem Gebiet der

---

298 CE/CM (69) 155.

299 Vgl. CE/AS (69) Order 288.

300 Vgl. CE/CM Concl. (70) 190, point X.

301 Ebd.

302 Vgl. CE/CM Concl. (72) 214, point XXII. Vgl. auch die Ansprache des Generalsekretärs des Europarates, Toncic-Sorinj, vor der VIII. Europäischen Kommunalkonferenz vom 26.-30. Oktober 1970. CE/CPL, Official Report of Debates, Strasbourg 1970, S. 8ff.

Kommunalpolitik zu koordinieren und in intergouvernementale Aktivitäten z.B. im Rahmen der „Konferenz der europäischen Raumordnungsminister“ zu transformieren. Das Ergebnis dieser neuen effizienten Strukturen war eine Intensivierung der Aktivitäten des Europarates auf dem Gebiet der Kommunalpolitik und der Raumplanung in den 1970er Jahren, die u.a. zur Abhaltung zahlreicher Konferenzen, zur Verabschiedung der Europäischen Rahmenkonvention für grenzüberschreitende Zusammenarbeit [1983] und der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung [1985] führte und damit zwei in den 1960er Jahren von der Europäischen Kommunalkonferenz angestoßene Projekte schließlich doch noch verwirklichte. Doch diese Erfolge standen bereits deutlich im Schatten der kommunalen Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, die in den 1960er Jahren langsam den Europarat in der Bedeutung für die Kommunen überflügelt hatten.

### 3.3.2. *Die offiziellen und inoffiziellen Kontakte der Kommunen zur EWG*

*„[...] man behandelt uns mit einer genau überlegten Nachsicht, wenn nicht gar mit einer mühsam versteckten Langeweile.“<sup>303</sup>*

Nach Gründung der EWG waren sich die Kommunalvertreter in Europa sehr schnell einig, dass die Brüsseler Institutionen im Gegensatz zum Europarat und zur EGKS zu einer wachsenden Beeinflussung der kommunalen Ebene führen würde. Im Laufe der 1960er Jahre sahen sich die Kommunen tatsächlich durch die Durchführung der Vertragsbestimmungen der Römischen Verträge zur Verwirklichung der Zollunion und der Ausgestaltung eigener Politikbereiche durch die Europäische Kommission in den „Integrations-Sog“ einbezogen.<sup>304</sup> Damit markieren die frühen 1960er Jahre den Beginn einer wechselhaften kommunalen „Europabetroffenheit“, deren Bedeutung von der jeweiligen Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses abhängig war. Die Kommunen waren ab 1960 erstmals – wenn auch auf viel niedrigerem Niveau als im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes Ende der 1980er Jahre – mit der Notwendigkeit konfrontiert, sich auf das entstehende europäische Vier-Ebenen-System einzustellen.<sup>305</sup> Bereits 1963 bezeichnete ein Bericht der Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Städtetages die Brüsseler Organisation als Ort der „wichtigsten und dringendsten Interessen der internationalen Kommunalarbeit“, und ein Jahr später wurde im „Städtetag“ gefordert, die „Gemeinden müss[t]en sich für die EWG interessieren“.<sup>306</sup> Auch in der Verbandszeitschrift des DLT wurde die „kommunale

---

303 Cravatte, Henry: Der RGE in Brüssel. Ein Kongress zur rechten Zeit. Zwei Stellungnahmen seiner Repräsentanten, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 168f., hier: S. 168.

304 Pünder, Tilman: Die Gemeinden und die europäische Integration, in: AfK [10/1971], S. 103-132, hier: S. 103.

305 Vgl. Lange, Hans-Georg: Die deutschen Städte im Europäischen Markt, in: Der Städtetag [42/1989], S. 259; Pappermann, Ernst: Die Städte in Europa, in: Der Städtetag [42/1989], S. 751f.; Leitermann, Walter/Scheytt, Oliver: Selbstbewußt in den Binnenmarkt, in: ebd., S. 752-758.

306 Schmitz, Jürgen: Die Gemeinden müssen sich für die EWG interessieren, in: Der Städtetag [17/1964], S. 57-61. Vgl. auch: Hensel, Walther: Nachlese zum Kongreß des Internationalen

Enthaltensamkeit“ beklagt und Erstaunen darüber zum Ausdruck gebracht, „wie wenig Kommunalpolitiker mit dem Gemeinsamen Markt als Realität rechn[et]en“.<sup>307</sup>

Die Bedeutung der ersten Hälfte der 1960er Jahre für die Herausbildung eines Europabewusstseins bei den subnationalen Gebietskörperschaften wird – zumindest in Deutschland – noch dadurch unterstrichen, dass auch die Bundesländer erstmals begannen, direkte Kontakte zur EWG aufzubauen.<sup>308</sup> Obwohl die Länder durch ihre Vertretung im Bundesrat und das Übereinkommen mit der Bundesregierung von 1957 vergleichsweise gute Einflussmöglichkeiten auf die Europapolitik besaßen, begannen die seit 1960 „zahlreichen Besuche von Mitgliedern der Landesregierungen bei der EWG-Kommission in Brüssel“ im BMWi und dem AA „zumindest Unbehagen“ auszulösen, da man eine Aufspaltung der deutschen Repräsentation in Brüssel in eine Bundes- und elf Länderregierungen und damit eine Schwächung der deutschen Verhandlungsposition befürchtete. In langwierigen Gesprächen von 1964 bis 1968 wurde schließlich eine „pragmatische Verfahrensweise“ für das Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Auswärtigen Gewalt, der „Kramer-Heubl-Kompromiss“, ausgehandelt, der jedoch die unterschiedlichen Rechtsauffassungen beider Seiten eher akzentuierte als ausgleichen konnte und daher nur eine vorübergehende Lösung der Probleme darstellte. In unserem Zusammenhang ist aber nur wichtig, dass die Bundesländer etwa zur gleichen Zeit wie die Kommunen ihre Europabetroffenheit wahrnahmen und Schritte zur Verbesserung ihrer Interessenvertretung im entstehenden europäischen Vier-Ebenen-System unternahmen.

Im Gegensatz zu den Bundesländern hatten die Kommunen jedoch eine wesentlich schlechtere Ausgangsposition, da sie weder über eine institutionalisierte Vertretung beim Bund noch über die Einflussmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene verfügten. Aufgrund dieser relativen Machtlosigkeit blieben ihnen im Rahmen des Anpassungsprozesses nur die beiden Strategien, die bereits im Rahmen des Europarates dargestellt wurden. Einerseits die offensive Variante, die vor allem vom RGE verfolgt wurde und auf die Einrichtung einer offiziell anerkannten politischen Vertretung der Kommunen bei den Europäischen Gemeinschaften abzielte, und andererseits eine defensive, die vor allem vom IGV und den deutschen Spitzenverbänden angewandt wurde und auf inoffizielle, fachliche Kontakte in kommunalrelevanten Fragen hinauslief. Die unterschiedlichen Ansätze werden besonders deutlich, wenn man zwei Studien des RGE und eine des IGV zur Frage der Auswirkungen der Europäischen

---

Gemeindeverbandes, in: Der Städtetag [16/1963], S. 431f., hier: 431; Müthling, Hans: Die Städte in der EWG-Anpassung, in: Der Städtetag [17/1964], S. 207-210.

307 Seifarth, Friedrich: Kommunale Enthaltensamkeit, in: Der Landkreis [35/1965], S. 137.

308 Vgl. BArch Koblenz, B 102, Nr. 229696. Dort auch die folgenden Zitate. Vgl. zur Beteiligung der Bundesländer an den EG-Entscheidungsprozessen: Hrbek, Rudolf: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess, in: ders./Thaysen, Uwe [Hrsg.]: Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart, Baden-Baden, 1986, S. 17-36 und S. 215-227 [Dokumente und Materialien].

Wirtschaftsintegration auf die Kommunen aus der Mitte der 1960er Jahre gegenüberstellt.

In seinem Bericht für den VII. Europäischen Gemeindetag des RGE in Berlin behandelt der Bürgermeister de Tinguy du Pouet/Saint-Michel Mont Mercure die Bedeutung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für die Kommunen aus vorrangig allgemeinpolitischer Perspektive. Die aktuellen, konkreten Auswirkungen der Vertragsbestimmungen auf die lokale Ebene spielen dagegen keine Rolle. Tinguy du Pouet fordert die Kommunen zu organisierten Aktionen „zugunsten der europäischen Integration [auf], die eine spätere politische Vereinigung ermöglichen“ und eine „harmonische wirtschaftliche und soziale Entwicklung und insbesondere die unerlässliche Regionalpolitik zur Voraussetzung haben“.<sup>309</sup> Ähnlich hatte auch drei Jahre zuvor schon Fernand Dehousse argumentiert, der jedoch in seinem Bericht nicht eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung in den Vordergrund stellte, sondern ein institutionalisiertes Mitspracherecht der Kommunen auf europäischer Ebene forderte.<sup>310</sup> Hier wird deutlich, dass es dem RGE einerseits um die Verwirklichung europapolitischer Vorstellungen – kurz: der Europäischen Föderation – und andererseits um die Sicherung politischer Mitsprache und finanzieller Förderung der Gebietskörperschaften ging.

Im Gegensatz dazu stellt die Studie von L.J. Brinkhorst, die dieser im Auftrag des IGV anfertigte, eine rechtswissenschaftliche Übersicht der wichtigsten Bestimmungen der Verträge von Paris und Rom dar, die die Arbeit der Kommunen beeinflussen könnten oder bei denen die Möglichkeit einer kommunalen Mitarbeit bestehe.<sup>311</sup> Die Untersuchung zieht daher weder Schlussfolgerungen, noch stellt sie europapolitische Forderungen auf, sondern sie bietet lediglich eine Zusammenstellung von relevanten Vertragsbestimmungen für die nationalen Gemeindeverbände, die es ihnen erleichtern soll, die Auswirkungen der Europäischen Integration im kommunalen Bereich zu erkennen und entsprechend zu reagieren.

Während es dem RGE also vor allem darum ging, den europäischen Integrationsprozess aktiv mitzugestalten und gleichzeitig allgemeine kommunalpolitische Forderungen im Zuge des Integrationsprozesses durchzusetzen, versuchte der IGV in erster Linie, konkret aus der Umsetzung der Verträge entstehende technische oder rechtliche Probleme zu lösen. Beide Strategien charakterisieren bis heute die Reaktion der Kommunen auf die europäische Integration, wobei in Phasen forcierter Integration und Reform – den Integrationsschüben – der offensiven Strategie und in Phasen relativer Stagnation der defensiven größere Bedeutung zukommt. Allerdings verlor die Zuordnung der Strategien zu den beiden internationalen Gemeindeverbänden seit den 1970er Jahren an Bedeutung.

---

<sup>309</sup> de Tinguy du Pouet, Lionel: Die europäische Wirtschaftsintegration und ihre Bedeutung für die Gemeinden, Städte, Landkreise und Regionen, in: Der Europäische Gemeindetag [10/1967], S. 71-90, hier: S. 90.

<sup>310</sup> Vgl. Dehousse, Fernand/Signorella, Nicola/Birkelbach, Willi: Europäische Raumplanung und Regionalplanung müssen demokratisch und dürfen nicht autoritär sein – Die Regionalpolitik in der EWG, Köln/Stuttgart 1964.

<sup>311</sup> Vgl. Brinkhorst, L.J.: Der Gemeinsame Markt.

In der Gründungsphase der EWG war die Brüsseler Organisation für die europäischen Kommunalpolitiker vor allem von politischer Bedeutung. Insbesondere die Föderalisten erhofften sich eine rasche Weiterentwicklung der Gemeinschaft zur politischen Union und damit einhergehend die Verwirklichung der Senatsidee im Rahmen einer europäischen Verfassung.<sup>312</sup> Für sie stand die Etablierung einer offiziellen Vertretung der Kommunen bei den Europäischen Gemeinschaften bei gleichzeitiger Weiterentwicklung der Gemeinschaften zur politischen Union im Vordergrund ihrer Bemühungen. Diese offensive Strategie scheiterte aber – wie gesehen – am Widerstand der Regierungen und der dadurch hervorgerufenen Spaltung innerhalb des RGE zwischen der französischen und italienischen Sektion auf der einen und der deutschen Sektion auf der anderen Seite. Daher konzentrierte sich der RGE – ohne das Fernziel offiziell aufzugeben – in der Zeit der durch politische Stagnation der EWG gekennzeichneten 1960er Jahre zunächst auf die Institutionalisierung der Europäischen Kommunalkonferenz beim Europarat sowie innerhalb der Gemeinschaft der Sechs auf das Europäische Parlament. Dem Beispiel des Vorgehens im Europarat folgend, bemühte man sich zunächst um die Schaffung einer überparteilichen Parlamentariergruppe im EP, deren Aufgabe es sein sollte, den Forderungen der Kommunen im Parlament Gehör zu verschaffen. Die Gründung der „Studien-“ oder „Intergruppe der Selbstverwaltungen“, die im März 1961 stattfand, zeitigte jedoch aufgrund parteipolitischer Widerstände und organisatorischer Unzulänglichkeiten lange Zeit keinen Erfolg.<sup>313</sup> Erst nach einer finanziellen und organisatorischen Neustrukturierung gelang es, das Beratungsgremium zu stärken und zu einem wichtigen Einflussinstrument des RGE auf dem Gebiet der europäischen Regionalpolitik auf das Europäische Parlament zu machen.<sup>314</sup> In diesem Ausschuss gab der für Regionalpolitik zuständige Kommissar, Hans von der Groeben, 1968 bekannt, dass er die Bildung einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der kommunalen Selbstverwaltungen bei seiner Generaldirektion einzurichten beabsichtige.<sup>315</sup> Der „Beratende Ausschuss für Regionalpolitik“ trat erstmals am 24. April 1970 zusammen und bildet somit die erste institutionelle Verbindung zwischen der EG und den europäischen

---

312 Vgl. Kap. 3.2.3.

313 Vgl. zur Orientierung am strategischen Vorgehen im Europarat. Bericht für die Tagung des Internationalen Büros in Nizza vom 14.-16.03.1968. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6. Vgl. zur Gründungsgeschichte der „Intergruppe“. Ebd., Nr. 66. Vgl. auch das Protokoll der Tagung des Präsidiums des RGE in Metz am 12.03.1963. Ebd., Nr. 13. Vgl. für die Schwierigkeiten der ersten Jahre die Einführungsnote zur Sitzung des Präsidiums des RGE am 14./15.06.1965 in Baden-Baden. Ebd., Nr. 15. Vgl. auch den Tätigkeitsbericht für die Delegiertenversammlung des RGE in Como vom 26.-28.05.1966. Ebd., Nr. 2.

314 Vgl. die Berichte für die Sitzungen des Präsidialrates des RGE in Riva und Innsbruck am 08./09.05.1967 und 08./09.01.1968. Ebd., Nr. 16. Dieser Bedeutungszuwachs wird auch dadurch bestätigt, daß der IGV 1966 den Antrag auf Beteiligung in der Studiengruppe des EP stellte. Vgl. Protokoll über die Sitzung des Präsidialrates des RGE am 09.11.1966 in Frankfurt. Vgl. auch den Bericht für die Sitzung des EAC am 11.02.1968 in Paris. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2.

315 Von der Groeben vor Kommunalpolitikern, in: Der Europäische Gemeindetag [12/1969], S. 43f.

Kommunalverbänden RGE und IGV.<sup>316</sup> 1976 wurde er durch den von beiden Organisationen geschaffenen „Beratenden Ausschuss der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der EG“ ersetzt. Sowohl dem Regionalausschuss als auch dem Beratenden Ausschuss war jedoch der informelle Charakter gemeinsam, d.h. sie waren keine offiziellen Gremien, sondern beruhten lediglich auf einer Vereinbarung der internationalen Gemeindeverbände mit der Kommission. Erst 1988 gelang es den Kommunen – jetzt allerdings schon mit Unterstützung der Regionen –, sich mit ihrem „Grundanliegen“ durchzusetzen, den „Beratenden Ausschuss“ zu einem offiziellen Beratungsorgan der EG-Kommission, dem „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften“, aufzuwerten.<sup>317</sup>

Hier zeigt sich, dass nicht nur die Regierungen lange Zeit Vorbehalte gegenüber einer direkten und institutionalisierten Vertretung der Kommunen hatten, sondern auch die Kommission der EWG. So führte etwa der Direktor der Generaldirektion für soziale Angelegenheiten der EWG Anfang 1966 zu möglichen Kontakten mit dem RGE in seinem Ressort aus, man sei zwar an einem allgemeinen Informationsaustausch mit den Kommunalvertretern interessiert und erhoffe sich davon auch zusätzliche Informationen, aber die Beziehungen „ne peut s’agir que de rencontres occasionnelles, sur des thèmes déterminés et non de consultations systématiques.“<sup>318</sup> Wie schon die Hohe Behörde der EGKS, so war auch die Kommission der EWG zunächst nur an gelegentlichen, fachspezifischen Kontakten interessiert.<sup>319</sup> Sie verfolgte damit vor allem eigene Ziele. Einerseits wollte sie über die Kommunalpolitiker eine breitere Öffentlichkeit über ihre Maßnahmen informieren und andererseits sollten durch die Kontakte zusätzliche Informationen gewonnen werden, die bei der Ausarbeitung von Verordnungen und Richtlinien nützlich sein konnten. Kontinuierliche und institutionalisierte Konsultationen konnten diese Vorteile aber aus Sicht der Kommission in den 1960er und 70er Jahren noch nicht rechtfertigen, was zu der im Eingangszitat bereits angedeuteten Enttäuschung der Föderalisten führte. Erst die europäische Regionalpolitik öffnete den Kommunen den Weg zu einer zunächst informellen Verbindung zur EWG-Kommission, die dann in den folgenden Jahren ausgebaut werden konnte.

Aber nicht nur die ambitionierten Pläne der Föderalisten, eine eigenständige kommunale Vertretung bei der EG einzurichten, waren lange Zeit nicht von Erfolg

---

316 Vgl. den Bericht für die und das Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE am 20./21.05.1970 in Wien. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 17. Vgl. auch: Von der Groeben vor Kommunalpolitikern, in: Der Europäische Gemeindetag [12/1969], S. 43f.

317 Leitermann, Walter: Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Eine brauchbare Vertretung kommunaler Interessen in der Europäischen Gemeinschaft?, in: Deutscher Städtetag [42/1989], S. 155f. Vgl. auch Fiedler, Klaus P.: 25 Jahre Europäische Gemeinschaft. Welche Rolle spielen die Kommunen in der Integrationspolitik der EG?, in: Der Städtetag [35/1982], S. 381-387; Lennep, Hans-Gerd von: Kommunales Engagement in Europa, in: Stadt und Gemeinde [49/1994], S. 463ff.; Beirat für Regionalpolitik, in: Europa kommunal [12/1988], S. 173f.

318 Memorandum der Generaldirektion für soziale Angelegenheiten an das Exekutivsekretariat vom 19.01.1966. EUI/HAEC Florenz, CEAB 5, Nr. 1995.

319 Vgl. Kap. 3.2.7.

gekrönt, sondern auch die wesentlich bescheideneren Forderungen der nationalen Spitzenverbände. Aufgrund ihres primären Interesses an fachlicher Beratung, Information und konkreter Einflussnahme in kommunalrelevanten Fragen bemühten sich die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland bereits 1957/58 um einen Sitz im Wirtschafts- und Sozialausschuss [WSA] der Sechsergemeinschaft, der auf französisches Drängen als korporatives Element in die Römischen Verträge aufgenommen worden war. Das BMI als traditioneller Verfechter der Kommunalinteressen auf Bundesebene forderte kurz vor der Entscheidung im Bundeskabinett über die Verteilung der insgesamt 24 deutschen Sitze im WSA auf Unternehmer, Arbeitnehmer und Vertreter verschiedener Interessengruppen [Landwirtschaft, Familien, Verbraucher, Allgemeinheit etc.] einen Sitz für die Kommunen in der dritten Gruppe.<sup>320</sup> Man konnte sich jedoch mit dieser Forderung auf der entscheidenden Kabinettsitzung am 14. April 1958 nicht durchsetzen. Der Kompromiss, der seit Juni 1957 in einem aufgrund der „Fülle und Vielfalt“ der Wünsche verschiedener Interessengruppen und Ressorts „quälend“ verlaufenen Prozess ausgehandelt worden war, sollte kurz vor der Entscheidung nicht mehr in Frage gestellt werden.<sup>321</sup> Ähnlich erging es auch den Kommunalverbänden in Frankreich und Italien.<sup>322</sup> Das große Interesse an den Sitzen in diesem Beratungsgremium war neben den verbandspolitischen Vorgaben vor allem auf die großen Erwartungen zurückzuführen, die Ende der 1950er Jahre in die Entwicklungs- und Einflusschancen des WSA gelegt wurden, den einige Beteiligte zu einem „(Wirtschafts-)Parlament“ aufwerten und „in Verkennung seiner Stellung als beratendes Organ der Räte [der Europäischen Gemeinschaften, I.B.] zu einer Art Kontrollorgan über die Tätigkeit der Räte ausbauen“ wollten.<sup>323</sup> Insgesamt konnte der WSA die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllen und verlor in der Folgezeit an Bedeutung. Dennoch versuchten die Kommunalen Spitzenverbände auch in den folgenden Jahren erfolglos, ihre Forderung nach einem Sitz durchzusetzen. Trotz der Unterstützung durch das BMI im Bundeskabinett wurden die Forderungen jedoch in den 1960er und 70er Jahren immer wieder mit der Begründung abgewiesen, sie fielen nicht unter die in Art. 193 aufgeführten Gruppen, denen der WSA die Mitwirkung am europäischen Einigungsprozess ermöglichen sollte.<sup>324</sup> Wie schon bei der Besetzung der Sitze im Kuratorium des DFJW wurde den Kommunen auch hier ihr halbstaatlicher Charakter

---

320 Vgl. das vertrauliche Schreiben von StS Westrick im BMWi an StS Globke im Bundeskanzleramt vom 09.04.1958. Vgl. BArch Koblenz, B 102, Nr. 10999.

321 Vermerk von Wirtschaftsminister Erhard vom 10.04.1958. Ebd., Nr. 10991.

322 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE am 17.01.1959 in Karlsruhe. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 13. Lediglich ein italienischer Bürgermeister wurde zum Mitglied des WSA ernannt.

323 Vermerk von MinDir Jentsch vom 23.10.1958. BArch Koblenz, B 102, Nr. 10993.

324 Vgl. die Niederschrift und den Vorbericht zur 8. Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses der BKSpV am 19.01.1973 in Brüssel. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 100-02/5-8. Vgl. auch die Niederschrift und den Vorbericht zur 14. Sitzung des Auslandsausschusses der BKSpV am 16.11.1976 in Gießen. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 100-02/14-17.

zum Verhängnis, wie aus dem Schreiben des AA an die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hervorgeht:

„Die Gemeinden gehören nicht zu diesen aufgezählten Gruppen [des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, I.B.], sondern sind in die staatliche Organisation eingegliedert und Teil der Verwaltung. Sie müssen daher nach Auffassung der Bundesregierung in die Meinungsbildung bei den Mitgliedsstaaten selbst einbezogen werden.“<sup>325</sup>

Die Bemühungen wurden bis in die 1980er Jahren fortgesetzt.<sup>326</sup> Mit der Durchsetzung einer eigenständigen kommunalen Vertretungskörperschaft bei der EG verloren diese Bemühungen aber ihre Begründung.

Insgesamt bleibt also festzuhalten, dass es den Kommunen – trotz der intensiven Bemühungen besonders von Seiten des RG[R]E – bis in die 1980er Jahre nicht gelang, eine offizielle Vertretung bei der EG zu installieren. Im Gegensatz zum Europarat benötigten die Vertreter der Kommunen in Brüssel 30 Jahre, um das zu erreichen, was ihnen in Straßburg in einem Jahrzehnt gelungen war. Dies unterstreicht den unterschiedlichen Stellenwert der beiden europäischen Organisationen.

Gerade das Fehlen einer offiziellen Vertretung der Kommunen macht es notwendig, die Bemühungen der nationalen und internationalen Kommunalverbände um Kontakte sowohl untereinander als auch gegenüber den zuständigen nationalen und europäischen Behörden mit dem Ziel der inoffiziellen Information und Einflussnahme auf nationaler und europäischer Ebene genauer unter die Lupe zu nehmen. Hier erst zeigt sich, ob und auf welchem Weg es den Kommunen gelang, ihren Interessen auf europäischer Ebene Gehör zu verschaffen. Dies soll im Folgenden an zwei Beispielen illustriert werden. Zum einen an den Verhandlungen über die Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, einem Beispiel für eine Maßnahme, die sich aus der Umsetzung der Vertragsbestimmungen der Römischen Verträge ergab. Zum anderen an den Bemühungen um eine Beteiligung der Kommunen an der Entwicklung und Planung der europäischen Regionalpolitik, einem Beispiel für die Ausgestaltung eines eigenen Politikbereichs durch die Europäische Kommission, der sich nicht direkt aus der Verwirklichung der Verträge von Rom ableiten ließ.

Die europäischen Richtlinien für öffentliche Bauaufträge waren eine direkte Folge des im EWG-Vertrag festgelegten Diskriminierungsverbots im zwischenstaatlichen Warenverkehr der Mitgliedsstaaten und der damit verbundenen Aufhebung mengenmäßiger Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung.<sup>327</sup> Im Rahmen der Durchführung der Vertragsbestimmungen legte die EWG-Kommission im Jahre 1964 dem Rat zwei Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge vor, die

---

325 Schreiben des AA an die BKSpV vom 23.01.1969. BArch Koblenz, B 102, Nr. 229700.

326 Vgl. Fiedler, Klaus P.: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften. Die institutionalisierte Interessenvertretung als Faktor der Europäischen Integration, in: Der Städtetag [36/1983], S. 484-487.

327 Vgl. zum folgenden: König, Theo: EWG-Richtlinien über öffentliche Bauaufträge, in: Der Landkreis [38/1968], S. 59ff.; Pünder, Tilman: Gemeinden, S. 106ff.; Donat, Marcell von: Ausschreibung öffentlicher Aufträge in der EWG, in: Der Landkreis [42/1972], S. 166.

„Richtlinie zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet der öffentlichen Bauaufträge“ [Liberalisierungsrichtlinie] und die „Richtlinie betreffend die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge“ [Koordinierungsrichtlinie]. Während die Liberalisierungsrichtlinie, die die Aufhebung formeller Diskriminierungen ausländischer Bewerber in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorsah, für die Gebietskörperschaften nur geringe Auswirkungen hatte, bedeutete die Koordinierungsrichtlinie, die eine Diskriminierung in der Verwaltungspraxis durch die Ausarbeitung gemeinsamer Grundsätze für das Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge vorsah, insbesondere für die deutschen Kommunen eine erhebliche Einschränkung ihrer Möglichkeiten kommunaler Wirtschaftsförderung.<sup>328</sup> Insbesondere die europaweite Ausschreibungspflicht für Bauaufträge mit einem Volumen über 60.000 ERE [240.000 DM] und die Zuschlagskriterien, die eine Bevorzugung gemeindeangehöriger Anbieter als Diskriminierung ausschließen würden, waren für die deutschen Kommunen von hohem Interesse und stießen dementsprechend auf Ablehnung. Außerdem befürchtete man eine unangemessene Erhöhung des Verwaltungsaufwands. Es ist daher kaum verwunderlich, dass die Frage der Vergaberichtlinie ein wichtiger Faktor für die Aktivierung der kommunalen Interessenvertretung gegenüber der EWG auf allen Ebenen darstellte.<sup>329</sup> Zunächst hatte sich die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände auf nationaler Ebene bereits 1961 vom Wirtschaftsministerium zusichern lassen, über kommunalrelevante europäische Initiativen informiert zu werden, was jedoch in den 1960er Jahren nicht reibungslos funktionierte. Im Rahmen der Beratungen über die „Koordinierungsrichtlinie“ beklagte sich die BKSpV im Januar 1965 beim BMWi, man bedaure, „erst jetzt“ die Einwände der Kommunen vorbringen zu können und verwies auf den Mangel an „aktiver Mitarbeit“, welcher den Spitzenverbänden bei den Vorbereitungsarbeiten zuteil geworden sei. Daher sei man gezwungen gewesen, „zeitraubende eigene Ermittlungen“ anzustellen.<sup>330</sup> Nach einer internen Untersuchung wies das BMWi unter Hinweis auf seine zahlreichen Aktivitäten seit Ende 1961 die Vorwürfe zurück. Dennoch führte die Kritik der Kommunen an der Informationspolitik und die Solidarisierung des BMI und des BMF mit den Einwänden der Spitzenverbände zu einer Intensivierung der Konsultationen zwischen der kommunalen und der bundesstaatlichen Ebene in kommunalrelevanten Fragen der Europapolitik. Neben unregelmäßigen Konsultationen etablierte sich zudem eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Spitzenverbänden und dem AA und BMI durch die

---

328 Vgl. zur Bedeutung des öffentlichen Vergabe- und Beschaffungswesens in der Bundesrepublik Deutschland: Pietzcker, Jost: Vergabe- und Beschaffungswesen, in: Püttner, Günter [Hrsg.]: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. neu bearb. Auflage Berlin u.a. 1985, S. 542-553. Vgl. auch Klüber, Hans: Handbuch der Kommunalpolitik, Göttingen 1971, S. 152-163.

329 Vgl. zum Folgenden: Hull, Chris/Rhodes, Rod: Intergovernmental Relations in the European Community. Westmead 1977, S. 26ff. Vgl. auch Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 102ff, der sich jedoch ausschließlich auf die Studie von Hull und Rhodes stützt.

330 Vgl. das Vermerk des Referats IB7 vom 29.02.1965. BArch Koblenz, B 102, Nr. 229700.

Einrichtung des Auslandsausschusses der BKSpV im Jahre 1966, in dem beide Ministerien mit den zuständigen Referenten beratend vertreten waren.

Unabhängig von der Berechtigung der Vorwürfe der Spitzenverbände gegen das BMWi, hatte das Gefühl der Spitzenverbände, nicht ausreichend über die Entwicklungen in Brüssel informiert zu sein, zur Folge, dass der DST, der DLT, der Verband kommunaler Unternehmen und die Wirtschaftsberatung AG auf Initiative des Hauptgeschäftsführers des DLT, Friedrich Seifarth, bereits im Juli 1964 ein eigenes „Kommunales Informationsbüro bei den Europäischen Gemeinschaften“ als kommunales „Frühwarnsystem“<sup>331</sup> in Brüssel eingerichtet hatten. Die Aufgaben des Büros, welches sich im Gebäude des Internationalen Sparkassenverbandes befand und im jährlichen Wechsel von einem Referenten des DST und des DLT für ein Woche im Monat betreut wurde, bestanden vor allem aus Informationsbeschaffung, Kontaktpflege und – soweit möglich und nötig – Interessenvertretung bei den kommunalrelevanten Stellen der EWG.<sup>332</sup> Trotz des geringen finanziellen und personellen Aufwands, der von den beiden Spitzenverbänden betrieben wurde, konnte mit Unterstützung des Büros, der Bundesvereinigung, des IGV und der Bundesregierung erreicht werden, dass in Brüssel eine „kommunale Front“ gegen die Richtlinie errichtet wurde, die die Kommission nötigte, dem Ministerrat Änderungsvorschläge nach den Wünschen des kommunalen Bereichs zu unterbreiten.<sup>333</sup> Mit der Anhebung des ausschreibungspflichtigen Auftragsvolumens auf eine Millionen ERE [4.000.000 DM] und dem Ausschluss kommunaler Eigenbetriebe waren die wichtigsten Kritikpunkte der Kommunen ausgeräumt. Sie konnten daher der Einführung der Richtlinie nach ihrer Verabschiedung durch den Ministerrat 1971 relativ entspannt entgegensehen, zumal die Regelungen in der Praxis „häufig ignoriert bzw. umgangen“ wurden.<sup>334</sup> Erst im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarktes wurde das Problem der öffentlichen Vergabe von

---

331 Vgl. Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 103.

332 Vgl. zur Gründung, Funktionsweise und Ausstattung des „Kommunalen Informationsbüros bei der EWG“: Niederschrift der 37., 38. und 39. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 31.03., 25.07. und 08.10.1963 in Köln. LArch Berlin, Dir 142-09, Dir 30-03/3; Vorbericht zur und Niederschrift der 116. Sitzung des Präsidiums des DST vom 19.04.1963 in Köln. Ebd., Dir 03-01/116-119. Rundschreiben 1964/I des Kommunalen Informationsbüros bei der EWG. Ebd., Dir 03-00/71. Vorbericht zur 83. Präsidialsitzung des DLT am 15./16.03.1963 in Jülich. BArch Koblenz, B 172, Nr. 354; Protokoll der 88. Präsidialsitzung des DLT am 02.07.1964 in Schleswig. Ebd., Nr. 353.

333 Vorbericht für die 92. Präsidialsitzung des DLT am 7./8. Oktober 1965 in Bernkastel. Ebd., Nr. 355. Vgl. zur Einflußnahme auf die Kommission den Schriftwechsel zwischen der BKSpV und EWG-Kommissar Hans von der Groeben vom 30.07. und 24.08.1965. BArch Koblenz, B 173, Nr. 104. Vgl. zu den Besprechungen mit den Bundesministerien: Hull, Chris/Rhodes, Rod: Intergovernmental Relations, S. 29ff. Vgl. für die Kontakte des IGV zur EWG das Schreiben Spinoy's an den Präsidenten des Ministerrates der EWG vom 20.04.1965. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15; Vergabe öffentlicher Bauaufträge innerhalb der EWG, in: Der Städtetag [18/1965], S. 136f.

334 Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 72. Vgl. auch: Öffentliches Vergabewesen in der EWG, in: Der Landkreis [43/1973], S. 39; Weinberger, Bruno: Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte – II. Die Europäische Gemeinschaft, in: Der Städtetag [29/1976], S. 259f., hier: S. 260.

Baufträgen Ende der 1980er Jahre erneut angegangen und stieß wieder auf heftige Kritik der deutschen Kommunen.<sup>335</sup> Schultze kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass auch heute nach der Absenkung der Höchstgrenzen für die Ausschreibungspflicht öffentlicher Bauaufträge, der Aufnahme der kommunalen Eigenbetriebe und der Verstärkung der Kontrollen bei „entsprechender europapolitischer Sachkenntnis“ noch „ausreichend Handlungsspielräume“ für die Kommunen bestünden, um eine Kollision mit europarechtlichen Bestimmungen zu vermeiden.<sup>336</sup>

Insgesamt kann man die Einflussnahme im Bereich der europäischen Vergaberichtlinie als ersten Versuch eines kommunalen „Lobbying“ bei den europäischen Institutionen bezeichnen. Wichtiger als der konkrete Erfolg in dieser Einzelfrage waren jedoch die Auswirkungen auf das Europabewusstsein in den kommunalen Spitzenverbänden, die nun erstmals die europäische Ebene als konkreten Einflussfaktor in der Kommunalpolitik wahrnahmen und durch die Errichtung des „Kommunalen Informationsbüros bei der EWG“ und des Auslandsausschusses der BKSpV versuchten, auf die neue Herausforderung zu reagieren. Aufgrund der Krise der EWG in den 1970er und frühen 1980er Jahren, die zu einem spürbaren Bedeutungsverlust der Europapolitik für die kommunale Ebene führte, flachte die Aufbruchsstimmung der 1960er Jahre zwar rasch wieder ab, verschwand jedoch nicht gänzlich. Dies zeigt sich in der Tatsache, dass das Provisorium des „Informationsbüros“ bis 1991 bestand, um dann in das permanent besetzte „Europabüro der Deutschen Kommunalen Selbstverwaltung“ umgewandelt zu werden.<sup>337</sup> Damit trugen die Spitzenverbände der gesteigerten Europabetroffenheit der kommunalen Ebene Rechnung, die sich in den 1990er Jahren auch zunehmend in einem Absinken des Europabewusstseins von der Ebene der Spitzenverbände in die – zumeist größeren – Einzelgemeinden niederschlug und ihre konkrete Ausprägung in der Schaffung von kommunalen Europareferaten fand.

Darüber hinaus stellte die Episode aus den 1960er Jahren aber auch noch einen wichtigen Lernprozess der Spitzenverbände bei ihrer Einflussnahme auf Entscheidungen der EWG dar, der zur Ausbildung eines Lobbyingsystems auf drei Ebenen führte, welches auch heute noch praktiziert wird. Zunächst verließen sich die Kommunalvertreter ganz auf die Information und Beteiligung durch die Bundesregierung. Erst als sie feststellten, dass dieses Verfahren ihren Erwartungen nicht entsprach, forderten sie eine Verbesserung der Mitarbeit und gingen dazu über, ihre eigene Interessenvertretung in Brüssel aufzubauen, um direkt Informationen und Kontakte knüpfen zu können. Allerdings mussten die Kommunen feststellen, dass sie bei der Kommission als nationaler Interessenverband nur sehr begrenzten Einfluss ausüben konnten, da die europäischen Institutionen grundsätzlich den Kontakten mit internationalen Verbänden den Vorzug einräumten.<sup>338</sup> Dadurch entstand der Druck auch eine gemeinsame Interessenvertretung der europäischen Kommunen in Brüssel zu

---

335 Vgl. Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen, S. 72-82.

336 Vgl. ebd., S. 182.

337 Vgl. ebd., S. 110.

338 Vgl. die Niederschrift über die 45. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 15.12.1965 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03/3.

schaffen. Im vorliegenden Fall geschah dies – aufgrund der Rivalität zwischen den internationalen Gemeindeverbänden – durch eine einseitige Kontaktaufnahme des IGV mit der Europäischen Kommission, aber mittelfristig nahm der Gedanke eines transnationalen Verbindungsbüros bei der EWG erstmals konkrete Formen an und wurde Mitte der 1970er Jahre erstmals realisiert.<sup>339</sup> Man kann also festhalten, dass sich bereits in den 1960er Jahren die Grundlagen einer kommunalen Interessenvertretung bei der EWG etabliert hatten, an die Ende der 1980er Jahre wieder angeknüpft werden konnte.<sup>340</sup>

Ein weiteres Beispiel für die Europabetroffenheit der Kommunen in den 1960er Jahren ist die europäische Regionalpolitik, die das Paradebeispiel für die Ausgestaltung eines eigenständigen Politikbereichs durch die EWG-Kommission darstellt, denn der EWG-Vertrag besaß keinen konkreten Auftrag auf diesem Gebiet. Lediglich aus den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaft in der Präambel und des Artikels 2, die eine harmonische Entwicklung der Wirtschaftsaktivitäten, die Verringerung des wirtschaftlichen Gefälles zwischen den einzelnen Gebieten und insbesondere des Rückstandes der weniger begünstigten Gebiete forderten, ließ sich die Begründung für eine europäische Regionalpolitik ableiten. Auf dieser Grundlage berief die EWG-Kommission im Dezember 1961 eine Expertenkonferenz zur Regionalwirtschaft nach Brüssel ein, um die Grundlagen einer europäischen Regionalpolitik als Koordinierung der Maßnahmen der nationalen Regierungen zu diskutieren.<sup>341</sup> 1965 erfolgte schließlich auf der Grundlage dreier Berichte die erste Mitteilung an den Ministerrat. Sie enthielt eine Feststellung der Ziele sowie eine typenmäßige Definition der Problemgebiete der Gemeinschaft und schlug mehrjährige Aktionsprogramme und die Ausarbeitung von Leitlinien für die Gewährung regionaler Beihilfen als Basis für eine gemeinsame Haltung vor. Die Vorschläge verpufften jedoch in der Gemeinschaftskrise des Jahres 1965/66 und wurden vom Rat kaum wahrgenommen. Erst nach der Fusion der Kommissionen der drei Europäischen Gemeinschaften 1967 kam mit der Gründung der Generaldirektion XVI für Regionalpolitik neuer Schwung in die Angelegenheit. 1969 legte die Kommission einen ersten Vorschlag für eine „Entscheidung des Rates über die Mittel eines Vorgehens der Gemeinschaft auf dem Gebiet regionaler Entwicklung“ vor und schuf damit unter Berufung auf Art. 235 des EWG-Vertrages die Grundlage für eine eigenständige Regionalpolitik der Gemeinschaft als Ergänzung der nationalstaatlichen Regionalpolitiken. Geplant war die Einrichtung eines „European Regional Development Funds“ [ERDF], der über Regionalprogramme verteilt und von einem Komitee aus Vertretern der nationalen Regierungen und der Kommission überwacht werden sollte. Da jedoch keine Einigkeit zwischen den Geber- und Nehmerländern über die Grundsätze, den Umfang und die Verteilungsmodalitäten eines

---

339 Vgl. den Vorbericht zur 83. Sitzung des DLT am 15./16.03.1963 in Jülich. BArch Koblenz, B 172, Nr. 354.

340 Vgl. für eine Zusammenschau aus der Mitte der 1970er Jahre: Weinberger, Bruno. 20 Jahre Europäische Gemeinschaft – Aktivitäten der deutschen kommunalen Spitzenverbände, in: Der Städtetag [30/1977], S. 477ff.

341 Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommission [Hrsg.]: Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft, 2 Bde., Brüssel 6.-8. Dezember 1961.

gemeinschaftlichen Regionalfonds herzustellen war, zog sich der Entscheidungsprozess noch bis 1974 hin. Erst der Pariser Gipfel der Staats- und Regierungschefs beschloss die Einführung des ERDF zum 1. Januar 1975 mit einem Volumen von 1,3 Mrd. RE [1,1 Mrd. DM] zunächst für einen Zeitraum von drei Jahren.<sup>342</sup> Er gab damit den Startschuss für die europäische Regionalpolitik, die später in mehreren Stufen 1988, 1993 und 2000 ausgebaut und differenziert wurde. Die Regional- und Strukturfonds stellen heute nach der Landwirtschaft das zweitwichtigste Politikfeld der EU dar.

Berücksichtigt man die Bedeutung der Regionalpolitik und zieht in Betracht, dass die Kommunen zu den Vorreitern einer europäischen Raumordnung und Regionalpolitik gehörten,<sup>343</sup> dann ist es umso erstaunlicher, wenn man bei Bache liest, „that regional and local authorities played no part in Community-level discussions, despite being the main policy implementers.“<sup>344</sup> Diese im Endergebnis durchaus zutreffende Aussage, bedeutete jedoch nicht, dass die Kommunen nicht versuchten, Einfluss auf die Diskussionen auf europäischer Ebene zu nehmen. Sowohl durch informelle Kontakte zur Kommission und zur Generaldirektion für Regionalpolitik, die 1971 in den „Ausschuss für Regionalpolitik“ einmündeten, als auch insbesondere durch Kontakte zum Europäischen Parlament, versuchten die internationalen Gemeindeverbände – allen voran der RGE – ihre Vorstellungen zur Regionalpolitik einzubringen. Dabei wurde ihre Position von einer grundsätzlichen Zustimmung für eine europäische Regionalpolitik getragen, ohne dass sie jedoch „detailed ideas on the specific innovations required“ entwickelten.<sup>345</sup> Diese grundsätzliche Zustimmung war vor allem darin begründet, dass man sich entsprechend der föderalistischen Doktrin als „geborener“ Vertreter der Regionen, verstanden als kommunale Zweckverbände und Planungsgemeinschaften, und damit als finanzieller Nutznießer einer europäischen Regionalpolitik betrachtete. Diese Hoffnung erhielt jedoch einen herben Dämpfer als die EWG im Dezember 1961 eine Konferenz zur regionalen Wirtschaftspolitik nach Brüssel einberief, auf der kein einziger Vertreter der Kommunen eingeladen war und Kommissionspräsident Hallstein unmissverständlich deutlich machte, die regionale Wirtschaftspolitik sei eine ausschließlich nationalstaatliche Angelegenheit, um deren Koordinierung es auf europäischer Ebene gehen sollte.<sup>346</sup> Diese Entwicklung führte im Laufe der 1960er Jahre dazu, dass die Regionalpolitik sich zur Hauptaufgabe des RGE in den Beziehungen zur EWG entwickelte, „welche die wichtigsten und konkretesten Probleme aufw[erfe]“, deren Entfremdung von den interessierten Kommunen und Regionen drohe und die sich damit „in den Gewässern der Technokratie verlieren würde“.<sup>347</sup> Auf

---

342 Vgl.: EG-Regionalfonds, in: Städte- und Gemeindebund [30/1975], S. 361.

343 Vgl. Kap. 3.2.8.

344 Bache, Ian: *The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping*, Sheffield 1998, S. 47.

345 Ebd.

346 Vgl. das Protokoll der Tagung des Präsidialrates des RGE am 23.01.1962 in Straßburg. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 13.

347 Vgl. den Tätigkeitsbericht zur internationalen Delegiertentagung des RGE vom 26.-28.05.1966 in Como. Ebd., Nr. 2.

mehreren Regionalkonferenzen, durch Stellungnahmen gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament sowie bei den häufigen Informationsbesuchen nationaler Regionaldelegationen in Brüssel machte insbesondere der RGE seine Vorstellungen zur Regionalpolitik deutlich. Dabei lassen sich aus der Vielzahl der Äußerungen drei Basisforderungen herauskristallisieren.<sup>348</sup>

Erstens forderte der RGE eine wahrhaft europäische Regionalpolitik, d.h. er legte Wert darauf, dass es sich bei der Regionalpolitik auf europäischer Ebene nicht nur um eine Koordinierung nationaler Politiken handeln solle, sondern dass die EWG über eigene Mittel und Kompetenzen verfügen können müsse und die Entscheidung über die Verteilung der Mittel nicht alleine in der Hand der Mitgliedsregierungen liegen dürfe. Neben dieser allgemeinen integrationspolitischen Forderung, die vorrangig der Stärkung der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten und damit einer supranationalen europäischen Einigung dienen sollte, wurde zweitens die Beteiligung der Kommunen an der Ausarbeitung der europäischen Regionalpolitik bereits in der Planungsphase avisiert, was eine institutionalisierte Vertretung bei der EG erforderlich machte. Dies war unzweifelhaft das Hauptziel des RGE. Darüber hinaus forderte man drittens eine Einbindung der betroffenen Kommunen bei der Durchführung der Regionalentwicklungsprogramme und damit zusammenhängend einen demokratischen Aufbau der Regionen, nachdem man begriffen hatte, „dass Herr Hallstein eher die

---

<sup>348</sup> Vgl. für die Aktivitäten des RGE: Birkelbach, Willi: Regionalpolitik im Rahmen der EWG, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 135-138; Schlußerklärung zur gemeinsamen Konferenz für europäische Raumplanung des RGE und der EWG-Kommission in Brüssel am 10./11. Juni 1963, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 170f.; Ausschuß für Raumordnungspolitik. Resolution, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 174f.; Bericht für die Sitzung des Präsidialrates des RGE am 15.02.1965. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15; Stellungnahme der deutschen Sektion zu den Berichten der Kommission der EWG, in: Der Europäische Gemeindetag [8/1965], S. 6ff.; Bericht für die Sitzung des Präsidialrates des RGE am 26.05.1965 in Ajaccio. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15; Stellungnahme der Gemeinden zur Regionalpolitik in der EWG, Vertreter der kommunalen Körperschaften des Europas der Sechs auf dem Anhörtermin des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Europäischen Parlaments in Brüssel, in: Der Europäische Gemeindetag [9/1966], S. 39-44; Note des RGE betreffend die Teilnahme der lokalen und regionalen Selbstverwaltungen an der Regionalpolitik der europäischen Gemeinschaften vom März 1966. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2; Bericht für die Sitzung des Präsidialrates in London am 06.09.1966. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 16; Bericht für die Sitzung des Präsidialrates des RGE in Innsbruck am 08./09.01.1968. Ebd.; Bericht für die Sitzung des Präsidialrates des RGE in Wien am 20./21.05.1970. Ebd., Nr. 17; Martini, Gianfranco: IX. Europäischer Gemeindetag in London. Arbeitsgruppe Nr. 2. Bericht. Die Wege und Mittel zur Sicherung einer ausgeglichenen Entwicklung der europäischen Regionen, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], Beilage; Hauptresolution. Einstimmig angenommen von den Delegierten des IX. Europäischen Gemeindetages in London, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], H. 4, S. 38ff. Auswirkungen des Pariser Gipfeltreffens auf die Arbeit des RGE. Präsident Muntzke: Regierungschefs berücksichtigen Forderungen von Europaparlament und RGE, in: Der Europäische Gemeindetag [16/1973], S. 42ff.; Stellungnahme des RGE zu den Vorschlägen der Kommission der Gemeinschaften bezüglich der Regionalpolitik vom 05.06.1973. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 4; „Kompetente Gesprächspartner“. Anhörung von RGE und IULA durch Ausschuß für Regionalpolitik und Verkehr des Europaparlaments, Der Europäische Gemeindetag [16/1973], H. 4, S. 33f.; Kommunalpolitiker fordern Mitwirkung im Ausschuß. Aussprache zwischen Europaparlament und Gebietskörperschaften über Regionalpolitik, in: Der Europäische Gemeindetag [18/1975], H. 2, S. 35. Vgl. für die Aktivitäten des IGV: International Union of Local Authorities, Annual Report, The Hague 1963ff.

regionalen [...] als die kommunalen Selbstverwaltungen zu berücksichtigen beabsichtig[e].“<sup>349</sup>

Vergleicht man diese Forderungen mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, der mit der Verordnung Nr. 724/75 des Ministerrates der EG vom 18. März 1975 ins Leben gerufen wurde, so bestätigt sich die oben zitierte Beurteilung von Bache. Abgesehen von ihrer – relativ schwachen – inoffiziellen Vertretung bei der Generaldirektion für Regionalpolitik war es den Kommunalvertreter nicht gelungen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Weder hatte man sich mit der Forderung nach einer „wahren“, d.h. supranationalen, europäischen Regionalpolitik, noch mit dem Bemühen um eine Beteiligung bei der Durchführung der Maßnahmen durchgesetzt. Die Nationalstaaten waren sowohl für die Antragsstellung bei der EG als auch für die Vergabe der Mittel verantwortlich. Die Rolle der Kommission blieb auf Koordinations- und Verwaltungstätigkeiten beschränkt. Ob und in welcher Form die Nationalstaaten ihre subnationalen Gebietskörperschaften bei der Durchführung der regionalpolitischen Maßnahmen beteiligten, blieb eine interne Angelegenheit.

Nichtsdestotrotz muss festgehalten werden, dass es den Kommunen zumindest gegenüber dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission gelang, ihre Beteiligungswünsche teilweise durchzusetzen. So finden sich in fast allen Berichten des Parlaments und den Vorschlägen der Kommission Hinweise auf eine Berücksichtigung der kommunalen Forderungen, die jedoch vom Ministerrat nicht übernommen wurden. Letztlich kann man die kommunalen Bemühungen um eine Beteiligung an einer europäischen Regionalpolitik in den 1960er und frühen 70er Jahre als gescheiterten Vorläufer der Subsidiaritätsdebatte der späten 1980er und 90er Jahren charakterisieren.

Insgesamt bietet sich dem Betrachter der kommunalen Beziehungen zur EG in den 1960er Jahren eine durchwachsene Bilanz. Einerseits waren die Erfolge der Kommunen, die man Mitte der 1970er Jahre vorzuweisen hatte, gemessen an den Ansprüchen eher spärlich ausgefallen. Insbesondere der RGE war seinem Ziel, einer institutionalisierten Vertretung der Kommunen bei der EG, nur einen kleinen Schritt nähergekommen, und die kommunalen Forderungen bezüglich der europäischen Regionalpolitik hatten sich zwar in den Berichten des Europäischen Parlaments und der Kommission niedergeschlagen, waren aber vom Ministerrat nicht aufgegriffen worden. Lediglich in der Frage der Vergabe öffentlicher Bauaufträge konnten die Kommunalvertreter einen Erfolg verbuchen. Andererseits war es jedoch gelungen, transnationale Informations- und Lobbyingnetzwerke aufzubauen sowie ein Gespür für die Europabetroffenheit der kommunalen Ebene in den nationalen Funktionärseliten zu erzeugen. Dies waren wichtige Voraussetzungen und Erfahrungen, auf die die Kommunen und Regionen Mitte der 1980er Jahre zurückgreifen konnten. Die Gründe für das inhaltliche Scheitern auf europäischer Ebene lagen zum einen im Widerstand auf Seiten der Mitgliedsstaaten begründet, die – wie schon im Bereich des Europarates gezeigt – keine substanziellen Eingriffe in ihre Verfassungsstruktur duldeten, und zum anderen an der Uneinigkeit auf

---

<sup>349</sup> Berichtsvorschlag über die Sitzung des Präsidialrates am 20./21.09.1964 in Venedig. EUI/HAEC, Florenz, Dep CCRE, Nr. 14.

Seiten der Kommunalvertreter. Obwohl die Auseinandersetzungen zwischen RGE und IGV nach dem Höhepunkt 1956/57 an Schärfe verloren, waren dennoch die gesamten 1960er Jahre durch die Konkurrenz der beiden internationalen Gemeindeverbände und ihrer unterschiedlichen Auffassungen der kommunalen Interessenvertretung bei den europäischen Institutionen bestimmt, wie im Folgenden aus der Darstellung der Verbandsbeziehungen deutlich wird.

### 3.3.3 Die Annäherung von RGE und IGV im Zeichen fortbestehender Konkurrenz

*„CEM seems to have lost sight of all reality when it puts us under pressure to help it gain ground in certain countries and at the same time tries to push us out of our contacts with the Communities.“<sup>350</sup>*

Das Eingangszitat von Generalsekretär Han van Putten aus dem Jahre 1973 gibt die beiden Hauptprobleme wieder, die die verbandspolitischen Beziehungen zwischen IGV und RGE bzw. verschiedener nationaler Sektionen in den 1960er Jahren bestimmten. Zum einen war der RGE bemüht seine Position in den Hochburgen des IGV – Skandinavien, Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland –, in denen er gar nicht oder nur unzureichend vertreten war, auszubauen und zum anderen verschärfte die doppelte Vertretung der kommunalen Interessen in Brüssel das Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Verbänden. Daneben spielten jedoch auch verbandsinterne Veränderungen eine Rolle. Auf der einen Seite begann der IGV in den 1960er Jahren ernsthaft, seinen weltweiten Anspruch einzulösen, was langfristig zwar zu einer Relativierung seines europapolitischen Engagements führte, ihn aber auch zwang, seine europäischen Mitgliedsverbände um jeden Preis zu halten, da ohne ihre finanzielle Unterstützung eine weltweite Aktivität des Verbandes illusorisch war.<sup>351</sup> Auf der anderen Seite kam es im RGE zum einen in den 1960er Jahren zu einer Machtverschiebung zugunsten der deutschen Sektion, was zunächst einen Ausgleich erschwerte, aber nach dem Ausscheiden von Direktor Muntzke 1976 eine Annäherung begünstigte.<sup>352</sup> Zum anderen verabschiedete sich der RGE nach dem Tode Jean Bareths

---

350 Brief von IGV-Generalsekretär van Putten an Präsident Felix Slavik vom 16.04.1973. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 117.

351 Vgl. das Protokoll der Sitzung des Exekutivkomitees des IGV am 08./09.04.1961 in Wien. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 93. Vgl. auch die Vorberichte und das Protokoll für die Sitzung der „Working Party on Worldwide Activities“ am 05./06.03.1962 in Den Haag. Ebd., Nr. 14.

352 Die Kräfteverschiebung war vor allem durch die veränderte innen- und europapolitische Linie Frankreichs unter Präsident de Gaulle bedingt. Durch parteipolitische Machtkämpfe und Kürzung der staatlichen Zuschüsse für die französische Sektion in den 1960er Jahren wurde deren Einfluß erheblich geschwächt. Im Gegensatz dazu entwickelte sich die deutsche Sektion aufgrund der Finanzkraft ihrer Mitgliedsgemeinden zur stärksten Sektion innerhalb des RGE [Jahresbudget 1963: 235.600 DM im Vergleich zu 175.369 FF der französischen Sektion]. Dies führte mehrfach zu Spannungen zwischen der deutschen und französischen Sektion und hatte zur Folge, dass im internationalen RGE nur schwer Entscheidungen gegen die deutsche Sektion gefällt werden konnten. Vgl. die Organisationsübersicht der nationalen Sektionen des RGE für die Sitzung des Präsidialrates in Luxemburg am 15.02.1965. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15. Vgl. das persönliche Schreiben von Generalsekretär Jean Bareth an Direktor Hans Muntzke vom 15.09.1964. Ebd., Nr. 143. Vgl. die Stellungnahme der Deutschen Sektion zum Memorandum des Internationalen Präsidenten Dr. Cravatte über die zukünftige Tätigkeit des RGE für die Sitzung des

im Jahre 1969 teilweise von seiner föderalistischen Tradition und formulierte den Anspruch, die „europäische kommunale Vereinigung sämtlicher Gemeinden aller Länder demokratischen Regimes dieses Kontinents“ oder kurz gesagt der „europäische kommunale Spitzenverband“ zu werden.<sup>353</sup> All diese Faktoren zusammengenommen führten zwischen 1962 und 1976 zu einer schrittweisen Annäherung der beiden Verbände und zur Einrichtung eines gemeinsamen Verbindungsbüros bei der EG in Brüssel, was trotz des Scheiterns 1976 einen wichtigen Meilenstein zur Vereinigung der beiden Verbände im Jahr 1991 darstellt. Dieser Prozess ist letztlich eine Fortsetzung des schrittweisen Rückzugs des IGV gegenüber dem RGE und lässt sich grob in vier Phasen einteilen.

Die erste umfasst den Zeitraum zwischen 1962 und 1966. Sie löste eine lange Periode der Stagnation in den gegenseitigen Beziehungen auf nationaler und internationaler Ebene ab, die auf den Höhepunkt der Auseinandersetzungen rund um den III. Europäischen Gemeindetag in Frankfurt und die Gründung der Europäischen Kommunalkonferenz in Straßburg 1956/57 gefolgt war. In dieser Zeit waren die verbandspolitischen Beziehungen durch weitgehende gegenseitige Ignorierung gekennzeichnet, während die Auseinandersetzungen stellvertretend im Europarat ausgetragen wurden.<sup>354</sup> Diese Situation änderte sich schlagartig im Jahr 1962 als im RGE und IGV fast zeitgleich eine erneute Diskussion über die gegenseitigen Beziehungen begann.<sup>355</sup> Die Ursache hierfür war der öffentlichkeitswirksame VI. Europäische Gemeindetag in Wien 1962, die damit einhergehende Einigung der österreichischen Sektionen von IGV und RGE und besonders die inoffiziellen Gespräche über die verbandspolitische Orientierung der Kommunen in Deutschland anlässlich der RGE-Veranstaltung.<sup>356</sup> Denn 1962 wurde zunehmend offenbar, dass es dem RGE in Deutschland gelungen war, trotz der Reserve der Hauptgeschäftsstellen des DST und des DLT eine nicht unerhebliche Anzahl von Großstädten und insbesondere

---

Präsidialrates am 04.03.1970 in Paris. Ebd., Nr. 17. Vgl. das Schreiben von Generalsekretär Thomas Phillipovich an Direktor Hans Muntzke vom 20.01.1974. Ebd., Nr. 117.

353 Protokoll über die vom Präsidialrat des RGE am 15.10.1970 in Offenbach getroffenen Beschlüsse. Ebd., Nr. 17. Vgl. auch die „Note soumise par le Président au sujet des activités futures du C.C.E. et de la réorganisation de ses services administratifs. Ebd.; Stellungnahme der Deutschen Sektion des RGE zum Memorandum von Präsident Cravatte für die Sitzung des Präsidialrates am 04.03.1970 in Paris. Ebd.; Protokolle über die getroffenen Beschlüsse der Sitzungen des Präsidialrates des RGE am 04.03. und 20./21.05.1970 in Paris und Wien. Ebd.

354 Weder beim RGE noch beim IGV spielen die gegenseitigen Beziehungen in den Gremiensitzungen eine Rolle, und die Tätigkeitsberichte des IGV vermerken zu den Beziehungen mit dem RGE nur in lapidarer Eintönigkeit, dass „the usual contacts were maintained“. Vgl. International Union of Local Authorities: Annual Report, The Hague 1957-1962.

355 Vgl. für den IGV: Protokoll der Sitzung des Exekutivkomitees am 06./07.07.1962 in Kopenhagen. IULA-Archiv Den Haag, Nr. 95; Protokoll der Sitzung des EAC am 05.11.1962 in Den Haag. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-04/2. Vgl. für den RGE: Entwurf des Berichtes über die Tagung des Internationalen Büros im Juni 1962 in Athen. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6; Entwurf des Protokolls der Sitzung des Präsidialrates am 06./07.09.1962 in Toulon. Ebd., Nr. 13.

356 Vgl. das Schreiben von MinDgt Keßler an Otto Ziebill vom 09.07.1962. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/3.

von Landkreisen als Einzelmitglieder für sich zu gewinnen.<sup>357</sup> Dies veranlasste Ministerialdirigent Keßler vom BMI zu einem besorgten Brief an Otto Ziebill, in dem er auf die „untergründigen Abwanderungsbewegungen“ hinwies und darauf aufmerksam machte, dass die kooperativen Mitgliedschaften von DST und DLT im IGV „in eine gewisse Isolierung gedrängt werden“ könnten.<sup>358</sup> Während der DST und IGV-Präsident Oud das Anwachsen der Einzelmitgliedschaften als „Modeerscheinung“ herunterspielten,<sup>359</sup> maß man der Entwicklung im DLT wesentlich größere Bedeutung bei, und das Präsidium stimmte darin überein, dass es „unvermeidlich [sei], die bisherige Einstellung [...] zu revidieren.“<sup>360</sup> In diesem Sinne trat das Geschäftsführende Präsidialmitglied des DLT, Friedrich Seifarh, an die anderen Spitzenverbände heran und schlug vor, die Konflikte in Deutschland durch einen wechselseitigen korporativen Beitritt der kommunalen Spitzenverbände in die jeweils andere nationale Sektion zu entspannen.<sup>361</sup> Dieses Vorgehen wurde vom Präsidium des DST auf seiner Sitzung im April 1963 in Köln „lebhaft begrüßt“.<sup>362</sup> Allerdings sollten zunächst die Ergebnisse der Verhandlungen auf internationaler Ebene abgewartet werden, bis in Deutschland Gespräche eingeleitet würden. Die Ziele dieser Annäherung waren jedoch nicht ganz uneigennützig, wie aus einem Schreiben Seifarths an den geschäftsführenden Präsidenten des DST, Bruno Weinberger, hervorgeht, der den DST aufgrund der Fortschritte des RGE bei der Mitgliederwerbung zum Handeln aufruft, „ehe die reife Frucht dem RGE in den Schoss [falle].“<sup>363</sup>

Hier wird bereits auf nationaler Ebene deutlich, dass IGV und RGE trotz ihrer vordergründig gleichlautenden Zielvorstellungen – Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche, gegenseitige Koordination der europäischen Initiativen und Kooperation in geeigneten Fragen sowie dem Fernziel einer Integration des RGE als europäischer Regionalverband in den IGV – mit völlig unterschiedlichen Voraussetzungen in die Verhandlungen gingen, die auf internationaler Ebene am 28. Januar 1963 mit einem Gespräch der Präsidenten Spinoy und Cravatte in Brüssel eingeleitet wurden. Der IGV war vor allem an einer Festschreibung des Status quo interessiert, um ein weiteres Vordringen des RGE auf nationaler und internationaler Ebene zu unterbinden. Dagegen wollte der RGE sich eine möglichst weitgehende Monopolstellung bei der Vertretung der Kommunen bei den europäischen Gemeinschaften sichern, indem er den IGV auf die Behandlung

---

357 Vgl.: Präsidial- und Hauptausschußsitzung der Deutschen Sektion in Bad Godesberg, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1964], H. 1/2, S. 27f.

358 Vgl. das Schreiben von MinDgt Keßler an Otto Ziebill vom 09.07.1962. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/3.

359 Vgl. das Schreiben des Beigeordneten Beer an MinDgt Keßler vom 21.08.1962. Ebd.

360 Niederschrift der 81. Präsidialsitzung des DLT am 04./05.10.1962 in Berchtesgaden. BArch Koblenz, B 172, Nr. 354.

361 Vgl. die Niederschriften der 36. und 37. Geschäftsstellenbesprechung des BKSpV am 22.11.1962 und 31.03.1963 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03/3.

362 Vgl. das Protokoll der 116. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.04.1963 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/116-119.

363 Vgl. Schreiben Dr. Seifarths an Dr. Weinberger vom 08.05.1963. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 104-15/1-3.

rein technischer Fragen und weltweiter Aufgaben festlegte. Außerdem war es für den RGE und seinen Anspruch, alleiniger Vertreter der Kommunen in Brüssel zu sein, enorm wichtig, eine Sektion in den Niederlanden zu etablieren und seine Position in der Bundesrepublik auszubauen. Ersteres war bisher vom IGV in Zusammenarbeit mit der „Vereniging van Nederlandse Gemeenten“ [VNG] verhindert worden und letzteres benötigte einen Einstellungswandel in den Hauptgeschäftsstellen des DST und des DLT.

Unter diesen Voraussetzungen verwundert es nicht, dass das umfangreiche Abkommen von Paris, welches am 19. Februar 1964 unterzeichnet wurde und im April 1965 in Kraft trat, bereits 1966 an den unterschiedlichen Interpretationen der beiden Seiten scheiterte.<sup>364</sup> Die Ursache hierfür ist vor allem darin zu suchen, dass die deutsche Sektion des RGE mit dem Verhandlungsergebnis nicht einverstanden war, da „die Verhandlungsdelegation des RGE sehr weit zurückgewichen sei.“<sup>365</sup> Sie setzte daher durch, dass die Ratifizierung des Abkommens mit einem ergänzenden Note versehen und die Erwartung ausgesprochen wurde, dass der RGE in Kürze „die Anwendung der Disposition, welche die Freiheit der lokalen Körperschaften hinsichtlich ihrer Zugehörigkeit zu beiden Organisationen betreffen; insbesondere bezüglich der Niederlande“ erwarte. Außerdem sei die Klausel, welche dem IGV die Vertretung seiner Mitglieder bei den Europäischen Gemeinschaften zusichere, nicht im Sinne der „Idee einer generellen Vertretung der Gemeinden oder lokalen Gebietskörperschaften“ zu verstehen.<sup>366</sup>

Entsprechend dieser unterschiedlichen Auffassungen kam es schnell zu Konflikten auf den umstrittenen Gebieten. In den Niederlanden gründete sich im Februar 1965 eine niederländische Sektion des RGE, deren Entwicklung jedoch durch ein Beitrittsverbot der Vereinigung niederländischer Kommunen verhindert wurde. Die folgenden Verhandlungen über die Implementierung des Pariser Abkommens in den Niederlanden zogen sich über das gesamte Jahr hin, da die VNG versuchte, die Mitgliedschaft der niederländischen Sektion des RGE auf individuelle Mitglieder zu beschränken. Dies wurde jedoch vom RGE kategorisch abgelehnt. Erst nach einer Sitzung des Verbindungskomitees von IGV und RGE Anfang Oktober 1965 in Wien, auf der ein gemeinsames Protokoll über die Interpretation des Pariser Abkommens – die sog. „Wiener Vereinbarung“ – ausgehandelt wurde,<sup>367</sup> und der Drohung des RGE-Präsidialrates vom Dezember 1965, das Pariser Abkommen „zu lösen“ und die „volle Aktionsfreiheit“ wieder aufzunehmen, sollten die Gespräche in den Niederlanden und in Deutschland „nicht in kürzester Frist“ zu zufriedenstellenden Ergebnissen führen, kam

---

<sup>364</sup> Vgl.: Bockelmann, Werner: Internationale kommunale Spitzenverbände, in: Der Städtetag [19/1966], S. 350f.

<sup>365</sup> Vgl. das Schreiben von Direktor Muntzke an Generalsekretär Bareth vom 27.08.1964. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 117.

<sup>366</sup> Vgl. das Schreiben von Präsident Cravatte an Präsident Spinoy vom 22.04.1965. Ebd., Nr. 6.

<sup>367</sup> Vgl. das Protokoll der Sitzung des Verbindungsausschusses RGE-IGV in Wien am 06./07.10.1965. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 104-15/4-6.

erneut Bewegung in die Verhandlungen.<sup>368</sup> In der ersten Hälfte des Jahres 1966 kam es zu Vereinbarungen zwischen den nationalen Sektionen in den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland. Am 18. Mai 1966 unterzeichneten die Präsidenten Spinoy und Cravatte bei einem Treffen in Brüssel ein Abkommen, das den niederländischen Kommunen die Doppelmitgliedschaft in der VNG und der niederländischen Sektion des RGE ermöglichte.<sup>369</sup> In Deutschland war bereits am 13. Januar eine fast zweijährige Hängepartie in den Verhandlungen zwischen den deutschen Sektionen von IGV und RGE durch eine gemeinsame Vereinbarung beendet worden. Diese Vereinbarung, die wechselseitige korporative Beitritte der Spitzenverbände in die jeweils andere nationale Sektion vorsah, reduzierte sich jedoch weitgehend auf einen Formelkompromiss, da das gegenseitige Misstrauen und die persönlichen Zerwürfnisse im Laufe der Verhandlungen eher noch verstärkt worden waren. Dies lag vor allem daran, dass der DST versuchte, die Einigungsverhandlungen von Anfang an mit einer „erhebliche[n] Verstärkung und Aktivierung [seines] Einflusses“ zu verbinden.<sup>370</sup> Was darunter konkret verstanden wurde, wird aus einem streng vertraulichen Vermerk des DST-Präsidenten OB Klett deutlich:

„Man war einmütig der Auffassung, daß nur eine sehr starke Persönlichkeit Vorsitzender der deutschen Sektion des RGE werden könne, ehe der Deutsche Städtetag Mitglied beim RGE werden kann. [...]. Herr Oberbürgermeister Engel muß also abgelöst werden, [...]. Man war auch einmütig der Auffassung, daß der Geschäftsführende Präsident der deutschen Sektion, Herr Muntzke, auf die Dauer nicht bleiben könne und dürfe, aber man wolle es Herrn Oberbürgermeister Dr. Reschke überlassen, ob er nicht seinerseits es fertigbringe, Herrn Muntzke etwas mehr an die Kandare zu nehmen und sein Ausscheiden vorzubereiten.“<sup>371</sup>

Diese Einschätzung wurde 1964 auf einer anlässlich der Präsidiumssitzung des DST in Lübeck einberufenen Besprechung zwischen DST-Präsident Klett und den Oberbürgermeistern aus Mitgliedsstädten, die leitende Funktionen im RGE ausübten, diskutiert, und in der ersten Verhandlungsrunde mit dem Präsidenten der Deutschen Sektion des RGE, OB Engel/Darmstadt, wurde ganz offen klargelegt, die Zusammenführung der beiden Verbände „habe ihre größten Schwierigkeiten in der Person von Hans Muntzke.“ Auf dieses persönliche Spannungsverhältnis sei „im wesentlichen die Rivalität zwischen dem IGV und dem RGE in der Bundesrepublik zurückzuführen.“<sup>372</sup> Letztlich konnte sich der DST mit seinen Forderungen nicht

---

368 Beschlussprotokoll der Sitzung des Präsidialrates des RGE in Straßburg am 01./02.12.1965. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 15.

369 Vgl. das Protokoll über das Treffen von IGV und RGE am 18.05.1966 in Brüssel. Ebd., Nr. 112.

370 Protokoll der 123. Sitzung des Präsidiums des DST am 10.03.1964 in Krefeld. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/120-123.

371 Streng vertrauliches Vermerk von OB Klett/Stuttgart an den IBU Geschäftsführer Heinz Engelhardt vom 11.03.1964. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 106.

372 Vgl. das Vermerk über die Besprechung am 13.04.1964 in Lübeck. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 104-15/4-6.

durchsetzen.<sup>373</sup> Der personalpolitische Machtkampf hinter den Kulissen verzögerte lediglich die Verhandlungen bis Anfang 1966 und sorgte dafür, dass die Vereinbarung das gegenseitige Klima abgesehen von einer formalen gegenseitigen Vertretung in den jeweiligen Gremien kaum verbesserte.<sup>374</sup> Auch die von der Deutschen Sektion des RGE erhoffte Beitrittswelle blieb aus, da der DST zwar seine Mitteilung an die Mitgliedsstädte, einen Beitritt zum RGE bis zum Abschluss einer Vereinbarung zurückzustellen, für ungültig erklärte, eine gleichzeitige Aufforderung zum Beitritt aber ablehnte. So blieb der einzige greifbare Erfolg der Vereinbarung von 1966 die Erweiterung des 1965 geschaffenen Auslandsausschusses der DST und DLT um die anderen Spitzenverbände im Jahre 1967 und seine Umwandlung in ein Organ der BKSpV, das sich in den folgenden Jahren zum zentralen Koordinationsgremium für die Auslandsbeziehungen der deutschen Kommunen entwickeln sollte.<sup>375</sup>

Neben den nationalen Problemen verschärfte sich auch die internationale Situation, da der RGE dem IGV vorwarf, er verletze mit seiner europapolitischen Arbeit das Pariser Abkommen.<sup>376</sup> Als die daraufhin vom RGE geforderte Sitzung des Verbindungskomitees vom IGV kurzfristig abgesagt wurde, war das Pariser Abkommen endgültig gescheitert und die erste Phase des Annäherungsprozesses beendet. Sie wurde abgelöst von einer erneuten Periode der Stagnation, die jedoch nur bis zum Beginn des Jahres 1968 andauerte. Die Bilanz, die der IGV 1967 zog, war ernüchternd:

„It [das Pariser Abkommen, I.B.] has worked, as planned, to the advantage of CEM by changing the situation in the Netherlands; it has not yielded, up to now, any comparable positive results for IULA in those countries, where it is still eager to extend its membership. If IULA raises, as it should, the situation in the various

---

373 Vgl. die Wahlergebnisse für das Präsidium und den Hauptausschuss auf der 4. ordentlichen Mitgliederversammlung der Deutschen Sektion des RGE am 31.03.1966 in Mainz, in: Der Europäische Gemeindetag [9/1966], H. 2, S. 17.

374 Vgl. den Vorbericht für die 92. Präsidialsitzung des DLT am 07./08.10.1965. BArch Koblenz, B 172, Nr. 355.

375 Vgl. zur Gründung des Auslandsausschusses von DST und DLT die Niederschriften und Vorberichte der 127. und 129. Präsidiumssitzung des DST am 02.10.1964 und 28.01.1965 in München und Bonn. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/124-128 und 129-135. Die Gründung des gemeinsamen Auslandsausschusses diente vor allem der Reaktivierung der deutschen Sektion des IGV, die weitgehend nur auf dem Papier bestanden hatte. Außerdem ermöglichte der Ausschuss dem DST, die Forderung nach einer Einzelmitgliedschaft deutscher Städte und Landkreise im IGV, wie sie vom DLT und dem Generalsekretariat in Den Haag erhoben wurde, abzulehnen. Vgl. zum Beitritt der anderen Spitzenverbände, zum Auslandsausschuss und dessen Umwandlung zu einem Organ der BKSpV die Niederschriften der Sitzungen des Präsidiums des DGT am 09.02. und 19.09.1967 in Berlin und Otzenhausen. BArch Koblenz, B 173, Nr. 113 und 117. Vgl. auch die Rundschreiben des DGT vom 13.10. und 08.11.1967. Ebd., Nr. 116. Es ist bezeichnend für die weiterhin gespannten Beziehungen zwischen den nationalen Sektionen von IGV und RGE, dass insbesondere Direktor Muntzke sich gegen eine Beteiligung des DGT am Auslandsausschuss aussprach. Vgl. auch die Niederschrift und den Vorbericht zur 96. Präsidiumssitzung des DLT am 03.02.1967 in Frankfurt/Main. BArch Koblenz, B 172, Nr. 351. Vgl. auch die Niederschriften über die 48., 49. und 51. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 09.11.1966, 25.01. und 04.12.1967 in Köln. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 30-03/7. Vgl. auch: Pappermann, Ernst: 30 Jahre Deutsche IULA-Sektion, in: Der Städtetag [41/1988], S. 803f.

376 Vgl. den Vorbericht und das Protokoll zur Sitzung des Präsidialrates des RGE vom 06.-09.07.1966 in London. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 16.

countries, which is quite unsatisfactory, as the agreement up to now profits mainly, if not only, to CEM, as far as the recruitment of new members is concerned, Mr. de Tinguy [der Präsident der französischen Sektion des RGE, I.B.] may raise, as he did on various occasions elsewhere, the problem of the ‚division of tasks‘ between the two organisations, and suggest that, in fact, IULA should withdraw from Europe.“<sup>377</sup>

Insgesamt war es dem RGE aus Sicht des IGV gelungen, sowohl in den Niederlanden Fuß zu fassen, in Deutschland seine Stellung zumindest zu behaupten und gleichzeitig seinen Anspruch auf die alleinige Vertretung kommunaler Interessen in Europa aufrechtzuerhalten, während der IGV und seine Mitgliedsverbände weder Fortschritte bei der Ausbreitung des IGV in Frankreich und Italien noch bei der Abgrenzung der Aktivitäten beider Organisationen bei den Europäischen Gemeinschaften verzeichnen konnte.

Trotz der atmosphärischen Störungen und der unveränderten inhaltlichen Differenzen und persönlichen Animositäten, machten es die zunehmenden Aktivitäten beider Verbände bei der EWG erforderlich, dass das Verbindungskomitee bereits im Februar 1968 in Paris wieder zusammentraf. Damit war die dritte Phase im Annäherungsprozess zwischen IGV und RGE eingeleitet, die bis zur Einrichtung des gemeinsamen Verbindungsbüros von RGE und IGV bei der EWG 1974 andauerte und in denen sich das Schwergewicht der Verhandlungen auf die kommunale Vertretung in Brüssel verlagerte. Außerdem setzte sich im Zuge der Verhandlungen bis zur Unterzeichnung des Straßburger Abkommens am 19. November 1971 zumindest offiziell die Erkenntnis durch, dass eine sinnvolle Abgrenzung der Aktivitäten nicht möglich sei, da, wie Generalsekretär van Putten bereits 1968 deutlich machte, „es nicht immer möglich sei, zwischen der politischen und technischen Seite [...] genau zu unterscheiden“.<sup>378</sup> Gefördert wurde dieser Sinneswandel zudem durch den Druck der EWG-Kommission, der nur schwer zu vermitteln war, warum sie mit zwei in ständigen Prestigekämpfen verwickelten internationalen Kommunalverbänden verhandeln sollte.<sup>379</sup> So kam es, dass im Mittelpunkt des Straßburger Abkommens nicht mehr die Abgrenzung der Tätigkeitsfelder von RGE und IGV stand, sondern ihre Kooperation, insbesondere die Absicht ein gemeinsames Verbindungsbüro bei der EWG einzurichten. Dennoch dauerte es bis zum 1. April 1974 bis die IGV-Vertreter in das inzwischen vom RGE im Alleingang gegründete Büro einziehen konnten, denn hinter der kooperationsbereiten Fassade waren die alten verbandspolitischen Kämpfe weiter ausgetragen worden, wie das Eingangszitat belegt. Der Rat von Generalsekretär van Putten, der zu Beginn der Gespräche gefordert hatte, die Verhandlungen nicht zum Zweck der Abgrenzung von

---

<sup>377</sup> Vgl. den Vorbericht für die Vorbesprechung des IGV am 11.02.1968 für die Sitzung des Verbindungsbüros IGV-RGE am 12.02.1968. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 104-15/4-6. Vermerk über eine Besprechung des DST [Bockelmann, Weinberger, Beer, Brügelmann und Torbohm] mit dem Präsidenten der deutschen Sektion des RGE, OB Engel/Darmstadt, am 09.12.1964. Ebd.

<sup>378</sup> Vgl. den Vermerk van Puttens vom 01.03.1968. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 104-15/4-6.

<sup>379</sup> Vgl. den Bericht über die Tagung der Generalsekretäre des RGE am 14.09.1973 in Dourdan. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 44.

“Einflußsphären“ und verbandspolitischem „Prestigegewinn“ zu benutzen, war nicht befolgt worden. Besonders die Benennung des Büros, die Wahl des Direktors, die Verteilung der finanziellen Lasten und die Frage der nationalen Sektionen des RGE in Deutschland, Großbritannien und den skandinavischen Staaten verzögerten die durch gegenseitiges Misstrauen gekennzeichneten Verhandlungen über Jahre. Es ist daher wenig verwunderlich, dass auch nach der Einrichtung des gemeinsamen Verbindungsbüros im April 1974 die Konflikte nicht aufhörten. Außerdem erzeugte die chronische Unterfinanzierung des Büros schnell erhebliche Probleme und verursachte beim RGE einen schnell wachsenden Schuldenberg, der bereits 1975 zu einer Einschränkung der Büroaktivitäten zwang. Darüber hinaus bewirkte die Krise der europäischen Integration einen Rückgang des Interesses der Kommunen an europapolitischen Angelegenheiten. Der IGV beschloss daher Ende 1976, sich aus dem Verbindungsbüro zurückzuziehen und seine europapolitische Arbeit in Zukunft von Den Haag aus weiterzuführen.<sup>380</sup>

Damit war das erste Projekt einer gemeinsamen Vertretung der kommunalen Interessen bei der EG zwar gescheitert, aber insgesamt hatte es die verbandspolitischen Beziehungen verbessert. Dies lag auch daran, dass es 1974 in Großbritannien inzwischen zu einer weitgehenden Verschmelzung zwischen den nationalen Sektionen von IGV und RGE gekommen und in Deutschland durch das Ausscheiden Hans Muntzkes eines der Haupthindernisse für eine Annäherung verschwunden war.<sup>381</sup> Vor allem die britische Sektion des IGV forcierte seit 1978 eine Vereinigung von IGV und RGE auf internationaler Ebene, die trotz der Widerstände auf deutscher und skandinavischer Seite 1986 zur erneuten Einrichtung eines Verbindungsbüros bei der EG und 1990 schließlich zur Vereinigung der beiden Verbände führte.<sup>382</sup> Ein wichtiger Einflussfaktor für diese Entwicklung dürfte nicht zuletzt das Aufkommen der Regionen auf europäischer Ebene gewesen sein, die den Blick auf die Gemeinsamkeiten schärfte und das „Bedrohungspotential“ eines nicht erfolgten Zusammenschlusses“ nachvollziehbar machte.<sup>383</sup> Die regionale Konkurrenz in Brüssel zwang die Kommunen zur Konzentrierung ihrer Kräfte, um im Konkurrenzkampf der subnationalen Akteure auf europäischer Ebene ihre Position behaupten zu können. Dass damit die unterschiedlichen europa- und verbandspolitischen Vorstellungen sowie das gegenseitige Misstrauen nicht schlagartig beseitigt waren, wird aus einem Bericht über die erste gemeinsame Sitzung des Europaausschusses des IGV und des Europäischen Hauptausschusses des RGRE am 11./12. Dezember 1990 in Brüssel deutlich:

---

380 Vgl. das Schreiben des Bürosekretärs H. de Fraye an alle nationalen Sektionen des IGV vom 20.12.1976. Ebd., Nr. 104.

381 Vgl. das Memorandum über die Organisation der internationalen Angelegenheiten der britischen Sektionen von IGV und RGE vom 21.02.1975. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 166. Vgl. auch das Schreiben des Referenten Dr. Gefaeller an Landesdirektor Dr. Klaus von 1976. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 100-02/14-17.

382 Leitermann, Walter: Gemeinsamkeit statt Konkurrenz. Die Fusion von IULA und RGRE ist vollzogen, in: Der Städtetag [43/1990], S. 157f., hier S. 157.

383 Ebd.

„Die Fusion mag formal beschlossen sein, in der Praxis muß sie allerdings noch erarbeitet werden. [...] Viele Wortmeldungen waren von einer in ‚die‘ und ‚wir‘ trennenden Rhetorik bestimmt, die vermutlich nicht immer Absicht war, sondern eher davon zeugte, daß die Fusion in den Köpfen noch nicht vollzogen war. Deutlich spürbar war auch die latente Angst und das latente Mißtrauen von Delegierten beider Seiten, vielleicht Verlierer der Fusion zu sein. [...] Alles in allem war der Auftakt der Fusion also alles andere als harmonisch. Dennoch, zu dem jetzt eingeschlagenen Weg gibt es keine Alternative.“<sup>384</sup>

Mit dem Inkrafttreten der Fusion am 1. Januar 1991 war die fast 40 Jahre währende Auseinandersetzung zwischen den europäischen Kommunalverbänden offiziell beendet, wenn auch viele Konflikte nur auf die innerverbandliche Ebene verlagert worden waren. Obwohl die Fusion offiziell als Zusammenschluss unter Gleichen bezeichnet wurde, muss man aus historischer Perspektive festhalten, dass sich letztlich das „modernere“ transnational-europapolitische Konzept des RGRE durchgesetzt hatte. Es war besser an die durch die Europäische Integration nach 1945 in Westeuropa entstandenen internationalen Rahmenbedingungen angepasst gewesen als der aus der Zwischenkriegszeit stammende Ansatz des IGV, der sich vor allem auf technische Studien- und Informationstätigkeit für die nationalen kommunalen Spitzenverbände beschränkte. Allerdings hatte der RGE sich im Laufe seiner Ausbreitung in Europa verändern müssen. Der Preis für die Durchsetzung in den nordeuropäischen Staaten war die stärkere Berücksichtigung der nationalen kommunalen Spitzenverbände, die Abschwächung seiner europäischen Ideologie und die Öffnung für fachliche und technische Detailprobleme. Letztlich hatte die kommunale Interessenvertretung bei der EG die beiden Ansätze angenähert, die „IULA [war] politischer geworden und der RGRE mußte zwangsläufig mehr fachliche Beratung leisten.“<sup>385</sup>

### 3.4 Zusammenfassung

Auf dem Gebiet der kommunalen Forderungen im Kontext des europäischen Integrationsprozesses lassen sich die Rettungs- und Rückzugsthese besonders deutlich nachzeichnen. Mit der Gründung des RGE als Synthese föderalistischen und kommunalistischen Gedankenguts im Jahre 1951 sahen sich die Regierungen in Westeuropa mit der Herausforderung einer „doppelten Schleifung“ der Nationalstaaten durch Schaffung einer europäischen Föderation auf der Grundlage weitgehender lokaler Autonomie konfrontiert, deren Ziel zumindest die Relativierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips war.

Obwohl aufgrund der unterschiedlichen Verfassungsstrukturen das „Bedrohungspotential“ für die einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausfiel, reagierten die Regierungsvertreter weitgehend einheitlich auf die Postulate der Kommunalvertreter. Sie erkannten den Wert des europapolitischen Engagements und der Aktivitäten der Kommunen im Rahmen einer „Europäischen Erziehung“ für eine europäische Re-Legitimierung der Nationalstaaten. Dementsprechend wurden alle

---

384 Ebd., S. 158.

385 Ebd., S. 157.

Initiativen zur Förderung des europäischen Bewusstseins in der Bevölkerung finanziell und ideell gefördert wie z.B. die Einführung und Verbreitung europäischer Symbole oder die Veranstaltung von Europafesten im Rahmen von Städtepartnerschaften oder internationalen Kongressen. Die europäische Kommunalbewegung war somit Bestandteil der staatlichen Bemühungen, für die als unumgänglich erachteten Integrationsschritte die nötige öffentliche Unterstützung zu sichern und somit die Anpassung der europäisch „gezähmten“ Nationalstaaten an die veränderten internationalen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen zu ermöglichen.

Im Gegensatz dazu wurden die weitreichenden Forderungen nach einer parlamentarischen Vertretung der kommunalen Ebene bei den europäischen Institutionen in Straßburg und Brüssel in Form eines „Europäischen Senats“ sowie nach Ausbau und verfassungsrechtlicher Sicherung kommunaler Mitbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte einhellig zurückgewiesen. Die Regierungen waren lediglich an einem kleinen Expertengremium interessiert, welches zur fachlichen Beratung in den wenigen kommunalrelevanten Fragen des Integrationsprozesses herangezogen werden sollte. Daher verwundert es kaum, dass der RGE in den 1950er und 60er Jahren kaum eines seiner ambitionierten Projekte durchsetzen konnte. Die Idee eines „Europäischen Senats“ bzw. einer Vertretung der Kommunen bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel und Luxemburg konnte ebenso wenig realisiert werden wie das europäische Kommunalkreditinstitut, die „Europäische Charta der Gemeindefreiheiten“ oder eine „demokratische“ Raumordnung bzw. Regionalpolitik „von unten“.

Der einzige Erfolg der Föderalisten unter den Kommunalvertretern war die Einrichtung der „Europäischen Kommunalkonferenz“ beim Europarat. Die endgültige Ausgestaltung der Konferenz als parlamentarisch-repräsentatives Expertengremium des Ministerkomitees, konnte aber keine Seite zufrieden stellen und beleuchtet die unterschiedlichen Erwartungen, die an das Gremium gerichtet wurden. Die Föderalisten hatten die Kommunalkonferenz als Vorläufer eines europäischen Zweikammerparlaments im Rahmen einer zukünftigen europäischen Verfassung konzipiert und erhofften sich von ihr die Durchsetzung ihrer weitreichenden kommunalpolitischen Forderungen. Die im Ministerkomitee vertretenen Regierungen, die der Einrichtung der Konferenz nur widerwillig und unter dem Druck der Beratenden Versammlung und nationaler Parlamentarierinitiativen zugestimmt hatten, sahen in der Versammlung vor allem ein Instrument zur Förderung des europäischen Bewusstseins in den Reihen der Kommunalpolitiker. Das Ergebnis war Enttäuschung auf allen Seiten, die sich in einer Vielzahl von substanzlosen und nicht vollziehbaren Resolutionen der Konferenz niederschlug, die von einem ohnehin widerwilligen Ministerkomitee zumeist ignoriert wurden, was Anlass zu ständigen Spannungen zwischen beiden Gremien in den 1960er Jahren gab. Erst mit der Gründung eines Ausschusses von Regierungsexperten, welcher die Zusammenarbeit zwischen Konferenz und Ministerkomitee koordinieren sollte, konnte ein konstruktiver Modus vivendi gefunden und die mehrfach erwogene Abschaffung der Konferenz abgewendet werden.

Es wird deutlich, dass die Regierungen Ende der 1960er Jahre einen nahezu vollständigen Sieg über die Europäische Kommunalbewegung errungen hatten. Sie hatten die „föderalistische Herausforderung“ in Gestalt des RGE im Rahmen der

machtlosen Europäischen Kommunalkonferenz aufgefangen ohne substantielle Zugeständnisse machen zu müssen und gleichzeitig das europapolitische Engagement der Kommunalpolitiker für die Förderung der „Europäischen Erziehung“ und damit ihre europäische Re-Legitimierung nutzbar gemacht. Man kann daher im Bereich der europäischen Integration von reglementierten transnationalen Beziehungen auf kommunaler Ebene sprechen, d.h. die Regierungen gestatteten es den Kommunalvertretern im Rahmen der Europäischen Kommunalkonferenz, ihre Forderungen zu diskutieren. Gleichzeitig sorgte man aber durch die Charta der Konferenz dafür, dass die Kompetenzen und die politischen Möglichkeiten der Institution auf ein Minimum reduziert blieben.

Der Erfolg der Nationalstaaten war jedoch nur von kurzer Dauer, denn in den folgenden Jahrzehnten konnten die Kommunen mit Unterstützung der Regionen viele ihrer Forderungen durchsetzen, die lange Zeit als utopisch und völlig unrealistisch gegolten hatten, so z.B. die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ oder den „Ausschuss der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften“ bei der EU. Andere, wie etwa das Subsidiaritätsprinzip, welches die Kommunalvertreter bereits in den 1950er und 60er Jahren im Munde führten, wurde von den Nationalstaaten und der EU-Kommission „entdeckt“ und zumindest teilweise umgesetzt. Die europäischen Rettung der Nationalstaaten hatte sich im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts auch auf dem Gebiet der transnationalen Kommunalbeziehungen in einen geordneten Rückzug verwandelt.

Die Misserfolge der Kommunen in den Anfangsjahren waren jedoch nicht nur auf den Widerstand der Nationalstaaten zurückzuführen, sondern auch auf die Nord-Süd-Spaltung der europäischen Kommunalbewegung, die sich in den Kommunalverbänden RGE und IGV manifestierte. Der Konflikt war Ausdruck der unterschiedlichen Konzepte transnationaler Kommunalbeziehungen, die von beiden Verbänden vertreten wurden. Der IGV hatte sein Konzept des Informationsaustausches über kommunale Fachfragen zwischen nationalen Spitzenverbänden im Kontext der durch Konfrontation geprägten Zwischenkriegszeit entwickelt. Der RGE war dagegen unter den veränderten internationalen Rahmenbedingungen der Nachkriegszeit als ausgesprochen politische Bewegung einzelner Kommunen entstanden. Diese unterschiedlichen Ansätze spiegelten sich in den Forderungen der Verbände im Rahmen des europäischen Integrationsprozesse wider. Während der IGV eine defensive Strategie verfocht, die auch fachliche Beratung der Regierung in kommunalrelevanten Fragen im Rahmen eines Expertengremiums auf europäischer Ebene anstrebte, versuchte der RGE, aktiv den europäischen Integrationsprozess zur Durchsetzung kommunalpolitischer Veränderungen auf nationaler Ebene zu nutzen. Aufgrund der unterschiedlichen Selbstverwaltungstraditionen stieß das Konzept der fachlichen Interessenvertretung eher in Skandinavien, Großbritannien, den Niederlanden, der Bundesrepublik und Österreich auf Unterstützung, während der politische Ansatz des RGE eher in Italien und Frankreich Befürworter fand. Die dadurch entstehende Nord-Süd-Spaltung der europäischen Kommunalbewegung wurde in den einzelnen Ländern durch die gesamtgesellschaftliche Einstellung zur europäischen Integration entweder prononciert oder gebrochen. Die daraus resultierenden Konflikte auf nationaler und europäischer

Ebene haben die Schlagkraft der Kommunen in entscheidenden Augenblicken geschwächt, dürften aber wegen der entscheidenden Stellung der Regierungen die Erfolgsaussichten kaum entscheidend beeinflusst haben. Erst in den 1970er und 80er Jahren hat das Aufkommen der regionalen Konkurrenz und die Annäherung der kommunalen Selbstverwaltungssysteme in Europa zu einem Ausgleich der beiden Strategien geführt, der sich 1991 in der Vereinigung von IGV und RGE niederschlug, ohne die Unterschiede und Probleme restlos zu beseitigen.

## 4. Ost-West-Konflikt – kommunale „Hallstein-Doktrin“ oder systemübergreifende Partnerschaften?

### 4.1 Vorbemerkungen

Neben den koordinierten und den reglementierten transnationalen Kommunalbeziehungen im Rahmen der Städtepartnerschaftsbewegung und der westeuropäischen Integration spielte in den 1950er und 60er Jahren auch der Ost-West-Konflikt und die damit untrennbar verbundene Deutschlandpolitik eine wichtige Rolle in den kommunalen Auslandsbeziehungen in Europa. Dabei handelte es sich aber nicht um transnationale Kommunalbeziehungen im herkömmlichen Sinne, sondern um weitgehend instrumentalisierte transnationale Beziehungen, d.h., die Akteure waren zwar auch hier Vertreter der kommunalen Ebene, aber im Gegensatz zu den bisher untersuchten Politikfeldern, handelten sie weitgehend im Auftrag ihrer jeweiligen Regierungen und verfolgten deren außenpolitische Ziele.

Im Zuge der Manifestierung des Kalten Krieges und der Teilung Europas in den Jahren 1947-49 durch die Verkündung der Truman- und Shdanow-Doktrin, die Ablehnung des Marshall-Plans durch die UdSSR und die osteuropäischen Staaten, den Umsturz in der Tschechoslowakei, die Auflösung der Volksfront-Regierungen unter Beteiligung der Kommunisten in Frankreich und Italien sowie die Gründung zweier deutscher Staaten griff der „Macht- und Ideologiekonflikt“ auch auf die transnationalen Kommunalbeziehungen über. Zunächst verließen die osteuropäischen Vertreter 1949 den IGV, nachdem sie vergeblich versucht hatten, ihn zu politisieren.<sup>1</sup> Aber auch in den Neugründungen IBU und RGE, die nur aus westeuropäischen Kommunalpolitikern bestanden, schlug sich der Ost-West-Konflikt in Form eines ausgeprägten Antikommunismus nieder. Dieser war einerseits Ausdruck des föderalistischen Gedankengutes der europapolitisch engagierten Kommunalpolitiker und bot andererseits durch die Abgrenzung gegenüber den „totalitären“ Regimen Osteuropas und durch die Betonung der kommunalen Selbstverwaltung die Grundlage für eine Zusammenarbeit der Kommunalpolitiker jenseits der historischen Belastungen und der strukturellen Unterschiede der Selbstverwaltungstraditionen in Westeuropa.

Zunächst waren jedoch nur die deutschen Kommunen vom Ausbruch des Kalten Krieges betroffen, denn bereits kurz nach der Gründung der beiden deutschen Staaten und des Kontaktverbots für Bundes- und Landesbehörden der Bundesrepublik mit DDR-Behörden setzte eine rege Delegationstätigkeit ostdeutscher Kommunalvertreter zur Anbahnung „gesamtdeutscher Kontakte“ in Richtung Westdeutschland ein, die bis zum Bau der Mauer am 13. August 1961 mit unterschiedlicher Intensität fortgesetzt wurde. Bei diesen deutsch-deutschen Kontakten handelte es sich aufgrund des Alleinvertretungsanspruchs der Bundesrepublik zwar offiziell ebenso wenig um „transnationale“ Beziehungen, wie es sich bei den deutsch-deutschen Beziehungen um Außenpolitik im klassischen Sinne handelte. Dennoch rechtfertigt sich die Behandlung der deutsch-deutschen Kommunalkontakte in den 1950er und 60er Jahren aufgrund des

---

<sup>1</sup> Vgl.: S. 143.

starken Einflusses der Deutschlandpolitik auf die Außenpolitiken der beiden deutschen Staaten und auf die transnationalen Kommunalbeziehungen in Westeuropa in den 1960er Jahren. Deshalb soll, nachdem kurz auf die historischen Vorläufer transnational-instrumentalisierter Kommunalkontakte vor 1945 und die allgemeinen Charakteristika der systemübergreifenden Kommunalkontakte in den 1950er und 60er Jahren eingegangen worden ist, zunächst die Entwicklung der deutschen-deutschen Kommunalbeziehungen dargestellt werden, deren Veränderungen das Verhalten der Kommunen und der hinter ihnen agierenden Regierungen auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen weitgehend determinierten. Diese Auswirkungen werden dann am Beispiel der kommunalen Kontaktbemühungen der DDR zu Finnland, Westeuropa und den jungen afrikanischen Staaten auf transnationaler Ebene nachgezeichnet. Schließlich soll noch auf die Verbandskonflikte im Rahmen des Kalten Krieges eingegangen werden, die vor allem im Verhältnis der westeuropäisch bestimmten internationalen und nationalen Gemeindeverbände zur „Fédération Mondiale des Villes Jumelées“ [FMVJ] entbrannten. Auch hier spielte neben der verbandspolitischen Rivalität vor allem die Mitgliedschaft von DDR-Städten in der FMVJ eine entscheidende Rolle bei den Auseinandersetzungen. Abschließend werden die Ergebnisse kurz zusammengefasst und ein Ausblick auf die weiteren Entwicklungen in den 1970er und 80er Jahren gegeben.

Doch zunächst zur Vorgeschichte der instrumentalisierten transnationalen Auslandsbeziehungen auf kommunaler Ebene, die in der Zeit des Nationalsozialismus beginnt.

#### 4.1.1 Die Beziehungen des Deutschen Gemeindetages [DGT] zum IGV 1933-45 als Vorläufer instrumentalisierter transnationaler Kommunalbeziehungen<sup>2</sup>

*„[Es] wird in eindrucksvoller Weise die außerordentliche praktische Bewährung dieser Neugeburt des Gemeindelebens aus dem Geiste des Nationalsozialismus erkennbar werden, [...]“<sup>3</sup>*

Mit der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ im Januar 1933, der personellen „Säuberung“ der Rathäuser, der Zwangsvereinigung der kommunalen Spitzenverbände im „Deutschen Gemeindetag“ [DGT] und dem Erlass der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 erlosch die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland.<sup>4</sup> Damit wurden auch die Auslandsbeziehungen der Kommunen, die insbesondere der DST seit 1926 mit dem IGV gepflegt hatte, zum Instrument und Spiegelbild der nationalsozialistischen Außenpolitik.

In der Zeit bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges dienten sie vor allem zur Propagierung nationalsozialistischer Ideen und „Erfolge“ im Bereich der

---

<sup>2</sup> Vgl. für das Folgende: Bautz, Ingo: Auslandsbeziehungen, S. 29ff.

<sup>3</sup> OB Weidemann: Dem VI. Internationalen Gemeindekongreß zum Geleit, in: Deutsche Verwaltung [13/1936], S. 169. Hervorhebungen im Original.

<sup>4</sup> Vgl. zur „Gleichschaltung“ der kommunalen Selbstverwaltung und der Spitzenverbände: Matzerath, Horst: Nationalsozialismus, S. 61-164; Bracher, Karl Dietrich/Sauer, Wolfgang/Schulz, Gerhard: Machtergreifung, S. 442-459 und S. 612-626; Ziebill, Otto: Geschichte, S. 61ff.

Kommunalpolitik sowie als Multiplikatoren der außenpolitischen Forderungen des Deutschen Reiches. Der Höhepunkt dieser Phase war der VI. Internationale Gemeindekongress in Berlin und München im Juni 1936. Der Beschluss des IGV zur Austragung des Kongresses war 1932 in London gefasst worden, als die spätere Entwicklung in Deutschland noch nicht absehbar gewesen war. Nach 1933 hatte die nationalsozialistische Führung schnell den propagandistischen Wert der Veranstaltung erkannt und auf dessen Durchführung gedrängt. Damit setzte sie den IGV erheblichen internen Spannungen aus, da man einerseits befürchtete, der Kongress in Deutschland könne von den Machthabern zu propagandistischen Zwecken missbraucht werden und daher Sicherheiten in Bezug auf Rede- und Reisefreiheit der Kongressteilnehmer forderte. Andererseits hatte die Sozialistische Arbeiterinternationale [SAI] 1934 zu einem Boykott aller internationalen Kongresse in Deutschland aufgerufen. Da die Mehrzahl der führenden Persönlichkeiten des IGV – Emile Vinck, Florentinus M. Wibaut, Henri Sellier – Sozialisten waren, drohte der Konflikt die Organisation zu sprengen. Auf der internationalen Gemeindekonferenz von Lyon vom 19.-22. Juli 1934 konnte sich Kurt Jeserich, der Vertreter des DGT, zunächst durchsetzen. Mit detaillierten Instruktionen des AA angereist, schlug er eine Verschiebung des Kongresses auf 1936 vor und sicherte so dessen Durchführung in Deutschland. Dennoch kam es im Frühjahr 1936 erneut zu hektischen diplomatischen Aktivitäten rund um die Veranstaltung. Die SAI hatte sich im Frühjahr 1936 erneut mit dem Thema befasst und trotz eines gemeinsamen Memorandums der sozialistischen Führungsriege des IGV, die eine Teilnahme befürwortete, im Mai 1936 endgültig den Boykott beschlossen. Zudem hatten der Stadtrat von London und Bürgermeister La Guardia/New York im April eigene Boykottaufrufe erlassen. Durch diese Aktivitäten alarmiert, startete der DGT und das AA eine großangelegte Werbekampagne, um eine repräsentative ausländische Beteiligung zu sichern. Führende Persönlichkeiten des DGT reisten im Frühjahr 1936 durch zahlreiche europäische Länder, um für eine Teilnahme der jeweiligen Gemeindeverbände zu werben und die Auslandsvertretungen des Deutschen Reiches unterstützten die Einladungen durch Vorsprache bei den jeweiligen Regierungen. Doch der Erfolg blieb hinter den Erwartungen zurück, so dass sich die Deutschen gezwungen sahen, die leeren Ränge mit deutschen „Ehrgästen“ zu füllen. 900 deutschen Teilnehmern standen lediglich 235 ausländische Gäste gegenüber. Dennoch nutzten die Nationalsozialisten den Kongress, um einerseits die Bereitschaft Deutschlands nach „Zusammenarbeit mit anderen Völkern“ auf der „Basis ehrenvoller Gleichberechtigung“ herauszustellen und andererseits um für das nationalsozialistische System der Kommunalverwaltung zu werben.<sup>5</sup> Aber auch Sir Montagu-Harris, nach dem unerwarteten Tode Wibauts neuer Präsident des IGV, nutzte seine Eröffnungsrede, um auf die Bedeutung des Kongresses für die internationale Verständigung hinzuweisen. Zwar wurde die Veranstaltung auch nachträglich vom nationalsozialistischen Deutschland propagandistisch ausgenutzt, diese Bemühungen blieben aber vor dem Hintergrund der wachsenden internationalen Spannungen, die zunehmend die Arbeit im

---

<sup>5</sup> Zeitler, Ralf: Die Bedeutung des VI. Internationalen Gemeindekongresses, in: Deutsche Verwaltung [13/1936], S. 171f., hier: S. 172.

IGV überschatteten, bedeutungslos. Mit dem Kriegsausbruch 1939 kam dessen Arbeit praktisch zum Erliegen. Insgesamt verdeutlichen die Beziehungen zwischen dem DGT und dem IGV, dass es den Deutschen weder um internationale Verständigung noch um transnationale Fachkontakte ging, sondern die Auslandsbeziehungen ausschließlich als Instrument der nationalsozialistischen Außenpolitik und Propaganda dienten.

Diese Instrumentalisierung der kommunalen Auslandsbeziehungen durch das nationalsozialistische Deutschland setzte sich auch in der zweiten Phase von 1940 bis Kriegsende fort. Mit der deutschen Besetzung Belgiens war der IGV unter die „Schutzherrschaft“ des DGT gestellt worden. Die Leiter des Brüsseler Generalsekretariats, Vinck und Wouters, wurden zu „feindlichen Ausländern“ erklärt und aus ihren Positionen entfernt. Die Finanzierung des Verbandes wurde vom DGT übernommen und das Büro bis 1944 schrittweise von Brüssel nach Berlin verlegt. Gleichzeitig versuchte der DGT in enger Kooperation mit dem AA den Verband zu einer internationalen Rumpforganisation der Achsenmächte unter deutsch-italienischer Vorherrschaft auszubauen. Zu diesem Zweck fand am 26. November 1942 eine internationale Tagung in München mit Teilnehmern aus den befreundeten und verbündeten Staaten statt. Diese Wiederbelebung des IGV und anderer internationaler Fachverbände war Teil des nationalsozialistischen Propagandafeldzuges für eine „Neuordnung Europas“. Ihr Ziel war die ideologische Festigung des eigenen Bündnissystems und die Ankurbelung der deutschen Kriegswirtschaft. Die „Neuordnung Europas“ kam jedoch nie über das Planungsstadium hinaus und war nichts weiter als ein propagandistisches Feigenblatt für die wirtschaftliche Ausbeutung Europas unter deutscher Vorherrschaft. Auch der IGV entfaltete nach der Münchener Tagung aufgrund der sich zuspitzenden Kriegslage kaum Aktivitäten. Bei Kriegsende wurde er zusammen mit dem „Deutschen Gemeindetag“ von den Alliierten aufgelöst.

Zusammengefasst stellen die Auslandsbeziehungen des Deutschen Gemeindetages zur Zeit des Nationalsozialismus den ersten Versuch dar, transnationale Kommunalbeziehungen für außenpolitische Zwecke zu instrumentalisieren. Zwar spielten auch vorher schon nationalstaatliche Interessen und internationale Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit im IGV eine wichtige Rolle, aber erst die Zerstörung der kommunalen Selbstverwaltung und die dadurch herbeigeführte „Gleichschaltung“ aller Verwaltungsebenen in Deutschland ermöglichten es der nationalsozialistischen Führung, die kommunalen Auslandsbeziehungen zu einem Instrument ihrer Propaganda und Außenpolitik zu machen.

#### *4.1.2 Die Qualität transnationaler Kommunkontakte im Rahmen des Ost-West-Konflikts in den 1950er und 60er Jahren*

Diese Form der Instrumentalisierung fand nach 1945 ihre Fortsetzung vor allem in der „auslandsinformativischen“ Arbeit der Städte und Gemeinden der DDR, aber auch anderer sozialistischer Staaten.<sup>6</sup> In Ostdeutschland waren seit 1952 im Zuge der Erklärung des „Aufbaus des Sozialismus zur grundlegenden Aufgabe“ die letzten Reste kommunaler Selbstverwaltung abgeschafft worden und die Städte und Gemeinden zu

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu die Auseinandersetzungen um die deutsch-polnischen Städtepartnerschaften: S. 17f.

„örtlichen Organen der Staatsgewalt“ degradiert worden.<sup>7</sup> Damit waren die Voraussetzungen geschaffen, die es der DDR-Führung ermöglichten, die Auslandskontakte ihrer Kommunen gezielt zur Unterstützung ihrer deutschland- und außenpolitischen Vorstellungen zu nutzen.<sup>8</sup> Mit detaillierten Direktiven und einer fast lückenlosen Kontrolle von Städtepartnerschaften, Delegationsreisen und Verbandskontakten durch die zuständigen Abteilungen des Zentralkomitees [ZK] der SED und den ihnen zuarbeitenden staatlichen Stellen, dem Ministerium des Innern [MdI], dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten [MfAA], den Auslandsvertretungen der DDR und dem Deutschen Städte- und Gemeindetag [DSGT], wurde sichergestellt, dass die Auslandsbeziehungen auf kommunaler Ebene sich immer im Rahmen der von der Staats- und Parteiführung vorgeschriebenen deutschland- und außenpolitischen Linie bewegten.<sup>9</sup> Eine eigenständige Entwicklung war daher unmöglich. Dies erwies sich solange als Vorteil, wie die DDR um ihre diplomatische Anerkennung kämpfte. Danach überwogen jedoch die negativen Begleiterscheinungen der Instrumentalisierung in Form von Inflexibilität und Stagnation.

Aber auch die Bundesregierung versuchte im Rahmen des Ost-West-Konflikts, die Kommunen für ihre Deutschland- und Außenpolitik einzuspannen. Im Gegensatz zur DDR waren ihr aufgrund der parlamentarisch-demokratischen, föderalen Verfassungsordnung der Bundesrepublik jedoch enge Grenzen gesetzt. Sie war letztlich auf die freiwillige Zusammenarbeit der Länder und Kommunen angewiesen, was dazu führte, dass letztere mit ihrem Engagement vor allem finanzielle Forderungen verbanden.

Trotz dieser notwendigen Unterscheidung zwischen den Instrumentalisierungsversuchen durch die DDR-Führung und die Bundesregierung hatten die kommunalen Auslandsbeziehungen im Rahmen des Ost-West-Konflikts in den 1950er und 60er Jahren insgesamt einen gänzlich anderen Charakter als die transnationalen Beziehungen im westeuropäischen Raum. Sicherlich handelte es sich in beiden Fällen um transnationale Kontakte, da auf beiden Seiten kommunale Vertreter saßen, aber während die Städte, Gemeinden und ihre Spitzenverbände bei ihren Beziehungen in Westeuropa – wie oben gezeigt – relativ große Freiräume hatten, waren die Beziehungen zu den Kommunen in der DDR und die Konkurrenz mit ostdeutschen Kommunen in West- und Osteuropa sowie Afrika auf beiden Seiten eng verbunden mit staatlicher Außenpolitik. Ihr instrumenteller Charakter manifestierte sich zum einem in ihrer starken

---

7 Vgl. Nobbe, Thomas: Kommunale Kooperation, S. 58ff.

8 Es muss hier allerdings betont werden, dass trotz der strukturellen Ähnlichkeiten auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen einer generellen Vergleichbarkeit des Dritten Reiches und der SED-Diktatur nicht das Wort geredet werden soll.

9 Vgl. zu den außenpolitischen Entscheidungsstrukturen in der DDR: Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten in Afrika: Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990, S. 139-147; Dasbach-Mallinckrodt, Anita: Wer macht die Außenpolitik der DDR. Apparat, Methoden, Ziele, Düsseldorf 1972; dies.: An Außenpolitik beteiligte Institutionen, in: Jacobsen, Hans-Adolf u.a. [Hrsg.]: Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR, München/Wien 1980, S. 134-149.

Abhängigkeit von den welt- und deutschlandpolitischen Rahmenbedingungen und zum anderen in der Initiierung bzw. starken Involvierung von Regierungsstellen.

#### 4.2 „Kontakte im Zwielficht“<sup>10</sup> – die deutsch-deutschen Kommunalkontakte in den 1950er und 60er Jahren

Nach der Gründung der beiden deutschen Teilstaaten im Jahre 1949 waren die 1950er Jahre durch eine zwiespältige Politik beiderseits der Demarkationslinie gekennzeichnet. Einerseits war die Überwindung der Teilung verfassungsrechtlich vorgeschriebenes Staatsziel beider deutscher Staaten, andererseits verfolgten die Regierungen beider Teilstaaten – angeleitet von ihren jeweiligen Besatzungsmächten – eine Politik, die nichts anderes bedeutete als die Vertiefung eben dieser Teilung. „Die Teilung kam immer im Gewande der Einheit“, wie Peter Bender richtig festgestellt hat.<sup>11</sup> Dies lag vor allem daran, dass trotz aller diplomatischen Rhetorik des Kalten Krieges, der Status quo von Potsdam ein, wenn auch fragiles, Gleichgewicht in Europa hergestellt hatte, an dessen Veränderung letztlich keine europäische Macht ernsthaft interessiert war. Jede Veränderung bedeutete eine ernsthafte Gefährdung für den Weltfrieden und musste daher unerwünscht sein. Die Teilung Deutschlands und die wirtschaftliche und militärische Integration der Teilstaaten in ihre jeweiligen Bündnissysteme bot für Europa die größtmögliche Sicherheit vor einem Wiedererstarken deutscher Hegemonieansprüche. Ein neutralisiertes vereinigt Deutschland oder gar ein Deutschland im jeweils anderen Bündnissystem war für keinen der beiden Blöcke akzeptabel. Nichts belegt dies deutlicher als die Ängste, welche im Rahmen der deutschen Vereinigung im Jahre 1989/90, immerhin fast ein halbes Jahrhundert nach Kriegsende, in ganz Europa zu spüren waren. Aber nicht nur die Siegermächte, auch die Politiker Deutschlands vertieften mit ihren politischen Entscheidungen die Teilung. Die „Politik der Stärke“ und der Westintegration unter Bundeskanzler Adenauer war ebenso wenig mit dem proklamierten Streben nach nationaler Einheit vereinbar wie der seit 1952 forcierte „Aufbau des Sozialismus“ in der DDR. Auch die gesamtdeutsche Rhetorik und die „Magnettheorie“ der oppositionellen SPD entbehrte aufgrund ihres rigorosen Antikommunismus jeder realen Grundlage. Und selbst die deutsche Bevölkerung arrangierte sich spätestens im Laufe der 1960er Jahre mit ihren Teilstaaten. Die Bundesbürger freiwillig, die Menschen in der DDR durch den Bau der Mauer einer Alternative beraubt.

Natürlich gab es in den 1950er Jahren krisenhafte Zuspitzungen und Hoffnungsschimmer – die Stalin-Noten, der Volksaufstand am 17. Juni 1953 in der DDR, die Genfer Viermächtekonferenz, die Berlin-Krisen – aber dass keine dieser Chance genutzt wurde, bzw. keine der Krisen zu einem internationalen Konflikt

---

<sup>10</sup> Albrecht, F.: Kontakte im Zwielficht. Ziele und Methoden der kommunistischen Infiltration im kommunalen Bereich, Bad Godesberg 1960. Die Informationsbroschüre wurde in der Hochphase der DDR-Delegationstätigkeit in Richtung Westdeutschland 1960 von der Bundesregierung über die Kommunalen Spitzenverbände kostenlos an die Kommunen verteilt.

<sup>11</sup> Vgl. Bender, Peter: Episode oder Epoche? Zur Geschichte des geteilten Deutschland, München 1996, S. 135f.

eskalierte, belegt das wachsende Desinteresse der Weltmächte an einer Veränderung des Status quo in Europa. Darüber hinaus machte das unüberbrückbare Misstrauen auf beiden Seiten, selbst bei einer wirklichen Kompromisshaltung auf der Gegenseite, die Aufnahme ernsthafter Verhandlungen illusorisch.<sup>12</sup>

Im Kontext dieser internationalen Rahmenbedingungen kann man die deutsch-deutschen Beziehungen grob in zwei Phasen unterteilen. Zunächst die „Phase der Nichtbeziehungen“ zwischen 1949 und 1963, in der die Bundesrepublik ihre Nichtanerkennung des Regimes in der „SBZ“ durch ein „Kontaktverbot“ auf Bundes- und Länderebene, sowie seit 1955 durch den Alleinvertretungsanspruch in Form der „Hallstein-Doktrin“ auf internationaler Ebene zum Ausdruck brachte und freie, gleiche und geheime Wahlen in ganz Deutschland unter internationaler Kontrolle zur Voraussetzung für die Errichtung einer gesamtdeutschen Zentralgewalt erklärte. Die DDR präsentierte sich dagegen in den 1950er Jahren nach außen als die Vertreterin gesamtdeutscher Interessen. Allerdings knüpfte auch sie ihre deutschlandpolitischen Vorschläge an Bedingungen. Diese schlossen die Preisgabe der „sozialistischen Errungenschaften“ in der DDR und die Abhaltung freier Wahlen zur Bildung einer gesamtdeutschen Zentralgewalt aus. Vielmehr forderte sie die Einrichtung paritätisch besetzter Gremien – eines „Gesamtdeutschen Konstituierenden Rates“ bzw. einer „Gesamtdeutschen Provisorischen Regierung“ –, die zwar eine einheitliche Zentralgewalt für Gesamtdeutschland wiederherstellen würden, gleichzeitig aber auch die De-facto-Anerkennung der DDR durch die Bundesrepublik mit sich brachten. Das Ziel der „Westarbeit“ der SED war vor allem der Aufbau einer westdeutschen Basis für ihre gesamtdeutschen Vorschläge. In diesem Zusammenhang müssen neben den gesamtdeutschen Arbeiterkonferenzen auch die Kontaktbemühungen der DDR auf kommunaler Ebene in den 1950er Jahren gesehen werden.

Gleichzeitig begann aber 1955/56 mit der Übergabe der außen- und innenpolitischen Souveränität an beide deutschen Teilstaaten im Rahmen der Machtstrukturen der jeweiligen Bündnissysteme, der Eingliederung der Bundesrepublik in die NATO und der Gründung des Warschauer Paktes unter Einbeziehung der DDR sowie der Proklamierung der „Zwei-Staaten-Theorie“ und der „Friedlichen Koexistenz“ durch die UdSSR, eine schrittweise Abkehr des Ostblocks und der DDR-Führung von ihrer gesamtdeutschen Rhetorik hin zu einer Politik, die zunehmend die internationale Anerkennung der DDR in den Vordergrund rückte.

Den ersten Schritt in diese Richtung stellte der Konföderationsplan Walter Ulbrichts zur Errichtung eines deutschen Staatenbundes vom Dezember 1956 dar. Er ermöglichte es der DDR ihre „Wiedervereinigungspropaganda“ und gleichzeitig den inneren Aufbau des Sozialismus fortzusetzen. In der Phase zwischen 1955 und 1961 standen also die

---

<sup>12</sup> Vgl. Colschen, Lars C.: Deutschlandpolitik der vier Mächte, in: Weidenfels, Werner/Korte, Karl Rudolf [Hrsg.]: Handbuch zur deutschen Einheit, Deutschlandpolitik der Alliierten, Bonn 1999, S. 267-281; Schwabe, Klaus: Die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1953, in: Die Deutschlandfrage von der staatlichen Teilung bis zum Tode Stalins, Berlin 1994, S. 37-62, hier: S. 52ff.; Küsters, Hanns Jürgen: Der Integrationsfrieden. Viermächteverhandlungen über die Friedensregelung in Deutschland 1945-1990, München 2000, S. 796ff. Laqueur, Walter: Europa, S. 129-161 und S. 373-515. Hillgruber, Andreas: Europa, S. 56-98.

Wiedervereinigung sowie das Streben nach Anerkennung und innenpolitischer Stabilisierung in der Deutschland- und Außenpolitik der DDR nebeneinander, wobei jedoch die gesamtdeutsche Perspektive immer mehr an Bedeutung verlor, zumal mit dem Godesberger Parteitag und dem Einschwenken der SPD auf den Kurs der Westintegration 1959/60 die Möglichkeit einer deutschlandpolitischen Aktionseinheit durch Druck der SPD-Basis auf ihre Führung endgültig gescheitert war. In diese Phase fallen auch die ersten Bemühungen der DDR um kommunale Beziehungen zu den Ländern außerhalb des sozialistischen Lagers, die ausschließlich dem Zweck dienten, durch Herstellung „halbstaatlicher“ Beziehungen auf kommunaler Ebene einer internationalen Aufwertung der DDR näherzukommen.

Der endgültige und offensichtliche Bruch mit der gesamtdeutschen Politik wurde schließlich durch den Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961 vollzogen, der mit der innen- und wirtschaftspolitischen Stabilisierung der DDR die Voraussetzung für deren internationale Anerkennung schaffen sollte. Mit der Verabschiedung des „Nationalen Dokuments“ durch den VI. Parteitag der SED 1963 wurde nun auch ideologisch die Teilung Deutschlands untermauert und die Debatte über die „sozialistische Nation“ und damit die „nationale Teilung“ eingeleitet. Dieser Bruch zeigt sich auf kommunaler Ebene besonders am DSGT, der 1955 unter der Bezeichnung „Deutscher Städtetag der DDR“ als Instrument der Westarbeit gegründet worden war und ab 1957 schrittweise die Aufgabe zugewiesen bekam, Verbindungen mit dem kapitalistischen Ausland auf kommunaler Ebene anzuknüpfen, was mit dem Bau der Mauer zu seiner vorrangigen Aufgabe wurde.

In den 1960er Jahren kam es im Rahmen der Entspannung zwischen den Weltmächten nach der Kuba-Krise 1962 zu einer schrittweisen Anpassung der Außen- und Deutschlandpolitiken beider deutschen Staaten an die veränderte weltpolitische Lage. Die „Politik der Bewegung“ und die „Neue Ostpolitik“ war jedoch weniger eine eigenständige „Neuorientierung“ als vielmehr eine von den internationalen Rahmenbedingungen erzwungene „Anpassung“ an die bestehenden Realitäten, da beide Teile Deutschlands durch das Festhalten an ihren deutschlandpolitischen Positionen eine Isolierung in ihren jeweiligen Bündnissen drohte. Die „Querelles allemands“ wurden zum geflügelten Sprichwort für die zunehmende Müdigkeit der jeweiligen Bündnispartner an der ständigen Rücksichtnahme auf den deutsch-deutschen Kleinkrieg in Protokollfragen. Daher war die Bundesregierung seit 1963 zu einer schrittweisen Modifizierung der Hallstein-Doktrin gezwungen. Was man auf zwischenstaatlicher Ebene noch dogmatisch verteidigte, wurde unterhalb dieser Ebene zunehmend aufgeweicht. Aber auch die DDR war nicht in der Lage die „Ulbricht-Doktrin“, ihre Forderung nach völkerrechtlicher Anerkennung durch die Bundesrepublik als Vorbedingung für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen durch ihre Verbündeten, im eigenen Bündnis durchzusetzen. Erst mit dem Machtwechsel in Bonn und der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition, dem Sturz Walter Ulbrichts, dem Grundlagenvertrag und der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UN gelang es, aus der deutschlandpolitischen Sackgasse herauszukommen. Diese Entwicklung

machte beide Teile Deutschlands in den folgenden Jahren zu Vorreitern der Entspannungspolitik in ihren jeweiligen Bündnissystemen.<sup>13</sup>

Die verschärfte deutschlandpolitische Konkurrenz auf staatlicher Ebene und die schrittweise Anpassung an die internationalen Rahmenbedingungen machten sich auch in den kommunalen Beziehungen bemerkbar. Die DDR-Führung setzte kommunale Auslandsbeziehungen gezielt als Mittel zur Förderung ihrer Anerkennungspolitik ein, während die Bundesregierung versuchte, durch Anbahnung gegenläufiger Verbindungen eben dies zu verhindern. Darüber hinaus kam es in den deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen und den transnationalen Kontakten von DDR und Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre zu einer Umkehrung. Waren es bis 1961 die DDR-Kommunen gewesen, die versuchten, Kontakte zum Westen herzustellen, so begann die Bundesrepublik ab 1964 schrittweise kommunale Kontakte zunächst zu osteuropäischen und dann auch zu ostdeutschen Städten und Verbänden zu fördern. Dabei stieß sie aber – ebenso wie die DDR in den 1950er Jahren – auf Ablehnung jenseits des Eisernen Vorhangs. Zudem sah man sich bereits 1963 genötigt, den Versuch einer Etablierung der „Hallstein-Doktrin“ auf kommunalpolitischer Ebene zunächst in Finnland, dann in ganz Westeuropa und schließlich auch in Afrika aufzugeben.

Insgesamt waren die kommunalen Kontakte zwischen der Bundesrepublik und der DDR einerseits Spiegelbild ihrer gegenseitigen Beziehungen und andererseits Vorboten zukünftiger Entwicklungen im europäischen Kontext. Es handelt sich daher bei den Auslandsbeziehungen der Kommunen beider deutscher Staaten im Rahmen des Ost-West-Konflikts um transnationale Instrumente staatlicher Außenpolitik, wie in den folgenden Kapiteln zunächst anhand der deutsch-deutschen und dann anhand der internationalen Kommunalbeziehungen gezeigt werden soll.

#### 4.2.1 Die kommunalen Kontaktbemühungen der DDR bis 1961

*„Deutsche an einen Tisch“<sup>14</sup>*

---

<sup>13</sup> Vgl. zur Deutschland- und Außenpolitik der Bundesrepublik und der DDR in den 1950er und 60er Jahren: Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955, Göttingen <sup>5</sup>1999, S. 177-222; ders.: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Bonn <sup>2</sup>1997, S. 82-98; Bender, Peter: Episode oder Epoche, S. 70-125; Erker, Paul: „Arbeit nach Westdeutschland“. Innenansichten des deutschlandpolitischen Apparates der SED 1959-1969, in: Engelmann, Roger/Erker, Paul: Aspekte deutsch-deutscher Beziehungen 1956-1969, München 1993, S. 133-196. Kregel, Bernd: Aussenpolitik und Systemstabilisierung in der DDR, Opladen 1979. End, Heinrich: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts 1949-1972, Köln 1973; Paulsen, Thomas: Außenpolitik, in: Weidenfels, Werner/Korte, Karl-Rudolf [Hrsg.]: Handbuch, S. 30-43. Vgl. Kuppe, Johannes: Deutschlandpolitik der DDR, in: ebd., S. 252-268; Glaab, Manuela: Die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: ebd., S. 239-251; Bruns, Wilhelm: Die Außenpolitik der DDR, Berlin 1985. [starke Betonung der Ideologie]; Doernberg, Stefan u.a.: Außenpolitik der DDR. Drei Jahrzehnte sozialistische Friedenspolitik, Berlin [Ost] 1979. [Sicht der DDR]; Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, 2. überarb. Aufl., Paderborn 1995, S. 151-197.

<sup>14</sup> „Deutsche an einen Tisch“ war die wahrscheinlich wichtigste Parole der SED-Deutschlandpolitik. Vgl. Kuppe, Johannes: Deutschlandpolitik, S. 253.

Mit der Gründung der DDR am 7. Oktober 1949 setzte auf kommunaler Ebene eine zentral vom ZK der SED gesteuerte Kampagne von Kontaktangeboten ostdeutscher Kommunalverwaltungen an westdeutsche Städte, Gemeinden und Kreise zu gesamtdeutschen Gesprächen ein, die bis zum Bau der Mauer 1961 andauerte.<sup>15</sup> Sie war Ausdruck der deutschlandpolitischen Strategie der DDR-Führung, durch Schaffung einer gesamtdeutschen Allianz der Arbeiterklasse eine Vereinigung zu ihren Bedingungen durchzusetzen. Im Rahmen dieser deutschlandpolitischen Konzeption setzte die DDR-Führung auf kommunaler Ebene einerseits auf Delegationsbesuche und andererseits auf Kontakte im Rahmen fester Organisationsstrukturen, die schließlich zur Gründung des DSGT führten. Zur zentralen Koordinierung und Kontrolle der Kommunaldelegationen wurde zu Beginn der 1950er Jahre ein System von „Patenschaften“ zwischen Bezirken der DDR und Ländern bzw. Regierungsbezirken der Bundesrepublik eingerichtet. Dadurch erhielt jede Gemeinde der DDR eine oder mehrere Kommunen in der Bundesrepublik für ihre gesamtdeutsche Arbeit zugewiesen, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird.

---

<sup>15</sup> Vgl. den Vorbericht zur 24. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.11.1949 in Mannheim. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/21-24. Vgl. für einen Überblick über die Steuerung der Kontakte den streng vertraulichen Flüchtlingsbericht GPBS-2112 vom 15.11.1961, BArch Koblenz, B 137, Nr. 2508. Vgl. auch den Bericht betr. die sowjetzonale Arbeit gegen die Bundesrepublik auf kommunaler Ebene, o.D. [wahrscheinlich Frühjahr 1959]. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1470.

Tab. 12: Patenschaften der Bezirke der DDR mit Ländern der Bundesrepublik  
[Stand: 1959]<sup>16</sup>

<i>Länder der Bundesrepublik</i>	<i>Bezirke der DDR</i>	
Schleswig Holstein	Neubrandenburg [Leitbezirk] Rostock Schwerin	
Niedersachsen	<i>Südlicher Teil</i> <i>Nördlicher Teil</i>	Magdeburg [Leitbezirk] Potsdam
<i>Nordrhein-Westfalen</i> Regierungsbezirk Köln/Aachen Regierungsbezirk Arnsberg/Detmold Regierungsbezirk Düsseldorf/Münster	Karl-Marx-Stadt Leipzig Halle	
Hessen	<i>Nordhessen</i> <i>Südhessen</i>	Erfurt Frankfurt/Oder
Rheinland-Pfalz	Cottbus	
Saar	Cottbus	
Baden-Württemberg	Dresden	
Bayern	<i>Westlicher Teil</i> <i>Östlicher Teil</i> <i>Die Gegend um Hof</i>	Suhl Gera Plauen/Karl-Marx-Stadt
Stadt Hamburg	Stadt Rostock	
Stadt Bremen	Stadt Schwerin	

Die Strategie der kommunalen Delegationsbesuche folgte dabei nicht immer derselben Taktik. Nachdem zunächst die gesamtdeutschen Fragestellungen im Vordergrund standen, wandelte sich die Vorgehensweise ab 1954, als man versuchte, über die kulturellen Beziehungen einen Kontakt zu westdeutschen Gemeindeverwaltungen herzustellen. 1957/58 wurden dann fachliche Gespräche zur Kontakthanbahnung vorgeschoben, um im Laufe des Gesprächs zu allgemeinpolitischen Fragestellungen überzugehen. Auch Kontakte im Bereich der kommunalen Amtshilfe wurden zunehmend zu diesem Zweck genutzt. Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen und innenpolitischen Situation in der DDR ging man jedoch zur alten Praxis der rein politisch motivierten Gesprächsangebote zurück. Auch zahlenmäßig unterlag die Delegationstätigkeit der DDR Schwankungen, so dass 1950/51, 1953 bis 1955 und insbesondere von 1958 bis 1961 deutliche Höhepunkte ausgemacht werden können. Nach dem Bau der Mauer wurden die Delegationsbesuche zwar 1963 wieder aufgenommen, ihre Intensität war aber so gering, dass ihnen nur noch eine Alibifunktion zur deutschlandpolitischen Verbrämung der nun auf völkerrechtliche Anerkennung zielenden Außenpolitik der DDR zukam.

<sup>16</sup> Vgl. die Übersicht über die Patenschaften der Bezirke der DDR gegenüber den Ländern Westdeutschlands vom 17.01.1959. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 591.

Eine ähnliche Entwicklung weisen auch die verbandlichen Kommunalkontakte auf. Zunächst wurde auf einer „gesamtdeutschen Arbeitstagung“ im November 1951 in Dresden unter der Parole „Deutsche an einen Tisch“ die „Kommission zur Pflege gesamtdeutscher Beziehungen auf kommunalem Gebiet“ gegründet, welche über ein Büro in Berlin und Stuttgart verfügte. Das Ziel der Organisation war es, die Beziehungen zwischen west- und ostdeutschen Kommunen zu fördern und sie dazu aufzurufen, „in den ersten Reihen der Streiter für das geeinte Vaterland zu stehen und ihre Stimme weithin vernehmbar zu erheben“.<sup>17</sup> Dabei handelte es sich von Anfang an um eine zentral gesteuerte Propagandaaktion der SED, wie aus einem internen Bericht über die Gründungsversammlung der „Kommission“ 1951 hervorgeht:

„In starkem Maße sollen Gemeinden der Deutschen Demokratischen Republik sich an Gemeinden in Westdeutschland wenden, um sie zur ständigen Verbindung, zum Austausch von Erfahrungen und Materialien und dgl. aufzufordern. Die Initiative kann auch von der westdeutschen Gemeinde ausgehen. In allen Fällen ist eine Kontrolle der Partei über diese Verbindung zu sichern.“<sup>18</sup>

Zwar nahmen auch westdeutsche Kommunalpolitiker an der Tagung teil, aber ein „Einbruch in die Reihen der Landräte, Oberbürgermeister und Bürgermeister größerer Städte“ gelang der „Kommission“ ebenso wenig wie dem 1954 in Dresden als Nachfolgeorganisation gegründeten „Arbeitsausschuss zur Förderung der gesamtdeutschen Verständigung auf kommunalem Gebiet“.<sup>19</sup> Auch die Kontaktaufnahme mit dem DST blieb erfolglos. Dieses unbefriedigende Ergebnis und das anstehende 50jährige Jubiläum der Gründung des DST am 27. November 1955 führten dazu, dass sich auf Beschluss des Sekretariats des ZK der SED im April 1955 ein Präsidium des „Deutschen Städtetages“ der DDR konstituierte, welches an den DST herantrat, um für eine gemeinsame Durchführung des Jahrestages 1955 zu werben oder – falls dies nicht zu erreichen sei – eine eigene repräsentative Tagung mit westdeutscher Beteiligung durchzuführen.<sup>20</sup> In der Hauptabteilung [HA] Örtliche Räte des ZK wertete man die Tagung des „Deutschen Städtetages der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 3. bis 5. Juni 1955 als „politische[n] Erfolg“, der bestätige, „daß wir in der Annäherung der beiden Teile Deutschlands in der Offensive [seien]“. Diese Einschätzung war aber eher Ausdruck ideologischen Wunschdenkens als nüchterne Beobachtung, denn das eigentliche Ziel, die Kontaktaufnahme mit dem und Einbindung des DST in Köln war fehlgeschlagen.<sup>21</sup> Dessen Präsidium hatte eine Beteiligung an der

---

17 Aufruf der „Kommission zur Pflege gesamtdeutscher Beziehungen auf kommunalem Gebiet“ vom 20.08.1953. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 585.

18 Bericht von Walter Fisch vom 15.11.1951 über die kommunale Arbeitstagung deutscher Städte und Gemeinden vom 9.-11.11.1951 in Dresden. Ebd., DY 30/IV 2/13 581.

19 Vgl. den undatierten und ungezeichneten Bericht über die Dresdener Kommunaltagung. Ebd., DY 30/IV 2/13/585.

20 Vgl. die Vorlage der Abt. Staatliche Organe des ZK der SED an Walter Ulbricht vom 31.03.1955. Ebd., DY 30/IV 2/13/586.

21 Information der Abt. Staatliche Organe des ZK der SED an Walter Ulbricht vom 27.6.1955. Ebd., DY 30/IV 2/13/587.

Veranstaltung mit dem Hinweis auf den fehlenden „demokratischen Aufbau“ des Städtetages der DDR abgelehnt.<sup>22</sup> Als Reaktion auf diesen als Standardargument von westdeutscher Seite verwandten Einwand und im Zuge einer Neuorganisation der gesamtdeutschen Arbeit auf kommunalem Gebiet, die die Überschneidungen zwischen dem „Deutschen Städtetag der DDR“ und dem „Arbeitsausschuss“ beenden sollte, wurde schließlich auf Beschluss des Politbüros vom 26. November 1956 die Gründung des Deutschen Städte- und Gemeindetages beschlossen.

Der DSGT sollte durch seinen den Strukturen der westdeutschen Spitzenverbände nachempfundenen Aufbau und die Einrichtung eines „Kommunalpolitischen Beirates“ beim Ministerrat der DDR – eine langjährige Forderung auch der westdeutschen Kommunen gegenüber der Bundesregierung – vor allem die Attraktivität der ostdeutschen „Selbstverwaltung“ für westdeutsche Kommunalpolitiker erhöhen. Diesem Zweck diene auch die Herausgabe der aufwendig gestalteten Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“, die vor allem als Propagandainstrument für Westdeutschland produziert wurde. Darüber hinaus sollte durch die Einbeziehung der Gemeinden in den Städtetag die „zu eng[e]“ Ausrichtung der Vorläuferorganisationen überwunden und so eine Einbeziehung der Gemeinden und Landkreise in die gesamtdeutsche Arbeit gewährleistet werden.<sup>23</sup> Außerdem sollte der DSGT auch international stärker in Erscheinung treten, was als erste vorsichtige Umorientierung der DDR-Außenpolitik von ihrer gesamtdeutschen Strategie der frühen 1950er Jahre zu der nach 1961 voll zum Durchbruch gelangenden Anerkennungspolitik angesehen werden kann.

Dass es sich beim DSGT, der schließlich am 16. März 1957 in Berlin [Ost] gegründet wurde, trotz des identischen Aufbaus in keiner Weise um eine kommunale Interessenorganisation, sondern vielmehr um eine reines Propagandawerkzeug der DDR-Führung handelte, belegt die Diskussion um die innenpolitischen Aufgaben des DSGT im Vorfeld der Gründungsversammlung. In einer ersten Konzeption der Abteilung Staatliche Organe beim ZK der SED für OB Ebert/Berlin [Ost] vom 13. Oktober 1956 wurde noch die Überlegung vertreten, die „Rechte des Städtetages“ nicht nur „auf die unmittelbare Arbeit nach Westdeutschland [zu] beschränken“, um seine Wirkung in Westdeutschland nicht unnötig zu schmälern. Daher sollte es den Vertretern der Städte und Gemeinden gestattet werden, sich im Rahmen des Städtetages „mit ihren eigenen Problemen“ auseinanderzusetzen. Vor kleineren Versuchen eine „Interessengemeinschaft gegen die Zentralmacht zu schaffen, brauch[t]e uns nicht bange zu sein.“<sup>24</sup> Diese optimistische Einschätzung setzte sich jedoch im Politbüro nicht durch, was dazu führte, dass die HA Staats- und Rechtsfragen in den ersten Jahren vor allem damit beschäftigt war, den Eindruck bei den Kommunalpolitikern der DDR

---

22 Vgl. den Schriftwechsel zwischen OB Weidauer/Dresden und Otto Ziebill vom 13.01.1955. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 91-15/1.

23 Vgl. das ungezeichnete und undatierte Memorandum für Gen. Sorgenicht betr. die auf der Sitzung der Parteigruppe des Deutschen Städte- und Gemeindetages der SED zu behandelnden Fragen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 589.

24 Vgl. das Schreiben HA Staatliche Organe an Gen. Ebert vom 13.10.1956. Ebd. DY 30/IV 2/13 588.

zu bekämpfen, der DSGT sei eine Interessenvertretung der Kommunen.<sup>25</sup> Selbst SED-Politiker waren offensichtlich dieser Auffassung, wie aus dem Bericht über eine Sitzung der SED-Parteigruppe des DSGT hervorgeht:

„Vereinzelt sind auch solche Vorstellungen sichtbar geworden, daß der Deutsche Städte- und Gemeindetag eine Art Interessenvertretung gegenüber dem Staat darstellen soll, daß mit seiner Hilfe Forderungen der Gemeinden gegenüber den Staatsorganen durchgesetzt werden sollen. [...] Die Genossen müssen sich darüber klar sein und selbst Klarheit verschaffen, daß in unserer staatlichen Ordnung für einen Gegensatz zwischen Staat und Gemeinde kein Raum ist, [...]“<sup>26</sup>

Im Folgenden wurden die verantwortlichen Genossen in der Geschäftsstelle des DSGT, Linus Stiegler, Geschäftsführer des DSGT und Fritz Framke, Chefredakteur der Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“, beide ehemalige Mitarbeiter des Sektors West in der HA Örtliche Räte beim ZK der SED, mehrfach zu Gesprächen ins Sekretariat des ZK bestellt, um ihnen zu „helfen“, auf den „richtigen Dampfer zu kommen.“<sup>27</sup> Neben der allgemeinen Verunsicherung über die Ziele des DSGT kritisierte das ZK insbesondere auch den fachlichen Charakter der Verbandszeitschrift, die ihren Auftrag, propagandistisch nach Westdeutschland zu wirken, „nicht erfüll[e]“. Nach einer kritischen Würdigung der Zeitschrift wurde im März 1958 vom ZK festgestellt:

„Wenn es nicht umgehend zu einer energischen Änderung bei der inhaltlichen Gestaltung der Zeitschrift kommt, ist der gesamte nicht unerhebliche finanzielle, personelle und materielle Aufwand für die Zeitschrift zum Schaden für die Politik der Partei vertan, indem nicht ein mobilisierendes, sondern ein beruhigendes, einschläferndes, auf fachliche Kontakte orientierendes Blatt unterhalten wird.“<sup>28</sup>

Hier wird das in der SED-Führung vorherrschende Wunschdenken deutlich, man könne noch durch eine aggressive Westpropaganda zu einer deutschlandpolitischen Aktionseinheit mit der westdeutschen Arbeiterklasse und damit der SPD gelangen. Dies zeigt sich auch darin, dass das ZK immer wieder darauf hinwies, die gesamtdeutschen Kommunalkontakte müssten sich besonders auf die Arbeiterklasse und die SPD-Kommunalpolitiker konzentrieren.<sup>29</sup> Gerade diese Ausrichtung der Kommunalkontakte beraubte sie jedoch im Westen eines Großteils ihrer möglichen Wirksamkeit, so dass sie

---

25 Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 206ff. Lediglich in der wirtschaftlichen Krisenphase der DDR von 1959-61 wurde der DSGT innenpolitisch in die „Lösung der ökonomischen Hauptaufgabe“ einbezogen. Seine Tätigkeit auf diesem Gebiet blieb aber unbedeutend.

26 Ungezeichnetes und undatiertes Memorandum für Gen. Sorgenicht betr. die auf der Sitzung der Parteigruppe des DSGT der SED zu behandelnden Fragen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 589.

27 Memorandum „für Willi“ vom 13.01.1958. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 590. Vgl. zum persönlichen Werdegang Stieglers und Framkes das Schreiben der Berlin-Vertretung des DST an den Landesverband der SPD vom 05.09.1960. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 91-15/2.

28 Ungezeichnetes Memorandum „Klaus zurück“ betr. Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“ vom 18.03.1958. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 590.

29 Vgl. die Einschätzung der III. Gesamtdeutschen Kommunalen Arbeitstagung vom 17.-19.06.1960 in Eisenach. Ebd., DY 30/IV 2/13 592.

zwar nicht völlig bedeutungslos, aber doch bei weitem nicht so erfolgreich waren, wie es sich die DDR-Führung erhoffte.

Mit dem Bau der Mauer am 13. August entzog die DDR-Führung ihrer gesamtdeutschen Politik die Grundlage und der DSGT verlor praktisch über Nacht seine Aufgabe. In der Folgezeit wurde daher die bereits seit 1957 langsam entwickelte internationale Arbeit zum Hauptaktionsfeld der Organisation.<sup>30</sup> Gegenüber Westdeutschland trat die „operative Arbeit“ in den Hintergrund und wurde von einer offensiven Hasspropaganda „zur Entlarvung des menscheitsfeindlichen imperialistischen Systems und seiner Auswirkungen auf das Leben der Menschen in den Städten und Gemeinden“ abgelöst.<sup>31</sup> Da für diese neuen Aufgaben die bisherige strukturelle Parallelität des DSGT mit den westdeutschen Spitzenverbänden nicht mehr notwendig war, wurde der DSGT auf die unbedingt erforderlichen Organe beschränkt und die Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“, die zuvor in einer Auflage von 17.000 Stück produziert worden war, ab Januar 1962 auf eine kleine Sonderausgabe, die an westdeutsche Kommunalpolitiker verschickt wurde, reduziert.<sup>32</sup> Damit war die offensive Phase der DDR-Kommunalkontakte in Richtung Westdeutschland beendet. Zwar wurde weiterhin in erheblichem Maße Propagandamaterial nach Westdeutschland versandt und 1963 die Delegationsbesuche und die kulturellen Beziehungen sporadisch wieder aufgenommen, aber verglichen mit der Intensität der 1950er Jahre fielen sie kaum ins Gewicht.<sup>33</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kontaktbemühungen der DDR auf kommunaler Ebene in den 1950er Jahren bei weitem nicht die von der DDR-Führung erwartete Resonanz erzielten. Dies lag vor allem an ihrer ideologischen Fixierung, die durch die unrealistische Hoffnung der SED-Spitze auf die Möglichkeit eines gesamtdeutschen Bündnisses der Arbeiterklasse zur Durchsetzung ihrer deutschlandpolitischen Forderungen hervorgerufen wurde. Die Anbahnung dauerhafter Beziehungen auf kommunaler Ebene wäre lediglich durch fachliche und kulturelle Kontakte möglich gewesen, wie die folgende Darstellung über die Diskussionen in den deutschen Spitzenverbänden verdeutlicht. Gerade daran war die DDR-Führung aber nicht interessiert. Dies unterstreicht den instrumentellen Charakter der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen in den 1950er und 60er Jahren. Auch wenn die handelnden Akteure Kommunalpolitiker waren, ging es letztlich ausschließlich um

---

30 Vgl. die Konzeption des DSGT für die weitere Arbeit nach Westdeutschland auf kommunalem Gebiet vom 03.11.1961, die Hausmitteilung der HA Staatliche Organe an den Gen. Ebert vom 14.11.1961 und die undatierte Einschätzung des Genossen Max Schmidt über die Arbeit des DSGT und der Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“. Ebd., DY 30/IV 2/13 596.

31 Vgl. das ungezeichnete Memorandum über Aufgaben und Arbeitsweise des DSGT vom 07.11.1972. DY 30/19449.

32 Vgl. ebd. und die Einschätzung die Zeitschrift „Stadt und Gemeinde“ von Fritz Framke vom 09.04.1961. Ebd. DY 30/IV 2/13 365. Vgl. auch das Schreiben der Berlin-Vertretung des DST an die DST-Hauptgeschäftsstelle in Köln vom 12.04.1962. LArch Berlin, Dir 91-15/2.

33 Vgl. den vertraulichen Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz über die Tätigkeit des Deutschen Städte- und Gemeindetages der Sowjetzone 1961-65 vom 01.09.1965. BArch Koblenz, B 137, Nr. 2508.

Deutschlandpolitik, die von den jeweiligen Regierungen bestimmt wurde, so dass es für eine eigenständige Entwicklung der Kommunalkontakte kaum Möglichkeiten gab. Unterstrichen wird diese Einschätzung auch durch die Diskussionen über die kommunalen Kontaktbemühungen der DDR in der Bundesrepublik.

Die Reaktionen der Bundesregierung, der Spitzenverbände und der einzelnen Kommunen auf die gesamtdeutschen Gesprächsangebote der DDR auf kommunaler Ebene waren Teil der Deutschlandpolitik der Bundesregierung, die durch strikte Nichtanerkennung und Abgrenzung gegenüber der DDR gekennzeichnet war und sich in einem Kontaktverbot auf Bundes- und Länderebene mit Organen der DDR niederschlug. Neben den deutschlandpolitischen Aspekten war auch die weit verbreitete Furcht vor kommunistischer Unterwanderung der Bundesrepublik ein wichtiges Motiv, offizielle Kontakte mit DDR-Behörden auf allen Ebenen möglichst zu verhindern. Problematisch war für die Bundesregierung in diesem Zusammenhang vor allem die kommunale Ebene.

Erstens hatte sie aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik keine direkten Einflussmöglichkeiten, weshalb sie sich der Landesinnenministerien und der kommunalen Spitzenverbände für die deutschlandpolitische Ausrichtung der Kommunen bedienen musste. Gerade dieser geringe Einfluss der Bundesregierung auf die kommunale Ebene dürfte ausschlaggebend für das große Interesse und Engagement der DDR auf diesem Gebiet gewesen sein.

Zweitens konnte die Bundesregierung technische Kontakte auf kommunaler Ebene im Rahmen der internationalen Gepflogenheiten des Amts- und Rechtshilfeverkehrs nicht unterbinden, zumal sie in vielen Fällen selbst daran interessiert war, da die Kontakte „allen Deutschen“ zugute kamen und zur Erhaltung der „deutsche[n] Rechtseinheit“ beitrugen.<sup>34</sup> Daher erließ das BMG am 3. Dezember 1954 „Empfehlungen für den Amtshilfeverkehr in Verwaltungsangelegenheiten zwischen Dienststellen der Bundesrepublik und der SBZ“, die vom BMI am 14. April 1955 an die Landesinnenministerien mit der Bitte weitergeleitet wurden, sie den Landesverwaltungsbehörden und allen der Landesaufsicht unterstehenden Körperschaften zur Kenntnis zu bringen.<sup>35</sup> Die Empfehlungen regelten detailliert die Voraussetzungen, die für die Aufnahme technischer Kontakte mit DDR-Behörden erfüllt sein mussten:

„1. Die Verhandlungen haben sich auf notwendige dienstliche Klärungen rein verwaltungstechnischer Fragen zwischen fachlich zuständigen Stellen zu beschränken.

---

34 Schreiben des BMG an das BMI vom 03.12.1954. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036. Vgl. das Schreiben des BMI an das BMG betr. Erfassung der technischen Kontakte zwischen dem Bundesgebiet und der SBZ vom 09.08.1956. Vgl. auch die Aufzeichnung des BMG über Kontakte von öffentlichen Dienststellen des Bundesgebietes mit solchen der Sowjetzone in Verwaltung und Justiz vom 02.04.1957. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1466.

35 Vgl. das Schreiben des BMI an die Innenminister der Länder vom 14.04.1955. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036.

2. Die Regelung dieser Fragen muß im dringenden Interesse der Bevölkerung diesseits oder jenseits der Zonengrenze liegen und auf andere Weise nicht zu erreichen sein.
3. Die Fragen müssen ihren Grund in den besonderen Verhältnissen der beteiligten Verwaltungsbezirke oder Sachgebiete haben.
4. Die Verhandlungen dürfen beiderseits nur von fachlich oder gebietlich zuständigen Sachverständigen geführt werden.
5. An der Verhandlungen dürfen nur Vertreter nachgeordneter Dienststellen, nicht oberster Bundesbehörden der Bundesrepublik, der Bundesländer oder der SBZ beteiligt sein.“

Die Richtlinien, die auch für die kommunalen Gebietskörperschaften galten, blieben zwar bis 1966 unverändert in Kraft, konnten aber nicht verhindern, dass sich trotzdem unzählige Kontakte auf kommunaler Ebene entwickelten. Die Bemühungen der Bundesregierung, zwischen zulässigen „technischen“ und unzulässigen „politischen“ Kontakten zu unterscheiden, erwiesen sich von Anfang an als nicht realisierbares Unterfangen.<sup>36</sup>

Neben den begrenzten Einflussmöglichkeiten des Bundes und der Notwendigkeit von Kontakten im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe hatte die Bundesregierung vor allem Zweifel an der demokratischen und deutschlandpolitischen Zuverlässigkeit der westdeutschen Kommunalpolitiker. Die zuständigen Ministerien befürchteten, dass die aus freier Wahl hervorgegangenen Bürgermeister, Land- und Stadträte den ideologisch geschulten Kommunaldelegationen aus der DDR nicht gewachsen sein würden, wie aus der rückblickenden Feststellung des BMI von 1966 hervorgeht:

„Die Zulassung eines freien Meinungs austausches würde voraussetzen, daß die westdeutschen Bürgermeister und Stadtdirektoren, die wohl fast ausschließlich als Gesprächspartner der sowjetzonalen Funktionäre in Frage kämen, dialektisch zumindest gleichwertig, wenn nicht besser geschult wären. Nach den bisher gemachten Erfahrungen sind die Kommunalpolitiker der SBZ im allgemeinen hervorragend im östlichen Denken geschult, während sich die westdeutschen Partner bisher solchen politischen Gesprächen nicht in dem wünschenswerten Maße gewachsen gezeigt haben.“<sup>37</sup>

Hinzu kam, dass die Deutschlandpolitik der Bundesregierung insbesondere in den 1950er Jahren durchaus nicht unumstritten war und viele Bürgermeister und Kommunalpolitiker sich aus persönlichen Gründen oder politischen Überzeugungen verpflichtet fühlten, gesamtdeutsche Gesprächsangebote von DDR-Delegationen oder Einladungen in die DDR nicht abzulehnen. Die Folge war die Registrierung einer Unmenge von „politisch unerwünschten Kontakten“ in den Akten des BMG und des BMI.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Vgl. das Schreiben des BMI an das BMG vom 20.11.1956. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1465.

<sup>37</sup> Hausmitteilung des Referats IV B1 an das Ref. I A 2 vom 09.03.1966. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036.

<sup>38</sup> Vgl. für eine Zusammenstellung von Vorfällen die Anlage zu einem Schreiben des BMG vom 05.03.1959. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1467. Vgl. auch das Schreiben des BMG an den Abg. Gradl vom 04.11.1959. Ebd., Nr. 1371.

Deshalb bemühten sich die zuständigen Bundesbehörden in Kooperation mit den Landesinnenministerien insbesondere in der Hochphase der Delegationstätigkeit der DDR nach Westdeutschland in den Jahren 1958 bis 1961 um stärkere Koordinierung und Kontrolle der westdeutschen Kommunalpolitiker.<sup>39</sup> Wie angespannt die Lage in den Jahren vor dem Bau der Berliner Mauer war, zeigt exemplarisch die „Affäre“ um Bürgermeister Wartemann/Lübeck, der beschuldigt wurde, bei der Öffnung der „Zonenübergangsstelle“ Lübeck-Schlutup durch DDR-Behörden am 1. März 1960 versucht zu haben, DDR-Funktionären einen Strauß Blumen und Lübecker Marzipan als Geschenk zu überreichen. Vom BMI wurde daraufhin geprüft, ob gegen den Bürgermeister aufgrund seines Verhaltens disziplinarrechtliche Maßnahmen eingeleitet werden könnten.<sup>40</sup> Das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein als zuständige Aufsichtsbehörde kam jedoch zu dem Urteil, Wartemann habe die Geschenke lediglich für den Fall mitgebracht, dass nach der Öffnung der Übergangsstelle „Deutsche – die keine Funktionäre sein durften – [...] zu begrüßen“. Daher könne „keine Rede davon sein [...], dass der Bürgermeister [...] auch nur den Versuch gemacht hätte[n], über die Grenze hinweg, mit den auf der anderen Seite postierten Grenzbehörden irgendwelche Fühlung aufzunehmen, geschweige denn das Wort gewechselt [worden] wäre“.<sup>41</sup> Die Untersuchung verlief daraufhin im Sande.

Aber nicht nur die zu große Kontaktfreudigkeit westdeutscher Kommunalpolitiker zu DDR-Vertretern bereitete den Bundesministerien Sorgen, sondern auch die Übereifrigkeit mancher Kommunalpolitiker bei der Bekämpfung der ostdeutscher „Wühltätigkeit“. Dies führte seit 1959 zu zahlreichen Verhaftungen und Anklagen gegen Mitglieder von Kommunaldelegation aus der DDR, die – insbesondere, weil einige nicht zu Verurteilungen führten – von der DDR propagandistisch ausgenutzt werden konnten.<sup>42</sup> Um derartige Zwischenfälle in Zukunft zu verhindern, trafen sich am 26. Mai 1961 Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, des BMI und des BMG zu einer gemeinsamen Tagung in Köln. Am Ende der Besprechung wurde u.a. beschlossen, die „Abwehr der SED-Propaganda [müsse] so energisch und geschickt wie nur möglich und unter Vermeidung voreiliger Eingriffe gegen unbedeutende Delegationsmitglieder gehandhabt werden“.<sup>43</sup> Gleichzeitig wurden die kommunalen Spitzenverbände aufgefordert, an ihre Mitglieder die Untersuchung „Kontakte im Zwielicht“ von Ernst Friedrich Albrecht zu versenden, die ihnen vom BMG kostenlos zur Verfügung gestellt

---

39 Vgl. für die zahlreichen deutschlandpolitischen Interventionen der Bundesbehörden bei den kommunalen Spitzenverbände in den 1950er Jahren. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1465, 1553; ebd., B 106, Nr. 42036; ebd., B 172, Reihe 314, Nr. 010/02/1-3; BArch Koblenz, B 173, Nr. 52, 69, 85, 200.

40 Vgl. die Aufzeichnung des Ref. I C5 des BMI vom 18.03.1960, betr. das Verhalten von Bürgermeister Wartemann. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036.

41 Schreiben des Innenministers des Landes Schleswig-Holstein an den Bevollmächtigten des Landes Schleswig-Holstein beim Bund vom 18.03.1960. Ebd.

42 Vgl. den Vermerk des BMG, Ref. I 3 betr. die Behandlung sog. kommunaler Delegation aus der Sowjetzone in der Bundesrepublik vom 30.08.1960. BArch Koblenz, B 137, Nr. 1470.

43 Vgl. das vertrauliche Vermerk von Otto Ziebill vom 31.05.1961. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036.

wurde. Das Buch sollte die Kommunalpolitiker über die DDR-Kommunalpolitik und die gesamtdeutsche Arbeit der SED informieren sowie praktische Hinweise und Sprachregelungen für den Umgang mit DDR-Delegationen für die Stellen bieten, die sich mit DDR-Delegationen konfrontiert sahen. Außerdem wurde eine zentrale Auswertung des DDR-Propagandamaterials, welches an westdeutsche Kommunen versandt wurde, in Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Landesämtern für Verfassungsschutz vereinbart.<sup>44</sup>

Die Beschlüsse wurden jedoch nur noch teilweise umgesetzt, da mit dem Bau der Mauer die Delegationstätigkeit der DDR auf kommunalen Gebiet vollständig zum Erliegen kam.<sup>45</sup> Die Maßnahmen zeigen aber, wie sehr die Bundesbehörden in den 1950er Jahren eine Unterminierung der demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik durch DDR-Propaganda befürchteten, zumal sie kaum Möglichkeiten besaßen, die kommunale Ebene effektiv zu kontrollieren. Vergleicht man die Reaktionen auf bundesdeutscher Seite mit der Einschätzung der Westarbeit durch die DDR-Führung, so wird schnell deutlich, wie überzogen die Bundesbehörden reagierten und wie sehr sie in der allgemeinen Hysterie des Kalten Krieges die Möglichkeiten der DDR-Propaganda überschätzten.<sup>46</sup> Letztlich war es gerade diese Überreaktion auf westdeutscher Seite, die der Propaganda eine gewisse Wirksamkeit verlieh. Ein Phänomen, welches sich insbesondere in den 1960er Jahren auf internationaler Ebene wiederholen sollte. Andererseits war die Sorge der Bundesregierung auch nicht ganz unbegründet, wenn man sich die große Anzahl der „politisch unerwünschten Kontakte“ auf kommunaler Ebene vergegenwärtigt und die Diskussion in den Präsidien der kommunalen Spitzenverbände verfolgt, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

Kurz nach der Gründung der DDR diskutierte das Präsidium des DST erstmals über die Kontakte mit Städten in der SBZ. Anlass hierfür war die geplante Reise einer Stuttgarter Delegation unter Leitung von OB Klett/Stuttgart nach Dresden im Januar 1950. In der Diskussion prallten zwei unterschiedliche Positionen aufeinander, die während der 1950er und 60er Jahre die gespaltene Position der kommunalen Spitzenverbände in der Deutschlandpolitik bestimmen sollten. OB Klett verteidigte sein Vorhaben mit der Begründung, dass „eine rein negative Haltung gegenüber der Bevölkerung der Sowjetzone, die sich als verlassen und aufgegeben betrachte, nicht verantwortet werden könne[n].“ Die Oberbürgermeister Reuter/Berlin [West], Görlinger/Köln und Heimerich/Mannheim meldeten dagegen Bedenken „gegen einen Kontakt offizieller Persönlichkeiten mit Amtsstellen des Ostens“ an und verwiesen auf die

---

44 Vgl. Albrecht, Friedrich Ernst: Kontakte, passim.

45 Vgl. das Schreiben des Bundesamtes für Verfassungsschutz an die BKSpV vom 16.03.1963: „Die Einwirkungsversuche der Sowjetzone auf die Kommunen in der Bundesrepublik sind durch die sowjetzonalen Sperrmaßnahmen vom 13.8.1961 fast gänzlich zum Erliegen gekommen. Seitdem beschränkt sich die SBZ in der ‚Westarbeit‘ im allgemeinen nur noch auf einzelne Briefaktionen, denen jedoch keine Bedeutung beigemessen werden kann.“

46 Zu dieser Einschätzung kam auch der Präsident Held auf der 76. Präsidialsitzung des DLT. BArch Koblenz, B 172, Nr. 359: „Im übrigen habe er den Eindruck, dass die Gefahren der Kontaktversuche von der Sowjetzone her beim Bund überbewertet werden.“

deutschlandpolitische Haltung der Bundesregierung, die jegliche De-facto-Anerkennung vermeide.<sup>47</sup> OB Klett hielt trotz der internen Kritik und öffentlicher Proteste an seinem Vorhaben fest. Da der Besuch jedoch enttäuschend verlief, blieb Kletts Vorstoß zunächst ein Einzelfall, zumal auch das BMG die Städte über den DST dringend „zu einer Zurückhaltung im Verkehr auch mit den Städten der Ostzone“ aufforderte.<sup>48</sup>

Eine ähnliche Diskussion wiederholte sich Anfang 1952 anlässlich der Beratung über die „Gesamtdeutsche kommunale Konferenz“, die im November des Vorjahres in Dresden stattgefunden hatte. Einerseits hatte der DST in Abstimmung mit dem BMG und dem BMI seinen Mitgliedsstädten von einer Teilnahme dringend abgeraten, andererseits war man sich aber durchaus nicht immer einig, inwieweit man sich die offizielle Deutschlandpolitik auch auf kommunaler Ebene zu Eigen machen sollte. Gerade im Gespräch unter Kommunalpolitikern glaubten einige eine Möglichkeit zu sehen, menschliche Kontakte herzustellen. So sprach sich OB Kolb/Frankfurt dafür aus, „nicht jeden Anknüpfungsversuch von vornherein zurückzuweisen, da wenigstens bei manchen Vertretern der sowjetischen Zone neben den Parteigesichtspunkten ein ehrliches Suchen nach Verständigung festzustellen sei.“<sup>49</sup> Auch OB Bratke/Hannover betonte, „[r]ein persönliche Gespräche könne man nicht ablehnen.“ Dagegen warnte OStD Hensel/Düsseldorf vor jeglicher Fühlungnahme mit offiziellen Stellen in der DDR und forderte eine Kontaktaufnahme mit den Menschen. OB Reuter/Berlin [West] plädierte für eine Ablehnung aller Kontakte, bevor nicht eine Klärung der politischen Lage herbeigeführt wäre. Man dürfe sich nicht mit Leuten treffen, die daraus eine Anerkennung herleiten könnten. Der Beschluss des Präsidiums zeigt die Zerrissenheit der Kommunalvertreter, die bis Ende der 1950er Jahre die Position der kommunalen Spitzenverbände bestimmen sollte:

„Das Präsidium sieht die Voraussetzungen für Gespräche zwischen der Selbstverwaltung der Bundesrepublik und den Stadtverwaltungen der sowjetisch besetzten Zone zur Zeit nicht für gegeben an.

Sollte eine veränderte Situation kurzfristige Entschlüsse erfordern, so ist die Hauptgeschäftsstelle gehalten, im Einvernehmen mit dem Präsidenten zu handeln.“

Einerseits orientierten sich der DST und die anderen Spitzenverbände an den Vorgaben des BMI und des BMG und lehnten entsprechend der Deutschlandpolitik der Bundesregierung eine Kontaktaufnahme mit kommunalen Organisationen und Stellen in der DDR ab. Andererseits fühlte man sich aber auch als prädestinierte Ebene, um im Falle einer Veränderung der deutschlandpolitischen Lage erste Kontakte unterhalb der staatlichen Ebene auf fachlicher, kultureller oder persönlicher Basis herzustellen.

Dies wird insbesondere im Umfeld der Genfer Vier-Mächte Konferenz 1955 deutlich, als im Rahmen der kurzen Entspannungsphase nach dem Tode Stalins die

---

47 Vgl. die Niederschrift über die 24. Sitzung des Präsidiums des DST am 19.11.1949 in Mannheim. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/21-24.

48 Vgl. die Niederschrift über die 26. Sitzung des Präsidiums des DST am 10./11.03.1950 in Berlin. Ebd., Dir 03-01/25-27.

49 Niederschrift über die 41. Sitzung des Präsidiums des DST am 12.01.1952 in Frankfurt/Main. Ebd., Dir 03-01/38-41. Dort auch die folgenden Zitate.

Spitzenverbände ihre Bemühungen um kulturelle Kontakte auf kommunaler Ebene forcierten. So beschloss der Kulturausschuss des DST auf seiner Sitzung am 20.01.1955, dass die Frage des kulturellen Austausches zwischen beiden Teilen Deutschlands durch die veränderte politische Gesamtlage „erhöhte Aktualität [besitze] und in gewissem Sinne auch neues Gesicht [habe].“ Obwohl man die von der DDR-Führung erlassenen Erleichterungen für den kulturellen Austausch zwischen Ost- und Westdeutschland lediglich für einen Propagandatrick hielt, war man dennoch zu der Überzeugung gelangt, „daß die kulturellen Kontakte zwischen den zur Zeit getrennten Teilen Deutschlands intensiviert werden muss[t]en, und zwar vor allem wegen der bedrohlichen Zeitdauer, die die Trennung bereits wahr[te] und noch wahren könn[t]e.“<sup>50</sup>

Auch bei den Beziehungen zwischen dem DST mit dem „Deutschen Städtetag der DDR“ im Jahre 1955 einerseits und den Beziehungen mit dem DSGT ab 1957 andererseits wird diese Doppelstrategie deutlich. Zwar lehnte der DST direkte Kontakte zu beiden Organisationen ab, erklärte sich aber zu technischen und fachlichen Gesprächen auf der Ebene der Fachkommissionen bereit, was jedoch von Seiten der DDR abgelehnt wurde.<sup>51</sup>

Selbst 1961 konnten die Geschäftsführer der BKSpV keine Einigung darüber erzielen, wie auf Propagandaschreiben kommunaler Stellen der DDR zu reagieren sei. Während die Bundesministerien eine generelle Nichtbeantwortung empfahlen, trat insbesondere der Geschäftsführer des DGT, Kottenberg, dafür ein je nach Art des Briefes zu entscheiden, ob sich nicht eine sachliche Erwiderung lohne.<sup>52</sup> Mit dieser Ansicht konnte er sich aber angesichts des zunehmend schärfer werdenden Tons in der kommunalen Propaganda der DDR nicht durchsetzen, zumal auch der Ostlandausschuss des DLT, in dem auch die anderen Spitzenverbände vertreten waren, beschlossen hatte, „daß jedes Schreiben der kommunalen Spitzenverbände an sowjetzonale Stellen von der Bevölkerung hart verurteilt werde und daß deshalb jeglicher Kontakt dieser Art unterbleiben müsse.“<sup>53</sup>

Nach dem Bau der Mauer erübrigte sich die Diskussion zunächst, um erst 1964 erneut zu beginnen. Dabei ging es wieder um die Frage, inwieweit man auf kommunaler Ebene

---

50 Vgl. das vertrauliche Schreiben von Otto Ziebill an die Mitglieder des Präsidiums des DST und die Landesverbände vom 07.04.1955. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036. Vgl. auch die Entschließung der Ständigen Konferenz der Kulturminister der Länder in Berlin am 03./04.03.1955 zu kulturellen Kontakten zwischen der Bundesrepublik und der DDR. Ebd., B 137, Nr. 1466. Vgl. auch den Briefwechsel zwischen dem Präsidenten des DGT, Göb, und dem BMG vom 05.08. und 15.08.1955. Ebd. Nr. 1553.

51 Vgl. die Niederschrift über die 85. Sitzung des Präsidiums des DST am 28.02.1958 in Aachen. LArch Berlin, Rep 142-01, Dir 03-01/84-89. Vgl. auch die Niederschrift über die 97. Sitzung des Präsidiums des DST am 13./14.05.1960 in Kaiserslautern. Ebd., Dir 03-01/96-102. Vgl. auch den Briefwechsel zwischen DST und DSGT vom 14.05., 30.09. und 09.10.1958. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 91-15/1.

52 Vgl. die Niederschriften über die 31. und 32. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 04.01. und 07.07.1961 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-03.

53 Ebd.

nicht zu ersten Kontakten mit der DDR kommen könne, allerdings ging die Initiative diesmal nicht von der DDR aus, sondern von den westdeutschen Kommunen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die westdeutschen Kommunen und ihre Spitzenverbände trotz ihrer allgemeinen Einordnung in die Deutschlandpolitik der Bundesregierung den Kontaktangeboten der DDR nicht gänzlich ablehnend gegenüberstanden, sondern insbesondere an der Förderung von kulturellen und fachlichen Gesprächen interessiert waren. Da die DDR-Führung derartige Angebote aber nur als taktisches Mittel zur Anbahnung politischer Gespräche benutzte, scheiterten alle entsprechenden Initiativen. Ein Einbruch in die kommunalpolitischen Eliten der Bundesrepublik ist ihr zu keinem Zeitpunkt gelungen.

Allerdings macht die Offenheit der kommunalen Spitzenverbände und die Vielzahl „unerwünschter politischer Kontakte“ einzelner westdeutscher Bürgermeister deutlich, wie schwierig sich die Instrumentalisierung der kommunalen Ebene durch die Bundesregierung darstellte. Einerseits gelang es den zuständigen Ministerien trotz intensiver Anstrengungen zu keinem Zeitpunkt, eine einheitliche deutschlandpolitische Front der Kommunen herzustellen. Andererseits reichte ihr Einfluss, die grundsätzliche Übereinstimmung in deutschlandpolitischen Fragen zwischen den beteiligten Akteuren und die Vorsicht bei den westdeutschen Kommunalpolitikern weit genug, um keine offiziellen Verbindungen zwischen den Verbänden entstehen zu lassen. Dieses Unterfangen war jedoch nicht nur den Einflüssen der zuständigen Bundes- und Landesbehörden geschuldet, sondern auch dem Desinteresse der DDR an fachlichen und kulturellen Kontakten.

Trotz aller Diskussionen in den Führungsgremien der Spitzenverbände und den Aktionen einzelner Kommunalpolitiker konnten sich die deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen in den 1950er Jahren niemals aus der staatlichen Indienstnahme befreien. Letztlich scheiterten die Kontakte also an den unterschiedlichen Positionen auf Regierungsebene, die nicht vereinbar waren. Während die Bundesregierung nur fachliche und kulturelle Kontakte duldete, die ihrem Ziel der Erhaltung der Rechtseinheit und dem Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerungen entsprach, war die DDR-Führung nur an politischen Kontakten interessiert, die sie für ihre gesamtdeutsche Propaganda, die angestrebte Anerkennung und ihre innenpolitische Legitimierung nutzen konnte. Aus taktischen Erwägungen war man zwar bereit, der Gegenseite gewisse Zugeständnisse zu machen, sobald aber substantielle Ergebnisse zu erwarten waren, machte man einen Rückzieher und begnügte sich mit propagandistischen Schuldzuweisungen.

Ihre eigentliche Bedeutung erhielten die gesamtdeutschen Gesprächsangebote erst durch die Überreaktion der Bundesbehörden aufgrund des geringen Vertrauens in die demokratische Standfestigkeit der kommunalen Eliten, die sie ständig eine Unterminierung der westdeutschen Demokratie durch die DDR-Delegationen befürchten ließ. Erst Jahre nachdem die DDR-Führung mit dem Bau der Berliner Mauer ihre Niederlage hatte eingestehen müssen, kam man auch im Bundesamt für Verfassungsschutz zu der Auffassung, die „Vorstellung der Zonenmachthaber, durch Kontakte zu Kommunalpolitikern die öffentliche Meinung in der BRD wesentlich zu

beeinflussen, haben sich offensichtlich nicht erfüllt.“<sup>54</sup> Zu diesem Zeitpunkt hatte sich der Wind in den deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen bereits langsam zu drehen begonnen. Seit Mitte der 1960er Jahre – und das sollte bis zum Ende der DDR so bleiben – gingen die kommunalpolitischen Initiativen im Rahmen der deutsch-deutschen Beziehungen nur noch von der Bundesrepublik aus.

#### 4.2.2 *Die Umkehrung der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen in den 1960er Jahren*

*„Heute sei eine gewisse Bereitschaft auf unserer Seite vorhanden, aber drüben sei eine Verhärtung und Ablehnung festzustellen.“<sup>55</sup>*

In den Jahren nach 1961 geriet die DDR in den deutsch-deutschen Beziehungen zunehmend in die Defensive. Dies lag vor allem daran, dass nach dem Bau der Mauer die internationale Anerkennung zum außenpolitischen Hauptziel wurde. Die gesamtdeutschen Initiativen traten dagegen zunehmend in den Hintergrund und wurden lediglich aus propagandistischen Gründen weitergeführt. Dies spiegelte sich auch im Bereich der Kommunalbeziehungen wider.<sup>56</sup> Zwar wurde die Delegationstätigkeit 1963 in wesentlich bescheidenerem Umfang wieder aufgenommen und die Versendung von Propagandamaterial nie eingestellt, aufgrund ihres Umfangs und des durchgehend diffamierenden Tons blieb sie aber völlig bedeutungslos. Die Umorientierung der Kommunalkontakte der DDR wird besonders in einem zusammenfassenden Bericht über die Tätigkeit des DSGT vom November 1972 deutlich:

*„Nach 1961 vollzog sich im Wirken gegenüber der BRD ein Wandel. Die operative Arbeit trat immer mehr in den Hintergrund. Es dominierten Maßnahmen zur Entlarvung des menscheitsfeindlichen imperialistischen Systems [...]. In den Mittelpunkt der Tätigkeit des Städte- und Gemeindetages rückte die Entwicklung von kommunalen Auslandsbeziehungen.“<sup>57</sup>*

Dementsprechend konzentrierte sich die Arbeit von nun an auf die Anbahnung internationaler Kommunalkontakte in Form von Partnerschaften zu kapitalistischen Ländern, die Mitarbeit in der Fédération Mondiale des Villes Jumelées [FMVJ], die Einladung von ausländischen Kommunalpolitikern in die DDR und die Abhaltung des „Dresdener Kolloquiums europäischer Kommunalpolitiker“. Ein Großteil dieser Aktivitäten hatte zwar bereits 1958/59 eingesetzt, wurde aber erst jetzt in den Vordergrund gestellt.

---

54 Vgl. den vertraulichen Bericht des Bundesamtes für Verfassungsschutz über die Tätigkeit des DSGT der Sowjetzone gegen die Bundesrepublik 1961-65 vom 01.09.1965. BArch Koblenz, B 137, Nr. 2508.

55 Feststellung Bm Gerners über die Veränderung bei der kulturellen Kontaktpflege mit Gemeinden in der DDR. Niederschrift der Präsidiumssitzung des DGT am 01./02.06.1966. BArch Koblenz, B 173, Nr. 113.

56 Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 214.

57 Aufzeichnung des DSGT vom 07.11.1972 über die Aufgaben und Arbeitsweise des Städte- und Gemeindetages der DDR. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30 19449.

Auch in der Bundesrepublik fand eine Neubewertung der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen statt. Im Rahmen der schrittweisen Anpassung der Außenpolitik an die politischen Realitäten der Nachkriegszeit kam es auch auf dem Gebiet der Kommunalbeziehungen zur DDR zu einer langsamen Umkehrung der Verhältnisse. Parallel zum Rückzug der DDR begann ab 1964 in den Spitzenverbänden eine Diskussion über neue Initiativen, wie durch kommunale Kontakte zur DDR eine weitere Entfremdung und Auseinanderentwicklung der beiden deutschen Staaten verhindert werden könne. Allerdings fanden diese Diskussionen zunächst nur hinter verschlossenen Türen und in enger Kooperation mit den zuständigen Bundesministerien statt, so dass greifbare Resultate erst in den 1970er Jahren zu verzeichnen waren.

Ausgangspunkt der Diskussionen im Präsidium des DST war die Aufhebung des Verbots kultureller Kontakte durch die DDR-Führung im Frühjahr 1964, die nach dem Bau der Mauer zum Erliegen gekommen waren. Daraufhin beschloss Kultur- und Hauptausschuss des DST eine Resolution, die die Pflege und Förderung von innerdeutschen Kulturkontakten ausdrücklich befürwortete, „soweit und solange sie vor politischem Missbrauch gesichert werden [...] und solange sie insbesondere nicht einer Stützung der sogenannten Drei-Staaten-Theorie des Ostens dien[e].“<sup>58</sup> Daher könnten die Kontakte nicht als offizielle Beziehungen von Stadt zu Stadt organisiert werden, sondern müssten von den beteiligten kulturellen Einrichtungen in Eigenregie angebahnt und gepflegt werden. Diesen Empfehlungen stimmte das BMG, das auf Wunsch einiger Mitglieder des Präsidiums vor der Veröffentlichung konsultiert worden war, ausdrücklich zu. Die Ergebnisse blieben aber gering, da der Kulturausschuss des DSGT einer „Erweiterung des Kulturaustausches nur auf der Grundlage von offiziellen Vereinbarungen“ zustimmen wollte.<sup>59</sup>

Einen neuen Anstoß gab schließlich das Rundschreiben des Präsidenten des Kuratoriums „Unteilbares Deutschland“, Schütz, an dessen Mitglieder vom 21. Januar 1965, welches nicht nur kulturelle Kontakte zwischen Städten in der Bundesrepublik und der DDR vorsah, sondern auch allgemeine Verbindungen vorschlug. Daraufhin lud der DST den Staatssekretär im BMG, Krautwig, zur Sitzung des Präsidiums ein um zu erfahren, ob die weiterführenden Vorschläge des Kuratoriums der Position der Bundesregierung entsprächen. Aus den Ausführungen Krautwigs wird deutlich, wie unsicher die Position der Bundesregierung war. Einerseits stellte er fest, dass eine „Anerkennung des Zonenregimes [...] nicht in Frage [komme]“ und daher, in Abweichung der Entschliebung des Kuratoriums „Unteilbares Deutschland“, das „politische Gespräch nicht gesucht werden“ und kein Austausch offizieller Delegationen stattfinden sollte.<sup>60</sup> Andererseits kritisierte er – in Abänderung der Position des BMG aus dem Vorjahr – die Empfehlung des DST, die die Kulturkontakte

---

58 Niederschrift über die 124. Sitzung des Präsidiums des DST am 13.04.1964 in Lübeck. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/124-128.

59 Stellungnahme der AG Kultur des DSGT zum Kulturaustausch zwischen den beiden deutschen Staaten vom 16.11.1964. SAPMO, Berlin-Lichterfelde, DY 30/A2/13 149.

60 Niederschrift über die 129. Sitzung des Präsidiums des DST am 28.01.1965 in Bonn. Ebd., Dir 03-01/129-135. Dort auch die folgenden Zitate.

in der Eigenverantwortung der Kultureinrichtungen beließ, da den Vertretern der DDR „auf westdeutscher Seite ein geschulter Vertreter gegenübergestellt werden [müsse].“ Außerdem wies er darauf hin, dass die Richtlinien des BMG von 1955 zur Regelung des Amtshilfeverkehrs mit der DDR in Verwaltungsangelegenheiten „aus der damaligen Mentalität zu verstehen [seien] und überarbeitet werden [müssten].“ Den Präsidiumsmitgliedern waren aus unterschiedlichen Motiven die Ausführungen von StS Krautwig nicht ausreichend. Die einen, wie OB Brundert/Frankfurt oder OB Daniels/Bonn lehnten kommunale Kontakte mit der DDR grundsätzlich ab, da sie von ostdeutscher Seite lediglich zu Propagandazwecken missbraucht würden, andere hingegen befürworteten sie, bestanden aber auf der politischen Rückdeckung durch die Bundesregierung. Man beschloss daher:

„Das Präsidium bittet die Bundesregierung um eine eindeutige Stellungnahme, auf Grund deren der Deutsche Städtetag seine Mitgliedstädte klar und zuverlässig beraten kann. Er bittet, an der Vorbereitung eines entsprechenden Erlasses beteiligt zu werden.“

Doch gerade die Überarbeitung der Richtlinien von 1955 stellte sich im Folgenden als Problem dar, weil im BMI und BMG unterschiedliche Auffassungen über den Umfang der gewünschten Kontakte bestanden und die Spitzenverbände ohne eine klare Richtlinie der Bundesregierung nicht aktiv werden wollten.<sup>61</sup> So dauerte es schließlich bis zum 11. Mai 1966, bis das Bundeskabinett die „Richtlinie für den Verkehr in Verwaltungsangelegenheiten zwischen Verwaltungsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland und Dienststellen in der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands“ verabschieden konnte. Das Kernstück der Richtlinie war der Abschnitt „Meinungsaustausch“ über Fachfragen. Da sich BMI und BMG nicht auf eine gemeinsame Position einigen konnten, enthielt dieser Abschnitt lediglich eine „Kann-Bestimmung“, die die politische Verantwortung letztlich an die kommunale Ebene zurückverwies, wie aus den Ausführungen der Vertreter der Bundesregierung in einer Besprechung mit den Spitzenverbänden hervorgeht:

„Durch die Formulierung ‚kann erfolgen‘ wird verdeutlicht, daß die Bundesregierung es bewußt der einzelnen Behörde überläßt, ob sie sich zu einem Meinungsaustausch bereitfindet. Allerdings hätte die Bundesregierung die Richtlinien nicht erlassen, wenn ihr der Meinungsaustausch unerwünscht gewesen wäre.“<sup>62</sup>

Diese Position, die von der Bundesregierung als „klare politische Entscheidung“ und „notwendige moralische Rückendeckung“ für die Oberbürgermeister im angestrebten Meinungsaustausch mit Vertretern der DDR angesehen wurde, konnte die Forderungen der Spitzenverbände nach einer eindeutigen Regelung selbstverständlich nicht

---

61 Das BMG verfocht eine eher offensive Strategie bei den deutsch-deutschen Kommunalkontakten, während das BMI kaum über die Empfehlungen des Jahres 1955 hinauszugehen bereit war. Vgl. die Vermerke des Referats IV B1 des BMI vom 09.03., 10.05. und 02.06.1966. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036.

62 Niederschrift über die Besprechung mit den Vertretern der vier kommunalen Spitzenverbände über Probleme der Richtlinien für Verwaltungskontakte am 26.07.1966. Ebd. Dort auch die folgenden Zitate.

befriedigen. Für sie waren die Richtlinien auch weiterhin „in entscheidenden Punkten unklar“. Auch ein Gespräch mit dem Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Mende, brachte keinen Durchbruch.<sup>63</sup> Die Richtlinie blieb bedeutungslos, da erstens die Weiterentwicklung der Deutschlandpolitik nach dem Übergang zur Großen Koalition in Bonn viele der bisher auftretenden Probleme bedeutungslos werden ließ und zweitens die DDR 1966 dazu übergang, kommunale Kontaktangebote aus der Bundesrepublik grundsätzlich abzulehnen.<sup>64</sup>

Mit der Bildung der Großen Koalition im November 1966 und der Regierungserklärung Bundeskanzler Kiesingers kam erneut Bewegung in die deutschlandpolitische Position der Bundesrepublik, auch wenn man von einem Durchbruch noch weit entfernt war. Dies machte sich auf der kommunalen Ebene dahingehend bemerkbar, dass nun, da fachliche Kontakte weitgehend unproblematisch geworden waren, die Frage der „Städtepartnerschaften“ aufkam. In einem Gespräch zwischen dem neuen Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen, Wehner, und einer Delegation der BKSpV am 8. Januar 1968 betonte der Minister, dass Kontakte zu kommunalen Stellen aus konkreten Anlässen erwünscht seien. Selbst Verbindungen zwischen den deutschen Spitzenverbänden und dem DSGT wurden befürwortet. Lediglich die Frage der Städtepartnerschaften sollte restriktiv gehandhabt werden, da es sich dabei um „eine fest institutionalisierte Form des internationalen kommunalen Austausches“ handele, für die im innerdeutschen Bereich „kein Platz“ sei. Man müsse daher andere Formen der Zusammenarbeit entwickeln.<sup>65</sup> Diese Position wurde zunächst auch über den Wechsel zur sozialliberalen Koalition im Jahre 1969 hinaus beibehalten.<sup>66</sup> Erst nach dem Abschluss des Grundlagenvertrages erteilte das BMG endgültig grünes Licht für „Städtepartnerschaften“ mit Städten in der DDR.<sup>67</sup>

Damit war ein zuweilen quälender Prozess über ein knappes Jahrzehnt abgeschlossen, der sich – parallel zur Anerkennung der außen- und deutschlandpolitischen Realitäten der Nachkriegszeit durch die Bundesregierung – auch auf kommunaler Ebene vollzog und zu einer Umkehrung der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen führte. Im Gegensatz zu den 1950er Jahren waren es ab 1966 ausschließlich die bundesdeutschen Kommunen, von denen Kontaktbemühungen ausgingen. Bis 1985 blieben diese

---

63 Vgl. die Niederschrift über die 140. Sitzung des Präsidiums des DST am 06.10.1966 in Berlin. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/140. Vgl. auch die Niederschrift über die 94. Präsidialsitzung des DLT am 14./15.07.1966 in Hohegeiß. BArch Koblenz, B 172, Nr. 355; Vorbericht für die Sitzung des Präsidiums des DGT am 12.11.1966 in Ziegelhausen. Ebd., B 173, Nr. 106.

64 Vgl. den Vorbericht zur 166. Sitzung des Präsidiums des DST am 29.04.1970 in Berlin. Ebd., Dir 03-01/166.

65 Vorbericht für die 150. Sitzung des DST am 05.03.1968 in Köln. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/150. Vgl. auch die Niederschrift über die Sitzungen des Präsidiums und die Sitzung des Ausschusses Kultur und Sport des DGT am 10.02. in Berlin, am 26.05. in Sahelburg und am 01./02.06.1967. BArch Koblenz, B 173, Nr. 113 und 114; Niederschrift über die 50. und 51. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 28.04. und 04.12.1967 in Köln.

66 Vgl. das Schreiben des BMG an den DSB vom 23.02.1970. DST Köln, Dir 03-01/166.

67 Vgl. die Niederschrift über die 182. Sitzung des Präsidiums des DST am 14.02.1973 in Bremen. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/182.

Bestrebungen jedoch erfolglos, da die DDR-Führung jegliche Kontakte auf kommunaler Ebene nach Erreichung ihrer deutschland- und außenpolitischen Ziele, die insbesondere in den 1950er Jahren zu den massiven Kontaktbemühungen geführt hatten, unterband.<sup>68</sup> Außerdem zeigen die heftigen Diskussionen um die „deutsch-deutschen“ bzw. „innerdeutschen“ Partnerschaften in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre, dass trotz der allgemeinen Übereinstimmung über die Nützlichkeit solcher Beziehungen seit Anfang der 1970er Jahre die inhaltliche Ausgestaltung solcher Kontakte in der Bundesrepublik politisch umstritten blieb.

Insgesamt stellen die deutsch-deutschen Kommunalkontakte in den 1950er und 60er Jahren ein Paradebeispiel für instrumentalisierte Beziehungen auf kommunaler Ebene dar, auch wenn es sich natürlich nicht um transnationale Kontakte im eigentlichen Sinne des Wortes handelte. Sowohl die DDR-Führung als auch die Bundesregierung übertrugen ihre außen- und deutschlandpolitischen Vorstellungen auf die kommunale Ebene und versuchten sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten durchzusetzen. Dabei kann in der DDR aufgrund der internen Machtverhältnisse und Verwaltungsstrukturen von einer Kongruenz staatlicher und kommunaler Deutschlandpolitik ausgegangen werden, während die Bundesregierung auf die Kooperation der Kommunen und ihrer Spitzenverbände sowie auf die rechtsstaatlichen Eingriffsmöglichkeiten der Innenministerien der Länder angewiesen war. Die antagonistische Konfliktsituation zwischen beiden Blöcken in der Hochphase des Kalten Krieges führte jedoch auch hier zu einer weitgehenden Konformität zwischen der kommunalen und der bundesstaatlichen Ebene. Abgesehen von Einzelaktionen verschiedener Kommunalpolitiker und internen Diskussionen in den Führungsgremien der kommunalen Spitzenverbände orientierten sich die Kommunen nicht nur freiwillig an den deutschlandpolitischen Vorgaben der Bundesregierung, sondern forderten insbesondere in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre so detaillierte Richtlinien von der Bundesregierung für ihre deutsch-deutschen Kontakte, dass diese außerstande und nicht Willens war, diesem Wunsch nachzukommen. Die Motivation für dieses Verhalten der kommunalen Ebene in der Bundesrepublik dürfte in der erheblichen politischen Brisanz zu suchen sein, die derartige Kontakte in den 1960er Jahren und auch in späteren Jahren noch hatten.

Aufgrund der großen Bedeutung der Deutschlandpolitik für die Außenpolitik der beiden deutschen Staaten lassen sich die Erkenntnisse über den instrumentellen Charakter der deutsch-deutschen Kommunalkontakte auf die systemübergreifenden transnationalen Beziehungen beider deutscher Staaten in den 1960er Jahren übertragen. Auch hier setzte die DDR-Führung die kommunale Ebene gezielt als Instrument ihrer Deutschland- und Außenpolitik ein und provozierte so gegenläufige Aktivitäten der Bundesregierung.

---

<sup>68</sup> Vgl. Schnakenberg, Oliver: Innerdeutsche Städtepartnerschaften, S. 47ff.; Nobbe, Thomas: Kommunale Kooperation, S. 286ff.; Pawlow, Nicole-Annette: Städtepartnerschaften, S. 17ff.; Weizsäcker; Beatrice von: Verschwisterung, S. 28ff.; Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 217ff.

### 4.3 „Querelles allemands“ und „Guèrre de Jumelages“ - die 1960er Jahre

Seit 1958 begann die DDR-Führung, transnationale Beziehungen auf kommunaler Ebene zu Staaten außerhalb des Ostblocks schrittweise zu entwickeln. Das Ziel war es von vornherein, durch die angestrebten „halbstaatlichen“ Beziehungen die internationale Anerkennung der DDR und damit die „Zwei-Staaten-Theorie“ durchzusetzen. Dabei standen zunächst Finnland und Westeuropa – hier insbesondere Frankreich – im Mittelpunkt der Bemühungen, die dann ab 1961 auch auf die afrikanischen Staaten ausgedehnt wurden. Neben den Kontakten zwischen DSGT und den jeweiligen nationalen Spitzenverbänden der Schwerpunktländer wurde vor allem die Anbahnung von Städtepartnerschaften angestrebt. Mit dem Abschluss der ersten Städtepartnerschaften zwischen kommunistisch regierten Kommunen in Frankreich und Städten der DDR im Oktober 1959 sowie dem Beitritt von sechs Städten aus der DDR zur FMVJ im März 1960 hielt der Ost-West-Konflikt endgültig Einzug in die transnationalen Kommunalbeziehungen. Die zunächst auf Frankreich beschränkten Verbandsstreitigkeiten zwischen der französischen Sektion des RGE und der FMVJ, die einer der Beteiligten in der Rückschau als „Guèrre de Jumelages“ bezeichnete, wurden nun zusätzlich deutschlandpolitisch aufgeladen und auf die internationale Verbandsebene, in den Europarat und in die Bundesrepublik transportiert. Außerdem begann die Bundesregierung, sich intensiver für das Feld der Städtepartnerschaften zu interessieren. Das AA intervenierte auf diplomatischer Ebene bei den Bündnispartnern gegen die Städteverbindungen mit der DDR und bemühte sich gleichzeitig, durch direkte Kontakte zu einzelnen Städten bzw. durch die Vermittlung der nationalen Spitzenverbände ein kommunales Gegengewicht zu den Bemühungen der DDR in ihren jeweiligen Schwerpunktländern aufzubauen. Damit begannen die als „querelles allemands“ bekannt gewordenen protokollarischen Streitigkeiten auch auf kommunaler Ebene, die während der gesamten 1960er Jahre immer wieder die Arbeit der internationalen Verbände beeinträchtigten.

Ab 1963 ging die Bundesregierung im Rahmen der „Politik der Bewegung“ und der damit verbundenen vorsichtigen Annäherung an die Staaten Osteuropas dazu über, die kommunalen Spitzenverbände dazu zu ermuntern, Beziehungen zu osteuropäischen Kommunalorganisationen aufzubauen. Dies wiederum stürzte die DDR in Schwierigkeiten, da diese sich im Ostblock durch die „Ulbricht-Doktrin“ außenpolitisch in einer ähnlichen, wenn auch aufgrund der machtpolitischen Verhältnisse nicht vergleichbaren Situation befand wie die Bundesrepublik im Westen. Gleichzeitig versuchte die Bundesregierung zwischen 1963 und 1967, die Anbahnung und Verwirklichung von Entwicklungspartnerschaften mit Afrika, mit denen sie vorher lediglich auf Vorstöße der DDR reagiert hatte, systematisch zu organisieren und zu fördern, was jedoch an der Frage der Finanzierung scheiterte.

Ab 1966 verlor der Ost-West-Konflikt zunehmend seine Bedeutung in den transnationalen Kommunalbeziehungen. Dennoch wurden die Auseinandersetzungen zwischen den internationalen Kommunalorganisationen als verbandspolitische Konflikte fortgeführt und dauerten bis in die 1990er Jahre an. Diese Entwicklung soll im Folgenden an den Auseinandersetzungen um die transnationalen Kommunkontakte

beider deutscher Staaten in Finnland, in Frankreich und Westeuropa, Osteuropa, den afrikanischen Staaten sowie anhand des Konflikts um die Aktivitäten der FMVJ dargestellt werden.

#### 4.3.1 *Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Finnland*

*„Obwohl westdeutscherseits auch auf kommunalem Gebiet die Hallsteindoktrin angewandt wird, [...], wird dieses gegenüber Finnland nicht praktiziert.“<sup>69</sup>*

Im Rahmen der Neuorientierung der DDR-Außenpolitik rückten Ende der 1950er Jahre zunächst die skandinavischen Staaten ins Zentrum der Bemühungen der DDR im Kampf gegen die „Alleinvertretungsanmaßung“ der Bundesrepublik. Im Mittelpunkt stand dabei Finnland, welches als einziges nicht-sozialistisches Land Europas aufgrund seiner auf den besonderen Beziehungen zur UdSSR ruhenden Neutralitätspolitik zu keinem der beiden deutschen Staaten diplomatische Beziehungen unterhielt.

Diese besondere außenpolitische Situation Finnlands war ein Ergebnis des Zweiten Weltkriegs, in welchem das Land von 1941-44 an der Seite Deutschlands gegen die UdSSR gekämpft hatte, um die Gebietsverluste aus der sowjetischen Aggression im „Winterkrieg“ 1939/40 rückgängig zu machen. Im Angesicht der drohenden deutschen Niederlage hatte Finnland jedoch im September 1944 ein separates Waffenstillstandsabkommen mit Stalin abgeschlossen, welches dem Land die drohende Besetzung und Eingliederung in den sowjetischen Machtbereich erspart hatte. Mit dem Friedensvertrag von 1947 und dem „Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Beistand“ mit der UdSSR vom 6. April 1948 wurden die Konturen der finnischen Außenpolitik für die Zeit des Ost-West-Konfliktes abgesteckt, deren Hauptziel die Bewahrung der nationalen Unabhängigkeit durch eine strikte Neutralitätspolitik unter besonderer Berücksichtigung der sowjetischen Interessen war. Diese nach ihrem Begründer, Präsident Juho Paasikivi, benannte Linie finnischer Außenpolitik, wurde bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes auch von seinen Nachfolgern durchgehalten und erwies sich insgesamt als erfolgreich. In den USA und in der Bundesrepublik wurde die finnische Variante der Neutralitätspolitik allerdings lange Zeit sehr kritisch beurteilt, da man die „Finnlandisierung“ als Vorstufe einer Sowjetisierung betrachtete. Diese Einschätzungen erhielten insbesondere Ende der 1950er Jahre durch die „Nachtfrostperiode“ 1958 und die „Notenkrise“ 1961 neuen Auftrieb, als die Sowjetunion in der international angespannten Situation der Berlin-Krisen versuchte, innen- bzw. außenpolitischen Einfluss auf Helsinki auszuüben. In diese Phase fiel auch der erste Höhepunkt der deutsch-deutschen Rivalität in Finnland.

Aufgrund seiner geographischen Lage und der besonderen Beziehungen zur UdSSR war Finnland eines der Hauptaktionsfelder der DDR zur Durchsetzung seiner auf internationale Anerkennung außerhalb des Ostblocks abzielenden Außenpolitik. Die Bundesrepublik befürchtete daher, dass die finnische Regierung durch sowjetischen

---

<sup>69</sup> Bericht der Handelsvertretung [HV] Helsinki der DDR an das MfAA vom 13.04.1965 über den gegenwärtigen Stand der Beziehungen auf dem Gebiet der kommunalen Arbeit. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18737.

Druck zu einem Separatfrieden und damit zur Anerkennung der DDR gezwungen werden könnte. Diese Konkurrenzsituation führte zu einem heftigen Prestigekampf zwischen beiden deutschen Staaten auf finnischem Boden, der u.a. auch auf dem Gebiet der Kommunalbeziehungen ausgetragen wurde und die finnischen Behörden oftmals in prekäre Situationen brachte.<sup>70</sup>

Mit der oben beschriebenen schrittweisen Umorientierung der DDR-Außenpolitik von ihrer gesamtdeutschen Ausrichtung hin zu einer offensiven Förderung der internationalen Anerkennung der DDR wurden auch kommunale Auslandsbeziehungen zu nord- und westeuropäischen sowie später zu afrikanischen Kommunalverbänden und Städten angestrebt. Das Politbüro beschloss auf seiner Sitzung am 26. November 1956 die Umbildung des „Deutschen Städtetages der DDR“ in den „Deutschen Städte- und Gemeindetag“, dessen Arbeitsschwerpunkt zwar „nach wie vor die Förderung der gesamtdeutschen Arbeit auf kommunalem Gebiet“ war,<sup>71</sup> der aber – im Gegensatz zu seinem Vorgänger – erstmals die „Aufnahme von internationalen Verbindungen auf kommunaler Ebene, auch mit dem kapitalistischen Ausland“ in Angriff nehmen sollte.<sup>72</sup> Dazu zählte zu Beginn vor allem die Anbahnung von Städteverbindungen, die mit Finnland bereits 1957 einsetzte und 1958 zu ersten Kontakten zwischen Rostock und Turku sowie Tampere und Karl-Marx-Stadt führte. Diese wurden in den folgenden Jahren durch weitere Verbindungen ergänzt, wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird.<sup>73</sup>

---

70 Vgl. zur Außenpolitik Finnlands und zur finnischen Position in der Deutschlandfrage: Putensen, Dörte: Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage (1947-1973), Berlin 2000; Jokipii, Mauno: Finnland und Deutschland im 20. Jahrhundert, Kuopio 1994; Singleton, Fred: A Short History of Finland, Cambridge u.a. 1989; Saeter, Martin: Nordeuropa, in: Jacobsen, Hans-Adolf u.a. [Hrsg.]: Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR, München/Wien 1980, S. 501-512; Lübbe, Peter: Kulturelle Auslandsbeziehungen der DDR. Das Beispiel Finnland, Bonn 1981; Puntala, L.A.: Politische Geschichte Finnlands 1809-1977, Helsinki 1980; Teräväinen, Erkki: Der Periode des „Nachtfrostes“ in der politischen Publizistik der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, in: Menger, Manfred/Putensen, Dörte [Hrsg.]: Finnland und Deutschland. Forschungen zur Geschichte der beiden Länder und ihrer Beziehungen. Protokollband des dritten deutsch-finnischen Historikerseminars auf Schloß Spyker (Rügen) vom 15.-19. September 1993, S. 209-234.

71 Entwurf einer Vorlage an das Politbüro des ZK der SED/Abt. Staatliche Organe vom 13.10.1956. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY/IV 2/13/588.

72 Schreiben des ZK der SED/Abt. Staatliche Organe an die Bezirksleitung der SED/Abt. Staatliche Organe vom 25.01.1957. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV2/13/589.

73 Vgl. das Vermerk über die Besprechung zwischen MfAA und HA Örtliche Räte am 08.02.1957. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 16507.

Tab. 13: Städtepartnerschaften Finnland – DDR bis 1973

Städteverbindung	Jahr	Bemerkungen
Turku – Rostock	1958	Die Partnerschaft entwickelte sich nach dem fehlgeschlagenen Versuch, einen Freundschaftsvertrag abzuschließen, in den 1960er Jahren eher schleppend. Dennoch wurde ihr 1968 von der Handelsvertretung [HV] Helsinki höchste Priorität zugemessen. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>74</sup>
Tampere – Karl-Marx-Stadt	1958	Die Partnerschaft existiert bis heute. Sie entwickelte sich nach dem erfolglosen Versuch, einen Freundschaftsvertrag abzuschließen, und einigen atmosphärischen Störungen wegen der Ablehnung einer Kunstausstellung aus Tampere durch Karl-Marx-Stadt eher schleppend. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung Tampere und des starken Engagements Essens wurde ihr von der HV Helsinki dennoch höchste Priorität zugemessen. <sup>75</sup>
Hämeenlinna – Weimar	1959	Die Verbindung galt in den 1960er Jahre als beispielhaft für eine funktionierende Partnerschaft und wurde aus diesem Grund ebenfalls in die höchste Prioritätsstufe eingestuft. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>76</sup>
Kouvola – Zella-Mehlis	1959	Die Partnerschaft entstand 1959 durch Vermittlung des Sportclubs Zella-Mehlis. In der Folge kam es bis 1963 zu gegenseitigen Delegationsbesuchen. Nach dem Wechsel im Rathaus von Kouvola und dem Abschluss der Partnerschaft mit Hagen schloß die Beziehung ein. Auf „Empfehlung“ des MfAA wurde der Schriftverkehr Mitte der 1960er Jahre eingestellt. <sup>77</sup>
Kemi – Wismar	1959	Die Partnerschaft besteht bis heute. Die Partnerschaft wurde 1959 anlässlich des 10. Jahrestages der DDR besiegelt und 1978 erneuert. Die Partnerschaft beschränkte sich bis 1990 weitgehend auf Besuche offizieller Delegationen, die bis 1975 vor allem im Rahmen der Rostocker Ostseewochen stattfanden, und den gegenseitigen Austausch von Ausstellungen. Zwischen 1986-90 ruhten die Beziehungen. Nach der Wende kam es zu einer Reaktivierung und Ausweitung der Partnerschaft in verschiedenen Bereichen [Hochschule etc.]. <sup>78</sup>
Kotka – Greifswald	1959	Die Partnerschaft wurde 1959 begründet und bestand ununterbrochen bis 1990, war aber nur offiziellen Delegationen vorbehalten. Nach der Wende bestätigte Kotka die Partnerschaft. <sup>79</sup>

<sup>74</sup> Vgl. Einschätzung der HV der DDR in Helsinki über die kommunalen Verbindungen Finnland – DDR vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70. Vgl. auch <http://www.rostock.de/stadtverwaltung/stadt/start.htm> [19.06.2001].

<sup>75</sup> Vgl. Einschätzung der HV der DDR in Helsinki über die kommunalen Verbindungen Finnland – DDR vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70. Vgl. auch <http://www.chemnitz.de/de/flash.htm> [19.06.2001].

<sup>76</sup> Vgl. Einschätzung der HV der DDR in Helsinki über die kommunalen Verbindungen Finnland – DDR vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70.

<sup>77</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Zella-Mehlis an den Verfasser vom 10.05.2001. Vgl. den Abschlussbericht des Rates des Bezirks Suhl über die Städtepartnerschaft Kouvola-Zella-Mehlis vom 21.04.1967. StArch Zella-Mehlis, HA 8828.

<sup>78</sup> Vgl. das Schreiben der Hansestadt Wismar an den Verfasser vom 27.02.2001.

<sup>79</sup> Vgl. <http://www.greifswald.de/buergerschaft-verwaltung/kotka.html> [18.06.2001].

Kuusankoski – Schwedt	1960	Die Partnerschaft besteht nicht mehr. Bereits 1965 findet sich in einer Einschätzung der HV Helsinki über die Städteverbindungen mit Finnland die Randbemerkung: „existiert nicht“. <sup>80</sup>
Rovaniemi – Neustrelitz	1960	Eine offizielle Partnerschaft kam zu DDR-Zeiten nicht zustande. Versuche des Bürgermeisters von Neustrelitz, die Beziehungen nach 1990 wiederzubeleben, blieben erfolglos. <sup>81</sup>
Varkaus – Pirna	1961	Die Städtepartnerschaft entwickelte sich in den ersten Jahren erfreulich. Der Abschluss eines Freundschaftsvertrages scheiterte allerdings. In der Folgezeit verlor die Städtepartnerschaft politisch an Bedeutung. Nach der Wende wurde die Partnerschaft erneuert. <sup>82</sup>
Imatra – Stendal	1962	Eine offizielle Partnerschaft scheint nicht abgeschlossen worden zu sein. Bereits 1965 findet sich in einer Einschätzung der HV Helsinki über die Städteverbindungen mit Finnland die Randbemerkung: „existiert ja gar nichts. Nicht einmal Glückwunschaustausch“. Auch im Stadtarchiv Stendal befinden sich keine Dokumente mehr. Lediglich zwei Zeitungsartikel aus der „Altmark-Stimme“ von 1963/64 verweisen auf offizielle Delegationsbesuche. Die Kontakte dürften Mitte der 1960er Jahre abgebrochen sein. <sup>83</sup>
Karkkila – Thale	1962	Seit 1962 entwickelte sich ein sporadischer Briefverkehr zwischen Thale und Karkkila. Ab 1966 fand beidseitiger Delegationsbesuch statt, der aber von DDR-Seite auf Weisung der übergeordneten Staatsorgane nach 1968 eingestellt wurde. 1986/87 wurde die Partnerschaft nochmals reaktiviert und ein Freundschaftsvertrag abgeschlossen. Da aber eine Belebung im Sinne der DDR-Verantwortlichen nicht stattfand, beschloss man im September 1989 die Einstellung der Partnerschaft. Sie wurde auch nach der Wende nicht wiederbelebt. <sup>84</sup>
Pori – Stralsund	1964	Die Partnerschaft entstand 1964. Bis 1990 fand sporadischer offizieller Delegations- und Kulturaustausch statt. 1992 wurde die Partnerschaft offiziell erneuert, entwickelte jedoch keine große Aktivität. <sup>85</sup>
Vaasa – Schwerin	1965	Die ersten Kontakte entstanden 1965. In den folgenden Jahren fand ein sporadischer Delegations- und Kulturaustausch statt. 1970 wurde ein Freundschaftsvertrag unterzeichnet. Nach der Wende wurde die Partnerschaft revitalisiert. <sup>86</sup>
Lahti – Jena	1967 geplant	Die Partnerschaft war 1967 vom MfAA angedacht worden, konnte aber niemals realisiert werden. Nach Auskunft des Kulturamtes Jena kam es zu keiner Partnerschaft mit Lahti, nicht einmal zu einem Erstkontakt. 1988 ging die Stadt Suhl eine Partnerschaft mit Lahti ein. <sup>87</sup>

<sup>80</sup> Bericht der HV Helsinki der DDR an das MfAA vom 13.04.1965 über den gegenwärtigen Stand der Beziehungen auf dem Gebiet der kommunalen Arbeit. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18737.

<sup>81</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Neustrelitz an den Verfasser vom 15.02.2001.

<sup>82</sup> Vgl. <http://www.pirna.de/html/varkaus.html> [18.06.2001]. Vgl. auch das Schreiben der HV der DDR in Helsinki an das MfAA vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70.

<sup>83</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Stendal an den Verfasser vom 28.02.2001.

<sup>84</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Thale an den Verfasser vom 21.06.2001.

<sup>85</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Stralsund an den Verfasser vom 14.03.2001.

<sup>86</sup> Telefonische Auskunft der Stadt Schwerin vom 19.06.2001.

<sup>87</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Jena an den Verfasser vom 15.02.2001.

Oulu – Halle	1967	Die Städtepartnerschaft entstand auf Anregung der HV Helsinki und des MfAA. In der Folgezeit bestand offizieller Delegations- und Kulturaustausch. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>88</sup>
Kuopio – Gera	1967	Die Städtepartnerschaft entstand auf Anregung der HV Helsinki und des MfAA. 1972 wurde ein „Vertrag für Freundschaft und Zusammenarbeit“ zwischen beiden Städten abgeschlossen. In der Folgezeit bestand offizieller Delegations- und Kulturaustausch. 1992 wurde die Städtepartnerschaft durch ein gemeinsames Protokoll erneut bekräftigt. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>89</sup>

Trotz der relativ großen Zahl von Verbindungen zwischen finnischen und ostdeutschen Kommunen zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass der Entwicklungsstand der Partnerschaften sehr unterschiedlich war. Noch 1967 kam die Handelsvertretung [HV] der DDR in Helsinki zu der Einschätzung, dass lediglich „einige wenige“ der ca. 20 Städteverbindungen „ziemlich aktiv“ seien, während andere „bereits als nicht existent betrachtet“ werden könnten.<sup>90</sup> Das außenpolitische Ziel der Verbindungen war von Anfang an, die Entwicklung „sachlicher Beziehungen“ zwischen Finnland und der DDR zu fördern, „um dadurch die völlige Normalisierung der staatlichen Beziehungen zu unterstützen.“<sup>91</sup> Zu diesem Zweck sollten die Delegationen in Privatgesprächen am Rande des kommunalpolitischen Programms die jeweils aktuellen friedens- und deutschlandpolitischen Vorschläge der Regierung der DDR erläutern und die Gemeinsamkeiten zwischen den Außenpolitiken beider Staaten betonen.<sup>92</sup> Darüber hinaus war es Aufgabe der Delegationsmitglieder, die Finnen mit den „sozialistischen Errungenschaften“ der DDR auf verschiedenen Gebieten vertraut zu machen und die revanchistische und friedensgefährdende Politik der Bundesrepublik zu „entlarven“.<sup>93</sup>

88 Telefonische Auskunft der Stadt Halle vom 19.06.2001.

89 Vgl. das Schreiben der HV der DDR in Helsinki an das MfAA vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70; Schreiben der Stadt Gera an den Verfasser vom 25.06.2001.

90 Einschätzung der HV der DDR in Helsinki über die kommunalen Verbindungen Finnland – DDR vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70. Von ihrer Analyse ausgehend ordnete die HV die bestehenden Partnerschaften in drei Kategorien. Während die vier Partnerschaften Karl-Marx-Stadt – Tampere, Rostock – Turku, Halle – Oulu und Weimar – Hämeenlinna in Zukunft schwerpunktmäßig entwickelt werden sollten, wurde vorgeschlagen, die zehn Verbindungen der zweiten und dritten Gruppe mit stark eingeschränktem bzw. ganz ohne Delegationsaustausch fortzuführen.

91 Ebd.

92 Vgl. die Direktive für die Delegation der Stadt Karl-Marx-Stadt nach Tampere vom 10.09.1963. Ebd., A 18742, Bl. 90ff.: „Es ist zu beachten, daß die außenpolitischen Fragen bei offiziellen Gesprächen nicht als Hauptfrage behandelt werden. [...]. Jedoch ist in Diskussionen und persönlichen Gesprächen mit einzelnen Kommunalpolitikern und Persönlichkeiten großer Wert auf die außenpolitischen Probleme zu legen.“

93 Vgl. die Direktiven für die und die Berichte der Kommunaldelegationen der DDR nach Finnland im Rahmen der jeweiligen Städtepartnerschaften und der Verbandskontakte des DSGT mit dem finnischen Städte- und Landgemeinerverband. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 998/70; C 101/71; A 18742; A 14138; C 991/70. Vgl. auch: SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, Bestand DY 30/IV A2/13 147; DY 30/19449, DY 30/IV A2/20 94.

Die Anbahnung lief immer nach dem gleichen Muster ab. Im Rahmen der „Anleitung“ durch die HA Örtliche Räte und ab 1960 durch das MfAA wurden ausgewählte Kommunen der DDR zur Aufnahme von Städtepartnerschaften mit finnischen Städten angehalten. Die erste Kontaktaufnahme erfolgte zumeist brieflich und wurde von der Handelsvertretung in Helsinki diplomatisch begleitet. Danach wurde versucht, einen Delegationsaustausch und kulturelle Aktivitäten zu initiieren, um – zumindest in den ersten Jahren – einen Freundschaftsvertrag abzuschließen. Dies stellte sich jedoch schnell als Fehler heraus, da es den finnischen Städten zu Beginn der 1960er Jahre „strikt untersagt“ war, „irgendwelche Schritte [in ihren Partnerschaftsbeziehungen, I.B.] zu unternehmen, die in den Bereich der Außenpolitik des Staates fallen“, wozu auch der Abschluss von Freundschaftsverträgen gehörte.<sup>94</sup> Dementsprechend wurden die Entwürfe der Städte Rostock und Karl-Marx-Stadt von den Stadtparlamenten in Turku [1959] und Tampere [1962] abgelehnt und führten zu einer deutlichen Verschlechterung der Beziehungen zwischen den Städten, so dass die Handelsvertretung 1963 eingestehen musste, „der Vorschlag an die DDR-Städte – ähnlich wie mit den Partnerstädten in Frankreich – Freundschaftsverträge mit den finnischen Partnerstädten abzuschließen“, habe sich als falsch erwiesen.<sup>95</sup> Insgesamt blieben die Erfolge auf dem Gebiet der Städteverbindungen zu Finnland eher gering, und sowohl die HV als auch das MfAA konstatierten, dass ein Großteil der Partnerschaften bisher „nur auf dem Papier“ stehe. In dieser Aussage offenbarten sich bereits die unübersehbaren Nachteile der zentral gesteuerten und finanzierten kommunalen Auslandsbeziehungen der DDR, die sich langfristig als fatal entpuppen sollten.

Erstens war die Kehrseite der zentralen Steuerung von Städtekontakten durch die Regierungsbehörden der DDR ein erhebliches „Vollzugsdefizit“ auf kommunaler Seite. Immer wieder finden sich in den Akten Aussagen über die mangelhafte Umsetzung der außenpolitischen Direktiven durch die Kommunen. Vielfach empfanden sie die Partnerschaften nur als lästige Zusatzaufgabe, der man sich möglichst ohne großen Aufwand entledigte.<sup>96</sup>

Zweitens musste die staatliche Kontrolle der Beziehungen mit einem hohen Maß an Inflexibilität erkaufte werden. So war es der DDR und ihren Städten unmöglich, bei Delegationsreisen nach Finnland flexibel auf häufig vorkommende Terminverschiebungen zu reagieren, da dies den komplizierten, zur Kontrolle der

---

94 Einschätzung der HV der DDR in Helsinki über den gegenwärtigen Stand der Beziehungen auf dem Gebiet der kommunalen Arbeit vom 13.04.1965. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18737.

95 Undatierte Einschätzung des MfAA [wahrscheinlich Dezember 1963] über die Städteverbindungen und Aufgaben zur Intensivierung der bestehenden Beziehungen. PA/AA, Bestand MfAA, A 14262. Dort auch das folgende Zitat. Vgl. die Schreiben der HV der DDR in Helsinki an das MfAA vom 18.10.1960 und 18.03.1963. Ebd., A 14138; Schreiben des MfAA an das ZK der SED, Abt. Außenpolitik vom 24.08.1960. SAPMO, BA Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13 595.

96 Vgl. die Einschätzung über den gegenwärtigen Stand der Beziehungen zwischen der DDR und Finnland auf dem Gebiet der kommunalen Arbeit vom 13.04.1965. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18737. Die HV der DDR in Helsinki beklagte das Fehlen einer „klare[n] Konzeption“ für die kommunalen Auslandsbeziehungen, was zu einer „nicht ganz richtigen Einstellung zu den Städteverbindungen“ führe und „ihren Ausdruck in einer z.T. sehr sporadischen Arbeit einzelner Städte auf diesem Gebiet finde[t].“

kommunalen Auslandsbeziehungen nötigen Verwaltungsapparat überforderte.<sup>97</sup> Außerdem führten die detaillierten außenpolitischen Direktiven zu einem unüberwindbaren Widerspruch für die beteiligten Funktionäre bei Partnerschaftsveranstaltungen. Einerseits wurde von ihnen gefordert, die Außenpolitik der DDR offensiv zu vertreten, während andererseits die Bereitschaft, über „politische Probleme“ zu diskutieren bei den nicht-sozialistischen und insbesondere den finnischen Kommunalpolitikern „nur in beschränktem Maße vorhanden“ war, was zur Kritik des DSGT führte, es werde nicht genügend auf die ausländischen Kommunalpolitiker eingegangen und statt dessen „zu viel agitiert“.<sup>98</sup>

Drittens ermöglichte die zentrale Finanzierung der Partnerschaften zwar einerseits die Anbahnung politisch gewünschter Auslandsbeziehungen, auch wenn sie kurzfristig die finanziellen Möglichkeiten der DDR mit ihrem chronischen Devisenmangel überstiegen,<sup>99</sup> andererseits beraubte man dadurch die Partnerschaften einer langfristigen Entwicklungschance. Nach dem Wegfall des außenpolitischen Zwecks einer Partnerschaft musste die kostbaren Valuta wieder abgezogen werden und die Partnerschaft entweder eingeschränkt oder ganz aufgegeben werden.<sup>100</sup> Insbesondere die wichtige Zweiseitigkeit der Beziehungen litt unter den Devisen- und Reisebeschränkungen der DDR, da man dadurch gezwungen war, die Einladung ausländischer Delegationen in die DDR zu bevorzugen.

Mit Blick auf diese eher ernüchternde Bilanz erscheint es umso erstaunlicher, dass die kommunalen Auslandsbeziehungen der DDR zu Finnland zumindest außenpolitisch als Erfolg gewertet werden können, da es gelang, eine Etablierung der Hallstein-Doktrin auf kommunaler Ebene in Finnland zu verhindern. Dies lag zum einen natürlich an der auf Ausgewogenheit in den Beziehungen zu beiden deutschen Staaten basierenden Politik Finnlands, die auch auf kommunaler Ebene beachtet wurde. Zum anderen jedoch beruhte der Erfolg weniger auf der eigenen Stärke der DDR-Kontakte als vielmehr auf der überzogenen Reaktion der Bundesrepublik auf die Aktivitäten der DDR. Man versuchte, den Einfluss der DDR durch die Etablierung der Hallstein-Doktrin auf kommunaler Ebene zurückzudrängen, was letztlich dazu führte, dass – wie in der Kapitelüberschrift bereits angedeutet – Finnland zum Ausgangspunkt für eine Aufweichung der Hallstein-Doktrin auf kommunaler Ebene wurde.

Bereits die sporadischen kommunalpolitischen Bemühungen der DDR in Finnland Ende der 1950er Jahre reichten aus, um in der angespannten internationalen Lage die

---

97 Vgl. die Einschätzung des MfAA [wahrscheinlich Dezember 1963] der Städteverbindung und Aufgaben zur Intensivierung der bestehenden Beziehungen. Ebd., A 14262.

98 Bericht des DSGT über die auslandsinformatrische Arbeit auf dem Gebiet der kommunalen Beziehungen vom 14.12.1963. SAPMO, BA Berlin-Lichterfelde, DY/IV A2/13 147.

99 Vgl. die undatierte Einschätzung des MfAA [wahrscheinlich Dezember 1963] über die Städteverbindungen und Aufgaben zur Intensivierung der bestehenden Beziehungen. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 14262: „Der Delegationsaustausch ist auf Grund der Devisenlage nur im beschränkten Maße möglich. Das gilt für die Entsendung von Delegationen nach Finnland. Bessere Möglichkeiten gibt es für die Einladung von Delegationen aus Finnland.“

100 Vgl. die Einschätzung der kommunalen Verbindungen Finnland – DDR vom 18.04.1967. Ebd. C991/70.

Handelsvertretung und den deutschen Generalkonsul Overbeck in Alarmbereitschaft zu versetzen. In dramatischen Berichten an das AA malte dieser drohende Positionsverluste der Bundesrepublik gegenüber der DDR an die Wand und erreichte schließlich Ende 1959, dass Finnland zum kulturellen Schwerpunktland deklariert wurde.<sup>101</sup> In Zusammenhang mit dieser kulturpolitischen Offensive stehen auch die Bemühungen der HV und des AA um die Anbahnung bundesdeutsch-finnischer Städtepartnerschaften Anfang der 1960er Jahre. Im Gegensatz zu den Städtepartnerschaften in Westeuropa waren diese Verbindungen jedoch nicht das Ergebnis transnationaler Initiativen und Kontakte zwischen den Kommunen, sondern wurden – teilweise auf Anregung der finnischen Kommunalvertreter – vom AA und der HV Helsinki gezielt gefördert, um außenpolitische Ziele zu verfolgen. Dies läßt sich besonders schön an der ersten deutsch-finnischen Städtepartnerschaft zwischen Essen und Tampere belegen.

In einem Bericht der Handelsvertretung Helsinki vom 16. November 1959 übermittelte Generalkonsul Overbeck dem AA den Wunsch der finnischen Stadt Tampere nach einer Städtepartnerschaft mit einer westdeutschen Industriestadt. Die Stadtvertreter schlugen Essen vor und machten deutlich, dass die Anregung der Partnerschaft von westdeutscher Seite ausgehen müsse. Overbeck betonte, dass bei diesem Vorhaben „umso mehr Eile geboten“ sei, da die DDR auf diesem Gebiet bereits Aktivitäten entwickelt habe und zu befürchten sei, dass ostdeutsche Städte auch an Tampere herantreten würden. Deshalb könne auf diesem Gebiet in „entscheidendem Maße Terrain gewonnen werden.“<sup>102</sup> Das AA griff die Anregung umgehend auf und regte in einem Schreiben an den Essener Oberbürgermeister Nieswandt die Anbahnung einer Städtepartnerschaft mit Tampere an, die vom Bonner Ministerium „sehr begrüßt“ würde, um den bereits bestehenden „starken kulturellen Austausch zwischen der Bundesrepublik und Finnland weiter zu festigen.“<sup>103</sup> Obwohl das Schreiben des AA den außenpolitischen Zusammenhang nicht erwähnte, war den Kommunalpolitikern in Essen von Anfang an klar, dass es sich bei der Anbahnung einer Partnerschaft mit einer finnischen Stadt nicht um eine herkömmliche Städteverbindung handelte. Dies wird bereits aus der Vorlage zur Sitzung des Ältestenrates der Stadt Essen am 9. Januar 1960 deutlich:

„Bei ihrer Entscheidung [der Frage einer Städtepartnerschaft Essen-Tampere, I.B.] können nicht allein die überkommenen kommunalpolitischen Auffassungen ausschlaggebend sein, sondern müssen die Städte im Verhältnis zum Staat und seinen außenpolitischen Erfordernissen und Gegebenheiten gesehen werden.“<sup>104</sup>

---

101 Vgl. Putensen, Dörte: Konfliktfeld, S. 113ff.

102 Bericht der Handelsvertretung [HV] Helsinki der Bundesrepublik an das AA vom 16.11.1959. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 295. Die finnischen Städtevertreter verschwiegen in diesem Zusammenhang gezielt die bereits bestehenden Kontaktversuche der Stadt Karl-Marx-Stadt, um so möglichen Verwicklungen aufgrund der Hallstein-Doktrin zu entgehen.

103 Schreiben des AA an OB Nieswandt/Essen vom 02.12.1959. Stadt Essen, Amt für Ratsangelegenheiten und Repräsentation, Nr. 15-2/35-113.

104 Vorlage für OB Nieswandt und OStD Wolff vom 11.12.1959. Ebd.

In diesem Sinne wies OStD Wolff in der Sitzung darauf hin, dass die Anregung des AA „überwiegend unter außenpolitischen Aspekten“ gesehen werden müsse und Essen „ohne schwerwiegende Gründe“ dieses Ansinnen nicht ablehnen könne.<sup>105</sup> Der Ältestenrat folgte nach kurzer Diskussion der Anregung des AA und nach Beratung mit den amtlichen Stellen in Bonn und Helsinki wandte sich die Stadt Essen am 19. Mai 1960 mit dem Angebot eines ständigen Gedankenaustausches an die Stadt Tampere.<sup>106</sup> Da die Stadt Essen das AA jedoch nicht über seinen Schritt informierte, ging man in Bonn und Helsinki davon aus, die Angelegenheit sei in Essen liegengeblieben. Doch trotz des dringenden Hinweises der HV Helsinki, die „Durchführung dieser geplanten Städtepartnerschaft“ komme aufgrund der „verstärkten Tätigkeit“ der DDR auf kulturpolitischem Gebiet eine „erhöhte Bedeutung“ zu, verhielt sich das AA bis August 1960 passiv und offenbarte damit die in der verfassungsrechtlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland angelegten Schwierigkeiten für eine außenpolitische Instrumentalisierung kommunalpolitischer Kontakte durch die Bundesregierung. Das AA machte gegenüber dem zunehmend nervösen Generalkonsul deutlich, dass man es „nicht für zweckmäßig“ halte, nochmals an Essen heranzutreten, da „die Städte sehr empfindlich [seien] gegen Einmischungsversuche der Bundesregierung in ihre eigenen Angelegenheiten.“ Aufgrund der föderalen Struktur und der starken kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik waren der Bundesregierung sehr enge Grenzen für eine Beeinflussung der kommunalen Auslandsbeziehungen gesetzt. Man konnte zwar außenpolitisch erwünschte Städtepartnerschaften anregen, war aber immer auf den guten Willen und die freiwillige Mitarbeit der Städte angewiesen.

Dementsprechend dauerte es bis August 1960, bevor das AA nochmals an die Stadt Essen herantrat und nach dem Entwicklungsstand des Kontaktes fragte. Diesmal ließ man jedoch alle rhetorische Zurückhaltung fallen und stellte klar, dass das AA „aus politischen Gründen den Abschluss der beabsichtigten Städtepartnerschaft sehr begrüßen würde.“<sup>107</sup> Die Stadt Essen berichtete daraufhin, dass man bereits im Sinne des AA an die Stadtverwaltung von Tampere geschrieben habe, aber bisher ohne Antwort von dort geblieben sei.

Offensichtlich spielte die Stadtverwaltung in Tampere ein doppeltes Spiel im Sinne ihrer auf Neutralität und Nichtanerkennung beider deutscher Staaten ausgerichteten Außenpolitik, denn bereits bei der Kontaktaufnahme mit der HV Helsinki hatten die finnischen Kommunalvertreter die bestehenden Kontakte mit Karl-Marx-Stadt verschwiegen und als StD Kaivola im August 1960 erneut bei Generalkonsul Overbeck vorstellig wurde, machte er die angebliche Unentschlossenheit der Stadt Essen dafür verantwortlich, dass man nun gezwungen sei, das Angebot einer Städtefreundschaft mit

---

105 Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Ältestenrates der Stadt Essen am 09.01.1960. Ebd.

106 Schreiben OB Nieswandt/Essen an StD Erkki Lindfors/Tampere vom 19.05.1960. Vgl. auch den vorbereitenden Schriftwechsel zwischen der Stadt Essen, dem AA und der HV Helsinki am 04.03., 22.03. und 29.03.1960. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 295.

107 Schreiben des AA an OB Nieswandt/Essen vom 02.08.1960. Ebd.

Karl-Marx-Stadt anzunehmen, welches in der Zwischenzeit eingegangen sei.<sup>108</sup> Diese unerwartete Wendung bereitete dem AA einiges Kopfzerbrechen, denn nun drohte eine „Dreieckspartnerschaft“ zwischen einer ausländischen Stadt und zwei Städten in der Bundesrepublik und der DDR, deren Entstehung man unter allen Umständen hatte verhindern wollen. Da jedoch die finnische Delegation bei ihrem Besuch in Karl-Marx-Stadt keinen Freundschaftsvertrag unterzeichnete, beschloss man die Angelegenheit weiter zu verfolgen und hoffte so, doch noch eine Verbindung zwischen Tampere und Karl-Marx-Stadt verhindern zu können.

StD Kaivola reist Anfang November 1960 nach Essen und bahnte die Partnerschaft zwischen beiden Städten an, die dann bei einem Gegenbesuch einer Essener Delegation in Tampere im Juli 1961 besiegelt wurde.<sup>109</sup> In der HV in Helsinki jubelte man bereits, dass es „sehr erfreulich [sei], dass diese Angelegenheit, die zu versanden drohte, nun doch zu einem Erfolg geführt werden“ konnte und man „einem Geländegewinn der SBZ zuvorgekommen“ sei.<sup>110</sup> Doch das Glücksgefühl war nur von kurzer Dauer, denn im Oktober 1961 reiste erneut eine Delegation der Stadtverwaltung von Tampere nach Karl-Marx-Stadt und bestätigte auch diese Verbindung. Generalkonsul Overbeck machte in einem Bericht an das AA seiner Enttäuschung Luft:

„Erst vor wenigen Wochen hat die Stadt Tampere mit der Stadt Essen ein Freundschaftsabkommen geschlossen, [...]. Ein solches Freundschaftsabkommen besteht nun offenbar auch mit Chemnitz [Karl-Marx-Stadt, I.B.], obwohl seine Existenz erst kürzlich von Vertretern der Stadt Tampere abgeleugnet wurde. Mit der offiziellen Teilnahme finnischer Vertreter an der Kulturwoche in Chemnitz hat die Stadt Tampere jenes ‚Gleichgewicht‘ in ihren Beziehungen zur Bundesrepublik und der Sowjetzone wiederhergestellt, das in größerem Maßstab Ausdruck der finnischen Neutralität zwischen Ost und West ist.“<sup>111</sup>

Die Arbeit von zwei Jahren war – vom außenpolitischen Standpunkt betrachtet – umsonst gewesen. Statt des erhofften Geländegewinns gegenüber der DDR hatte man nun eine unerwünschte Dreieckspartnerschaft. Die Finnen hatten die westdeutschen Vertreter mit diplomatischem Geschick ausgetanzt. Ähnliche Erfahrungen machte auch die deutsche Sektion des RGE, die sich ebenfalls im Frühjahr 1960 an das AA gewandt hatte und ihre Vermittlungsdienste für die Anbahnung von Städtepartnerschaften zwischen der Bundesrepublik und skandinavischen Staaten angeboten und dafür die Unterstützung der Regierung erhalten hatte.<sup>112</sup> Nach zwei Jahren vergeblicher

---

108 Bericht der HV Helsinki an das AA vom 23.08.1960. Ebd.

109 Vgl. hierzu die Unterlagen der Stadt Essen über den Besuch StD Kaivolas und Kanzleisekretärs Teromaa vom 01.-04.11.1960 in Essen sowie den Gegenbesuch der Essener Delegation unter Leitung von OB Nieswandt vom 11.-14.07.1961 in Tampere. Stadt Essen, Amt für Ratsangelegenheiten und Repräsentation, Nr. 15-2/35-113.

110 Bericht der HV Helsinki an das AA vom 09.11.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 295.

111 Bericht der HV Helsinki an das AA vom 20.10.1961. Ebd.

112 Vgl. die Schreiben Muntzkes an das AA vom 08.12.1960 und 20.03.1961; vgl. auch den Erlass des AA an die Botschaften in Stockholm, Oslo und Kopenhagen sowie die HV Helsinki vom 05.05.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 296. Die deutsche Sektion des RGE hatte dabei offensichtlich nicht nur die Unterstützung der außenpolitischen Ziele der Bundesregierung im Sinn, sondern verfolgte auch handfeste verbandspolitische Ziele. Zum einen ging es ihr um staatliche

Bemühungen musste Direktor Muntzke einräumen, man habe trotz aller Anstrengungen keinen Erfolg gehabt, da man „immer wieder auf Schwierigkeiten, die mit der politischen Neutralität, insbesondere Finnlands, zusammenhängen“, stoße.<sup>113</sup>

Insgesamt macht der Ursprung der Städtepartnerschaft Essen-Tampere deutlich, dass die Städtepartnerschaften mit Finnland in den frühen 1960er Jahren nicht auf kommunalpolitischer Initiative beruhten, sondern sowohl von den Regierungsstellen in Bonn und Helsinki als auch von den Kommunalpolitikern in erster Linie unter außenpolitischen Gesichtspunkten angebahnt und verwirklicht wurden. Man wollte mit bundesdeutsch-finnischen Städtepartnerschaften dem Einfluss der DDR zuvorkommen. Doch insgesamt schlugen die Bemühungen fehl, da die finnischen Kommunalpolitiker auch im Bereich der Städtepartnerschaften die außenpolitische Neutralität ihres Landes durchzusetzen wussten. Einerseits verweigerten sie den Städten der DDR die begehrten politischen Freundschaftsverträge und andererseits umgingen sie die Bemühungen der Bundesrepublik, mittels Städtepartnerschaften die „Hallstein-Doktrin“ auf kommunalpolitischer Ebene im neutralen Finnland durchzusetzen. Dies trug wesentlich dazu bei, dass sich die Bundesregierung ab 1963 gezwungen sah, neue Wege in der Frage der „Dreieckspartnerschaften“ in Finnland einzuschlagen und damit begann, die „Hallstein-Doktrin“ auf kommunalpolitischer Ebene de-facto aufzugeben.

Auslöser für diese Entwicklung war ein Bericht des neuen Generalkonsuls der Bundesrepublik in Finnland, Böx, der sich im Februar 1963 erneut mit dem Thema Städtepartnerschaften an das AA wandte und darauf hinwies, die DDR habe sich in den letzten Jahren „mit einigem Erfolg auf dem Gebiet der Partnerstädte“ betätigt. Damit löste er in den Jahren 1963/64 eine zweite Phase erhöhter Aktivität des AA auf dem Gebiet der bundesdeutsch-finnischen Städtepartnerschaften aus.<sup>114</sup> Als Ergebnis der Bemühungen entstanden in den folgenden Jahren mehrere Partnerschaften, deren Ursprung teilweise auch auf die direkte oder indirekte Einflussnahme des AA zurückging. Dabei bedienten sich die Bonner Regierungsstellen inzwischen jedoch entweder der Vermittlung der kommunalen Spitzenverbände, der deutschen Sektion des RGE oder von Einzelpersonen, um ihre Anregungen an die Stadtverwaltungen zu übermitteln. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Städtepartnerschaften zwischen Städten der Bundesrepublik und Finnlands bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahre 1973.

---

Zuschüsse und zum anderen wollte sie durch die Vermittlung von Städtepartnerschaften nach Skandinavien, die schwache Position des RGE in diesen Ländern stärken.

113 Vgl. das Schreiben Muntzkes an das AA vom 15.03.1963. Ebd., Nr. 421.

114 Dies wurde auch von der HV Helsinki der DDR so gesehen. Vgl. den Bericht an das MfAA vom 14.09.1964. Ebd., Bestand MfAA, A 14262.

Tab. 14: Partnerschaften Finnland – Bundesrepublik bis 1973 [ohne Landkreise]

<i>Städtepartnerschaft</i>	<i>Jahr</i>	<i>Bemerkungen</i>
Riihimäki – Bad-Segeberg	1954	Die ersten Kontakte reichen in das Jahr 1952 zurück, als sich der Bürgermeister von Riihimäki anlässlich einer Konferenz in Bad Segeberg aufhielt. Seit 1954 entstand daraufhin auf privater Basis ein Jugendaustausch, dem 1964 erste offizielle Kontakte der Stadtverwaltungen folgten. Ein förmlicher Partnerschaftsvertrag wurde nie abgeschlossen. Die Partnerschaft ist bis heute aktiv. <sup>115</sup>
Tampere – Essen	1961	Wie gesehen entstand die Städtepartnerschaft auf direkte Anregung der HV Helsinki und des AA, die dadurch eine Partnerschaft mit Karl-Marx-Stadt [Chemnitz] verhindern wollten. Die Partnerschaft besteht bis heute.
Porvoo [Borgå] – Dinkelsbühl	1961	Angeregt durch seinen „Erfolg“ bei der Vermittlung der Städtepartnerschaft Essen-Tampere nahm Generalkonsul Overbeck eine Sendung über Dinkelsbühl anlässlich der Gustav-Adolf-Tage im finnischen Rundfunk zum Anlass, um der Stadt im November 1960 eine Städtepartnerschaft mit Borgå vorzuschlagen. Am 23. Januar 1961 beschloss der Stadtrat von Dinkelsbühl mit Borgå „einen gewisse[n] Gedankenaustausch“ zu pflegen, zumal „dadurch auch die Arbeit unserer diplomatischen Auslandsvertretungen unterstützt wird und die Verbindung [Finnlands, I.B.] mit dem Westen bestehen bleibt.“ Die Partnerschaft wurde im Februar 1961 vom Rat der Stadt Borgå bestätigt. Sie besteht bis heute. <sup>116</sup>
Kouvola – Hagen	1963	Bereits seit 1955 bestanden Sportkontakte zwischen dem VfL Eintracht Hagen und Sportlern aus Kouvola. 1962 trat ein konservativer Abgeordneter des finnischen Reichstags an die HV Helsinki heran und bat um die Anbahnung einer Partnerschaft mit Hagen, um dem Angebot einer ostdeutschen Stadt zuvorzukommen. Die Anregung wurde im Februar 1963 vom AA über die Hagener Bundestagsabgeordnete Luise Rehling an OstD Steinbeck herangetragen. Nach einer ersten Kontaktaufnahme durch Hagen im März wurde die Partnerschaft im Rahmen eines offiziellen Besuches einer Hagener Delegation in Kouvola am 11. September 1963 besiegelt. Die Partnerschaft besteht auch heute noch. <sup>117</sup>
Lappeenranta – Dortmund	1964 geplant	Auf Vorschlag der HV Helsinki wurde Dortmund als Partnerstadt von Lappeenranta anvisiert und über den DST angefragt. Die Partnerschaft kam allerdings nicht zustande.

<sup>115</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Bad Segeberg an den Verfasser vom 01.06.2001.

<sup>116</sup> Beschluss des Rates der Stadt Dinkelsbühl vom 23.02.1961. StArch Dinkelsbühl. Dort auch der Schriftwechsel mit Generalkonsul Overbeck. Vgl. den Bericht der HV Helsinki an das AA vom 10.08.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 296. Vgl. auch: 20 Jahre Freundschaft mit Borgå. Chronik der Beziehungen, in: Fränkische Landeszeitung vom 03.06.1980.

<sup>117</sup> Vgl. den Bericht der HV Helsinki an das AA vom 07.02.1963. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 421. Vgl. auch: Stadt Hagen, Amt des Rates, Ordner Städtepartnerschaft Hagen-Kouvola.

Kuopio – Castrop-Rauxel	1965	Erstmals war 1963 von der HV Helsinki Hannover als Partnerstadt für Kuopio vorgeschlagen worden, was sich jedoch nicht realisieren ließ. Die Städtepartnerschaft mit Castrop-Rauxel war schließlich das Ergebnis einer Studienreise des RGE nach Finnland im Juni 1964, die vor allem der Anbahnung deutsch-finnischer Kommunalkontakte auf städtischer und verbandlicher Ebene diente und an der auch OStD Grossmann/Castrop-Rauxel teilgenommen hatte. Die Partnerschaft ist auch heute noch aktiv. <sup>118</sup>
Pietarsaari – Bünde	1968	Die Kontakte entstanden auf der Grundlage der ähnlichen wirtschaftlichen Strukturen beider Städte [Tabakindustrie]. In der Folgezeit war vor allem die Deutsch-Finnische Gesellschaft im Rahmen der Partnerschaft aktiv. <sup>119</sup>
Pori – Bremerhaven	1967	Die Anbahnung der Partnerschaft wurde 1963 von der HV Helsinki empfohlen. 1967 regte der finnische Städteverband an, die Stadt Pori möge sich um eine westdeutsche Städtepartnerschaft bemühen. Die Partnerschaft wird von der Stadt Bremerhaven nicht mehr finanziell gefördert. Es bestehen aber weiterhin Kontakte auf privater Ebene. <sup>120</sup>
Turku – Köln	1967	1963 hatte die HV Helsinki Lübeck oder Bremen als potentielle Partnerstädte für Turku vorgeschlagen. Da diese Projekte sich nicht realisieren ließen, kam es schließlich zur Städtepartnerschaft mit Köln. Die Partnerschaft besteht bis heute
Vaasa – Kiel	1967	Bereits seit 1963 bemühte sich die HV Helsinki um eine Partnerstadt für Vaasa. Zunächst war Wiesbaden im Gespräch. Die hessische Landeshauptstadt erklärte zunächst auch ihre Bereitschaft, lehnte dann aber kurzfristig ab, was zu erheblichen Irritationen in Vaasa führte. Da Vaasa seit 1965 Kontakte mit Schwerin unterhielt, drängte die HV Helsinki auf den Abschluss einer Partnerschaft, „um zu einer baldigen befriedigenden Lösung dieses unerfreulichen Zustandes zu gelangen.“ Durch die Vermittlung des DST trat man an Kiel heran. Der Rat der Stadt besiegelte am 18.05.1967 die Partnerschaft, die bis heute besteht. <sup>121</sup>

118 Vgl. den Bericht der Deutschen Sektion des RGE über ihre Finnlandfahrt vom 31.08.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Vgl. auch das Schreiben der Stadtverwaltung Castrop-Rauxel an den Verfasser vom 22.02.2001.

119 Vgl. [http://www.buende.de/\[19.06.2001\]](http://www.buende.de/[19.06.2001]).

120 Vgl. den Bericht der HV Helsinki an das AA vom 07.02.1963. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 421. Vgl. auch die Einschätzung der kommunalen Beziehungen Finnland – DDR der HV Helsinki für das MfAA vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C991/70.

121 StArch Kiel, Presseamt, Nr. 41141. Dort auch der Bericht der HV Helsinki vom 07.04.1966.

Oulu – Leverkusen	1968	Die Städtepartnerschaft kam auf Initiative des Verwaltungschefs der Stadt Oulu zustande, der sich 1967 im Rahmen der Kontakte zwischen dem DST und dem finnischen Städteverband in Deutschland aufhielt. Oulu wollte damit aufgrund des Angebots der Stadt Halle seine außenpolitische Neutralität sicherstellen. Die Partnerschaft ist bis heute aktiv. <sup>122</sup>
Kotka – Lübeck	1969	1963 hatte die HV Helsinki Kiel als mögliche Partnerstadt für Kotka vorgeschlagen. Aufgrund der starken Belastung Kiels schlug der DST jedoch Schleswig als mögliche Partnerstadt vor, die über den DStB informiert wurde. Die Bemühungen blieben allerdings erfolglos, so dass später die Städtepartnerschaft mit Lübeck entstand. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>123</sup>
Joensuu – Hof	1970	Die Stadt Joensuu bemühte sich 1969 über die HV Helsinki und den DST um eine Städtepartnerschaft mit Hof. Als verbindendes Merkmal wurde von den Finnen dabei die gemeinsame Lage am „Eisernen Vorhang“ angeführt. Der Rat der Stadt Hof, der, ohne konkret ein Land anvisiert zu haben, sowieso eine Partnerstadt suchte, stimmte am 18.04.1969 der Verbindung zu. Die Bestätigung wurde im Juli 1970 anlässlich eines offiziellen Besuches einer Delegation der Stadt Hof in Joensuu vollzogen. Die Partnerschaft ist bis heute aktiv. <sup>124</sup>
Imatra – Salzgitter	1971	Im Rahmen der Reise einer Delegation des Deutschen Städtetages nach Finnland im Juni 1970 bat der Bürgermeister von Imatra um die Vermittlung einer westdeutschen Partnerstadt. Der DST fragte bei OStD Paslat/Salzgitter an, ob man bereit sei, die Partnerschaft zu übernehmen, wobei u.a. auf die gemeinsame Lage beider Städte an der Grenze zum Ostblock hingewiesen wurde. Darüber hinaus spielten politische Erwägungen jedoch keine Rolle. Am 03.08.1970 stimmte der Verwaltungsausschuss der Stadt Salzgitter der Begründung der Partnerschaft zu. Der Beschluss wurde im März 1971 vom Rat der Stadt Imatra bestätigt. Erste offizielle Delegationsbesuche fanden aber erst 1972 statt. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>125</sup>

<sup>122</sup> Telefonische Auskunft der Stadt Leverkusen am 19.06.2001.

<sup>123</sup> Vgl. das Schreiben des DST an das AA vom 22.04.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508.

<sup>124</sup> Vgl. das Schreiben des Kulturredes der Stadt Hof an den Verfasser vom 01.03.2001 und das Protokoll der Sitzung des Rates der Stadt Hof vom 18.04.1969. Stadt Hof, Fachbereich Zentrale Verwaltungsaufgaben, Beschlussbuch über Stadtratssitzungen aus dem Jahre 1969. Vgl. zu den Aktivitäten der Partnerschaft: Jurczek, Peter [Hrsg.]: Städtepartnerschaft Hof – Joensuu/Finnland. Bestandsaufnahme und Zukunftsperspektiven. Kronach/München 1989.

<sup>125</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Salzgitter an den Verfasser vom 05.03.2001.

Rovaniemi–Kassel	1972	Bereits 1963 war Rovaniemi als Partnerstadt für Flensburg angedacht worden, die Verbindung kam aber nie zustande. 1969 trat der Deutsche Städtetag dann an Kassel heran. Nach gegenseitiger Kontaktaufnahme erfolgte der Abschluss der Partnerschaft im Jahre 1972. Die Partnerschaft besteht bis heute.
Hämeenlinna–Celle	1972	Im Juli 1971 teilte der DST seinen Mitgliedsstädten mit, der HV Helsinki lägen Städtepartnerschaftswünsche der finnischen Städte Hämeenlinna und Mariehamn vor. Man wies darauf hin, dass die finnischen Städte sehr an Partnerschaften mit Städten in der Bundesrepublik als Ausgleich zu „politisch kaum zu umgehenden Partnerschaften“ mit Städten in der DDR interessiert seien. Die Stadt Celle bekundete Interesse, da der Stadtrat bereits seit längerer Zeit den Abschluss einer Partnerschaft mit einer Stadt in Skandinavien ins Auge gefasst hatte. Nach gegenseitiger Kontaktaufnahme Ende 1971 wurde die Partnerschaft schließlich von den jeweiligen Stadträten offiziell beschlossen. Die Partnerschaft besteht bis heute. <sup>126</sup>
Kuusankoski – Mülheim/Ruhr	1972	Die Städtepartnerschaft ging auf Jugendkontakte zwischen den evangelischen Kirchengemeinden des Mühlheimer Stadtteils Saarn und Kuusankoskis in den 1960er Jahren zurück. Erste Kontakte zwischen den Stadtverwaltungen entstanden auf dieser Basis 1969/70 und führten 1972 zum offiziellen Abschluss der Städtepartnerschaft. Obwohl sich das AA am Zustandekommen dieser Partnerschaft nicht beteiligte, war man sich der außenpolitischen Bedeutung der Partnerschaft in Mülheim durchaus bewusst. Im entscheidenden Ratsprotokoll heißt es, die „politische Situation“ Finnlands sei „[b]esonders zu berücksichtigen“, da das Land durch Partnerschaften – insbesondere mit bundesdeutschen Städten – bestrebt sei, „einen Ausgleich für [den] starken Einfluß der Sowjetunion zu erreichen.“ <sup>127</sup>

Auch hier bestätigt sich insgesamt der enge Zusammenhang zwischen nationaler Außenpolitik und den Städtepartnerschaften bundesdeutscher und finnischer Kommunen. Weitaus interessanter für diese zweite Phase ist jedoch die Tatsache, dass die Bundesrepublik den „Unfall“ der Dreieckspartnerschaft Essen – Tampere – Karl-Marx-Stadt aus dem Jahre 1961 nun zur Regel machte, indem sie ab Februar 1964 schrittweise dazu überging, auch Partnerschaften zu finnischen Städten zu vermitteln, die bereits mit einer Stadt in der DDR in Verbindung standen. Diese Entscheidung steht in Zusammenhang mit dem vorsichtigen Kurswechsel, den die Bundesregierung ab 1963 in der Deutschlandpolitik unterhalb der staatlichen Ebene einleitete. Er wurde in

<sup>126</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Celle an den Verfasser vom 28.02.2001.

<sup>127</sup> Vorlage für die Sitzung des Hauptausschusses des Rates der Stadt Mülheim/Ruhr am 08.06.1972. Amt 10-1 [Hauptamt], Dks. 91/72. Vgl. auch das Schreiben der Stadtverwaltung Mülheim/Ruhr an den Verfasser vom 20.02.2001.

den folgenden Jahren langsam auf die Städtepartnerschaftsverhältnisse zu anderen Ländern ausgedehnt.

Auslöser dieser Entwicklung war ein Schreiben der HV Helsinki vom 7. November 1963, in welchem erstmals von Generalkonsul Böx gezielt nach einer Partnerstadt für die Hafenstadt Kotka gesucht wurde, die bereits seit 1959 mit Greifswald ein Partnerschaftsverhältnis unterhielt.<sup>128</sup> Diese Anfrage führte zu einem interministeriellen Klärungsprozess zwischen dem AA, dem BMG und dem BMI unter Einbeziehung des Deutschen Städtetages und des RGE.<sup>129</sup> Das Ergebnis war ein Formelkompromiss, der in einer Besprechung zwischen dem AA, welches aus außenpolitischen Gründen eine offensivere Taktik bevorzugte, und dem BMG, wo man sich aus deutschlandpolitischen Bedenken eher ablehnend verhielt, am 25. Februar 1964 ausgehandelt wurde. Er stellt ein typisches Dokument für die Unsicherheit der deutschen Außenpolitik in den 1960er Jahren dar, die einerseits am Alleinvertretungsanspruch festhielt und sich andererseits zunehmend mit der Unmöglichkeit seiner Durchsetzung konfrontiert sah. Zunächst betonte man, dass „[g]rundsätzlich“ der Alleinvertretungsanspruch der Bundesregierung „auch bei Städtepartnerschaften zur Geltung zu bringen [sei]“.<sup>130</sup> Aber in Fällen, in denen bereits Partnerschaften mit Städten in beiden Teilen Deutschlands beständen, wäre dies „hinzunehmen“, da es sich „nicht um politische Kontakte auf Regierungsebene handel[e].“ Die westdeutsche Partnerstadt solle sich in diesen Fällen lediglich bemühen, dass die ausländische Kommune die Partnerschaft mit der DDR „in den Hintergrund treten oder ganz fallen lasse[n].“ Im zweiten Teil des Ergebnisprotokolls wurde aus diesen allgemeinen Überlegungen eine logisch nicht ganz schlüssige Folgerung für die deutsch-finnischen Städtepartnerschaften gezogen, die deutlich die an den politischen Möglichkeiten orientierte Handschrift des AA trägt:

„Es bestehen also keine Bedenken dagegen, daß finnische Städte trotz bereits bestehender Partnerschaften mit sowjetzonalen Städten eine solche mit einer Stadt in der Bundesrepublik Deutschland eingehen.“

Diesen Widerspruch sahen auch die Vertreter der Kommunen, denen der Kompromiss auf einer Besprechung über die Koordinierung von Partnerschaften mit Entwicklungsländern am 18. März 1963 vorgelegt wurde. Es ist bezeichnend für die vorherrschende Unsicherheit und die starke Anlehnung der Spitzenverbände an die Vorgaben der staatlichen Außenpolitik, dass sich der DST im Mai 1964 nochmals vom AA die Unbedenklichkeit von Dreieckspartnerschaften zwischen finnischen Städten und Städten aus beiden Teilen Deutschlands bestätigen ließ.<sup>131</sup> Zunächst bezog sich die Ausnahmeregelung zwar nur auf Finnland, aber – wie von einigen Beamten im AA

---

128 Vgl. den Bericht der HV Helsinki an das AA vom 07.11.1963. PA/AA, Ref. 201/IA1, Nr. 421.

129 Vgl. das Schreiben des BMI an das AA vom 23.11.1963. Vgl. auch das Schreiben des DST an das AA vom 02.01.1964. Ebd., Nr. 508.

130 Vgl. die Aufzeichnung über das Ergebnis der Besprechung zwischen AA und BMG am 25.02.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508. Dort auch die folgenden Zitate.

131 Vgl. die Schreiben des DST an das AA vom 22.04.1964 und 15.05.1964 sowie das Antwortschreiben des AA vom 25.05.1964. Ebd.

befürchtet<sup>132</sup> – musste die Regelung bereits im Laufe des Jahres auf alle westeuropäischen Länder ausgedehnt werden.<sup>133</sup> Der entscheidende Schritt zur Aufweichung der Hallstein-Doktrin auf kommunalpolitischem Gebiet war vollzogen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es sich bei den ersten Städtepartnerschaften zwischen finnischen Städten und Kommunen sowohl aus der Bundesrepublik als auch der DDR um instrumentalisierte transnationale Kontakte handelte. Sie gingen auf beiden Seiten nicht auf kommunale Initiativen zurück, sondern wurden von den Zentralregierungen aus außenpolitischen Gründen angeregt. Die Bundesregierung versuchte, die Hallstein-Doktrin auf kommunalpolitischem Gebiet auch in Finnland durchzusetzen und die DDR bemühte sich, über die Städtekontakte der internationalen Anerkennung näher zu kommen. Obwohl die finnische Neutralitätspolitik verhinderte, dass einer der beiden Kontrahenten seine außenpolitischen Ziele durchsetzen konnte, gelangen der DDR durch die zentrale Steuerung ihrer kommunalen Auslandskontakte zunächst einige Prestigeerfolge. Langfristig musste sie diese aber mit den negativen Begleiterscheinungen Vollzugsdefizit und Inflexibilität bezahlen, die den Partnerschaften nach dem Wegfall ihres außenpolitischen Impetus durch die diplomatische Anerkennung 1973 nur wenig Entwicklungsmöglichkeiten ließen.

Im Gegensatz dazu erwiesen sich die bundesdeutschen Partnerschaften für eine außenpolitische Instrumentalisierung als kurzfristig wenig erfolgreich, da die Bundesbehörden auf das Einverständnis und die freiwillige Mitarbeit der Städte angewiesen waren. Langfristig betrachtet war dies aber gerade der entscheidende Vorteil, da sich die Partnerschaften sehr schnell von ihrem außenpolitisch-instrumentellen Charakter emanzipierten und sich zu normalen transnationalen Partnerschaften weiterentwickelten, wie sie in Westeuropa üblich waren. Die Mehrzahl der DDR-Partnerschaften stagnierte dagegen. Dies trat jedoch nach außen nicht zutage, da die finnischen Städte offiziell auf eine Ausgewogenheit der Beziehungen großen Wert legten, wie der folgende Auszug aus einem Bericht der HV der DDR in Helsinki von 1967 über die kommunalpolitischen Beziehungen zwischen dem einflussreichen finnischen Städteverband und dem DSGT belegt:

„Die größte Bedeutung hat der Städteverband. Hier haben eindeutig rechtsstehende Kräfte die führenden Positionen besetzt. [...] Ihre persönlichen Verbindungen zu Westdeutschland und den USA sind sehr ausgeprägt. Die Verbindungen zum DSGT werden etwa denen zum westdeutschen Verband gleichgestellt. Man ist jedoch offensichtlich darauf bedacht zu verhindern, daß die Beziehungen zur DDR mehr Gewicht haben, als die zu Westdeutschland. In dieser Hinsicht wird auch auf die Städtepartnerschaften Einfluß genommen.“<sup>134</sup>

---

132 Vgl. die handschriftliche Randbemerkung auf einem Schreiben des AA an das BMI vom 18.03.1964. Ebd.: „Ref. II 1 wurde kürzlich darauf hingewiesen, daß uns in Afrika unser „Kompromiß“ im Falle Finnland entgegengehalten werden könnte.“

133 Vgl. S. 287f.

134 Einschätzung der kommunalen Beziehungen Finnland – DDR der HV Helsinki für das MfAA vom 18.04.1967. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C991/70.

Hier wird deutlich, dass die Finnen auch im Bereich der Beziehungen der kommunalen Spitzenverbände auf eine Ausgewogenheit der Kontakte großen Wert legten. Nachdem der Delegationsaustausch zwischen DSGT und dem finnischen Städte- und Landgemeinerverband bereits 1961 eingesetzt hatte und sich in den folgenden Jahren zu einer regelmäßigen Einrichtung entwickelte,<sup>135</sup> wurde von finnischer Seite seit 1965 verstärkt auch der Delegationsaustausch mit den kommunalen Spitzenverbänden der Bundesrepublik forciert. Die regelmäßigen Delegationsbesuche entwickelten sich so positiv, dass selbst der vom DSGT initiierte Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit den finnischen Kommunalverbänden im Jahre 1971 kaum noch Aufregung bei den deutschen Spitzenverbänden und den Bundesbehörden hervorrief. BMI und AA fragten beim DST an, ob auch die bundesdeutschen Kommunalverbände einen ähnlichen Kooperationsvertrag abschließen wollten. Das wurde sowohl vom Präsidium der Bundesvereinigung als auch vom Präsidium des DST abgelehnt, da einerseits von der Bundesregierung keine finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt wurde und andererseits die Beziehungen zum Finnischen Städteverband „sehr gut“ seien, so dass man sich lediglich darauf konzentrieren wollte, „engere Beziehungen zum Finnischen Städteverband herzustellen.“<sup>136</sup> Damit hatte der DSGT formal die bundesdeutschen Spitzenverbände ausgestochen – wie man in einem Bericht über Aufgaben und Arbeitsweise des DSGT 1972 stolz feststellte<sup>137</sup> –, ob dies sich jedoch auch in der Intensität der Kontakte niederschlug, darf mit Recht bezweifelt werden, zumal die Vereinbarung nach vertraulichen finnischen Äußerungen „nicht ganz freiwillig“ zustande gekommen war.<sup>138</sup>

---

135 Vgl. für die gegenseitigen Delegationsbesuche des DSGT und des finnischen Städte- und Landgemeinerverbandes: PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 991/70; SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, Bestand DY 30/IV A2/13 147; DY 30/19449; DY 30/IV A2/20 94. Vgl. auch: Repräsentanten der Kommunalverbände Finnlands in der DDR, in: Stadt und Gemeinde [5/1961], H. 11, S. 35f. Flesch, Rosemarie: Freundschaftsbesuch in Finnland, in: Stadt und Gemeinde [13/1969], H. 7, S. 36ff.

136 Niederschrift der [dort auch das Zitat] und Vorbericht zur 176. Sitzung des Präsidiums des DST in Saarbrücken. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/176. Vgl. auch die 63. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 20.01.1972 in Köln. Ebd., Dir 30-03/Bd. 7-11.

137 Vgl. den Bericht des DSGT vom 07.11.1972 über seine Aufgaben und Arbeitsweise. SAPMO, BA Berlin-Lichterfelde, DY 30/19449.

138 Vgl. die Ausführungen von OB Burauen/Köln auf der 176. Sitzung des Präsidiums des DST in Saarbrücken. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/176. Vgl. auch die Niederschrift über die 63. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 20.01.1972 in Köln. Ebd., Dir 30-03/63.

#### 4.3.2 *Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Frankreich und Westeuropa*

*„Die Botschaft hat wiederholt die Frage von Partnerschaften zwischen französischen Gemeinden und SBZ-Gemeinden mit den zuständigen Beamten des französischen Außenministeriums erörtert.“<sup>139</sup>*

In den 1950er Jahren spielte der Ost-West-Konflikt für die Partnerschaften in Westeuropa noch keine Rolle.<sup>140</sup> Erst mit der Gründung der FMVJ in Aix-les-Bains im März 1957, die sich für systemübergreifende Partnerschaften einsetzte, und der zunehmenden außenpolitischen Aktivität der DDR in Richtung Westeuropa, begann das Problem akut zu werden. Als das Konsulat der Bundesrepublik Deutschland in Lyon im Januar 1959 über die Pläne des Bürgermeisters von Dijon und Präsidenten der FMVJ, Kanonikus Felix Kir, berichtete, eine Städtepartnerschaft zwischen seiner Stadt und Stalingrad zu begründen, sah sich das AA erstmals zum Eingreifen veranlasst. Da Dijon auch eine Partnerschaft mit Mainz unterhielt, befürchtete man die Entstehung einer Dreieckspartnerschaft, welche „ein Zusammentreffen von deutschen, französischen und sowjetrussischen Kommunalvertretern unvermeidlich“ mache.<sup>141</sup> Sowohl über das Konsulat in Lyon als auch über die Partnerstadt Mainz versuchte das AA, Einfluss auf den populären und exzentrischen Bürgermeister von Dijon zu nehmen.<sup>142</sup> Doch alle Bemühungen blieben erfolglos, zumal OB Stein/Mainz, der auf Anregung des AA von der Deutschen Sektion des RGE angeschrieben worden war, sich jegliche Einmischung in die Partnerschaft verbat und den Bürgermeister von Dijon gegen den Vorwurf der „Kommunistenfreundlichkeit“ in Schutz nahm:

„Ich halte es nicht für angebracht, von Mainz aus irgendwie auf den Oberbürgermeister von Dijon einzuwirken. [...] Sie wissen ja, daß Kir von den Deutschen niedergeschossen und als tot liegengelassen worden ist; nur wie durch ein Wunder wurde er aufgefunden und kam mit dem Leben davon. Es würde mir schlecht anstehen, wenn ich mich in solche Erörterungen einmischen wollte. Kir hat gerade in seinem Verhältnis zu uns eine ausserordentlich sittliche Größe gezeigt, indem er zu unterscheiden wußte zwischen dem deutschen Volk und einem verbrecherischen System.“<sup>143</sup>

---

139 Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 05.06.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 296.

140 Lediglich das Konsulat der Bundesrepublik in Lille berichtete im März 1954 über eine Anfrage der Stadt Gera bei der Stadt Lille im Vorfeld eines dort geplanten europäischen Städteverschwisterungstreffens im Rahmen des RGE, ob man bereit sei, eine gemeinsame Tagung durchzuführen. Die Anfrage ging laut Auskunft des Sekretärs der Bürgermeisterei auf einen Abgeordneten der KPF zurück. Vgl. den Bericht des Konsulats Lille an das AA vom 24.03.1954. BArch Koblenz, B 106, Nr. 4641.

141 Aufzeichnung von Gräfin Finckenstein vom Mai 1959. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 294.

142 Ebd. Auch der Versuch des DST über die französische Sektion des IGV Einfluß auf Dijon zu nehmen, blieb erfolglos. Vgl. das Schreiben des IGV an Otto Ziebill vom 10.07.1959. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-15/1.

143 Vgl. das Schreiben von OB Stein/Mainz an die Deutsche Sektion des RGE vom 20.03.1959. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 294.

Obwohl auch in Frankreich das Projekt von Bürgermeister Kir umstritten war, kam es im September 1959 zum Abschluss der Städtepartnerschaft zwischen Stalingrad und Dijon.<sup>144</sup> Dies gab den Startschuss für den „Fall Kir“, der in Frankreich anlässlich des Chruschtschow-Besuchs im Jahre 1960 hohe Wellen schlug. Nach Bekanntwerden der Einladung de Gaulles an Chruschtschow hatte Kir öffentlich den Wunsch geäußert, den sowjetischen Staats- und Parteichef in Dijon zu empfangen. Ein Angebot, welches die Sowjets dankbar annahmen und auch gegen den Widerstand der französischen Regierung durchsetzten. Da Kir als Geistlicher jedoch auch der kirchlichen Jurisdiktion unterstand, verbot der Bischof von Dijon, Sember, Kir ein Treffen mit Chruschtschow. Als dieser in Dijon weilte, war Kir abwesend, und der „Propaganda-,Knüller“ von Dijon“ unterblieb.<sup>145</sup>

Wahrscheinlich hätte der „Fall Kir“, der nach dem Besuch Chruschtschows sehr schnell aus der öffentlichen Diskussion in Frankreich verschwand, zumindest für die Bundesrepublik kaum Bedeutung gehabt, wäre er nicht von zwei entscheidenden Entwicklungen begleitet gewesen. Einerseits war die Partnerschaft Dijon-Stalingrad die erste Umsetzung des systemübergreifenden Partnerschaftskonzepts der FMVJ, welches in den folgenden Jahren heftige Verbandsstreitigkeiten mit dem RGE auslöste, und andererseits konnte das SED-Parteiorgan „Neues Deutschland“ am 13. Oktober den Abschluss der ersten vier Städtepartnerschaften mit Frankreich bekanntgeben.<sup>146</sup> Die Aktivitäten waren auf Anregung der KPF zustande gekommen, die seit Anfang 1959 darauf drängte, ca. 20 DDR-Städte mögen Verbindungen mit solchen Kommunen in Frankreich eingehen, „in denen starke fortschrittliche Kräfte maßgeblichen Einfluss haben“, um so „dem Vordringen Westdeutschlands“ entgegentreten zu können.<sup>147</sup> Unterstützt wurden die Bemühungen in Frankreich von der Organisation „Exchanges Franco-Allemands“ [EFA], die 1958 von französischen Kommunisten und ehemaligen Résistance-Kämpfern gegründet worden war und deren Ziel in den 1960er Jahren die Förderung der völkerrechtlichen Anerkennung der DDR war.<sup>148</sup> Durch die Vermittlung der EFA gelang es der DDR, bis 1961 nach offiziellen Angaben 30 Partnerschaften abzuschließen.<sup>149</sup> Diese Zahl konnte sie bis 1965 auf 100 erhöhen.<sup>150</sup> Gegen Ende der

---

144 Vgl. Chombard-Gaudin, Cécile: *Histoire*, S. 61.

145 Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 02.05.1960. PA/AA Ref. 201 IA1, Nr. 294.

146 Vgl. Städtefreundschaften über Ländergrenzen. Französische Kommunalpolitiker besuchten die DDR. Offizielle Verträge. ND vom 13.10.1959.

147 Beschlussvorlage für das Präsidium des DSGT vom 05.08.1959. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13/591.

148 Vgl. Becker, Johannes: M.: *Wirtschafts- und Kulturaustausch Frankreich-DDR*, in: *Dokumente* [1987], S. 329-335; Wickert, Sylvie: *Französische Partnerschaften mit der DDR. Der Austausch ist keine Domäne der Kommunisten*, in: *Dokumente* [1988], S. 373-377; Steinkühler, Manfred: *Das jakobinische Deutschland. Frankreich und die DDR*, in: *DA* [5/1972], S. 465-480, hier: 468ff.; Metzger, Chantal: *Vierzig Jahre Beziehungen zwischen Frankreich und der DDR*, in: Röseberg, Dorothee [Hrsg.]: *Frankreich und „Das andere Deutschland“*. *Analysen und Zeitzeugnisse*, Tübingen 1999, S. 19-34, hier: S. 26f.

149 Vgl. die Hausmittelung der 5. Europäischen Abteilung [EA] des MfAA an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Georg Stibi vom 11.04.1961. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18723.

1980er Jahre bewegten sich unabhängige Schätzungen zwischen 150 und über 200 Städtepartnerschaften von französischen und ostdeutschen Kommunen.<sup>151</sup> Die großen Schwankungen ergeben sich zum einen aus der sehr unterschiedlichen Aktivität der Partnerschaften, von denen viele nur auf dem Papier bestanden, und zum anderen aufgrund der Subsumierung unterschiedlicher Formen von Kontakten unter dem Begriff „Partnerschaft“ in der DDR-Propaganda. Während in den offiziellen Verlautbarungen stolz auf die Gesamtzahl der Städtepartnerschaften mit Frankreich hingewiesen wurde, unterschied man in den internen Aufzeichnungen drei Formen von Städteverbindungen. Die höchste Form, die als Ziel aller Partnerschaften anvisiert wurde, „weil sie schon gewisse offizielle Beziehungen darstell[e]“, war die „Städteverbindung auf der Grundlage von Freundschaftsverträgen auf Munizipalebene“.<sup>152</sup> Sie entsprach zumindest der Form nach den Städtepartnerschaften, wie sie in Westeuropa üblich waren und basierte auf offiziellen Beschlüssen beider Stadträte. Wenn dies aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den meisten Kommunen Frankreichs nicht möglich war oder wenn die französischen Partner nicht über gewählte Selbstverwaltungsorgane verfügten, wie z.B. die Pariser Stadtbezirke, behalf man sich mit „Städteverbindungen auf der Grundlage von Freundschaftsverträgen auf EFA-Ebene“. Hier wurde die „Partnerschaft“ durch einen Vertrag zwischen einem Freundschaftskomitee der EFA in einer französischen Kommune und dem Stadtrat der DDR-Stadt abgeschlossen. Die dritte Form war die „Städteverbindung auf der Grundlage der Herausgabe gemeinsamer Kommunikués, des Empfangs französischer Delegationen und anderer Beziehungen (Briefwechsel usw.)“, die nur einen losen, vielfach nur einmaligen Kontakt mit Einzelpersonen oder kleinen Gruppen darstellte. Legt man diesen Maßstab an die Städtepartnerschaften mit Frankreich an, so reduzieren sich die „echten“ Partnerschaften mit Frankreich für das Jahr 1961 auf 10, von denen jedoch 3 mit Pariser Stadtbezirken abgeschlossen worden waren, die nicht über eigene Selbstverwaltungsorgane verfügten, und 1965 auf 48. Vergleicht man diese Zahlen mit denen der französisch-westdeutschen Städtepartnerschaften, so wird schnell deutlich, wie begrenzt der Einfluss der transnationalen Kommunalkontakte der DDR nach Frankreich und Westeuropa insgesamt war, denn Frankreich war mit Abstand das Schwerpunktland der ostdeutschen Kontaktbemühungen auf kommunaler Ebene, wie die folgende Zusammenstellung des DSGT aus dem Jahre 1965 verdeutlicht.

---

150 Vgl. den Tätigkeitsbericht des DSGT auf dem Gebiet der kommunalen Auslandsbeziehungen vom 24.05.1965. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV A2/13/147.

151 Becker, Johannes M.: Wirtschafts- und Kulturaustausch, S. 331; Wickert, Sylvie: Französische Partnerschaften, S. 374.

152 Hausmittelung der 5. EA des MfAA an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Georg Stibi vom 11.04.1961. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18723. Dort auch die folgenden Zitate.

Tab. 15: Städteverbindungen der DDR mit Westeuropa [Stand 1965]

Land	Städteverbindung auf Munizipalebene	Städteverbindung auf der Ebene von Freundschaftskomitees	Städteverbindung im Aufbau
Frankreich	48	49	42
Italien	13	4	6
Großbritannien	2	5	13
Belgien	1	1	3

Neben der geringen Quantität wurde die Wirksamkeit der Städteverbindungen sowohl durch die starke geographische und parteipolitische Konzentration auf den industrialisierten Norden und den „roten Gürtel“ rund um Paris mit seinen häufig kommunistisch regierten Vororten und Kommunen als auch durch die Gegenmaßnahmen der französischen Regierung eingeschränkt. Diese – wie alle anderen westeuropäischen Regierungen auch – verweigerte den DDR-Delegationen grundsätzlich die Einreiseerlaubnis, so dass ein gegenseitiger Delegationsaustausch von Anfang an unterbunden wurde. Hinter dieser ablehnenden Haltung standen neben eigenen innenpolitischen Interessen die diplomatischen Aktivitäten der Bundesregierung, die sich seit dem „Fall Kir“ und dem Abschluss der ersten Städtepartnerschaften DDR-Frankreich 1959 intensiver für die Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa zu interessieren begann. Zwar hatten das BMI und das AA – wie gesehen – auch vorher schon koordinierend in Verbandsstreitigkeiten eingegriffen und den Abschluss von Partnerschaften gefördert, aber erst ab 1959 begann man – aufgerüttelt durch den Einzug des Ost-West-Konflikts in die transnationalen Kommunalbeziehungen – auch diplomatisch zu intervenieren, sobald deutschlandpolitische Fragen involviert waren.

Nachdem der geschäftsführende Präsident des DLT, Wormit, das AA im Oktober 1959 auf den Abschluss der ersten Partnerschaften zwischen Kommunen in Frankreich und der DDR aufmerksam gemacht hatte, begann man im BMI und BMG, Informationen über die konkreten Vorgänge zusammenzutragen, und das AA bemühte sich, einen allgemeinen Überblick über die Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa zu erhalten. Außerdem wurde die Deutsche Botschaft in Paris angewiesen, bei den zuständigen Stellen der französischen Regierung diplomatisch zu intervenieren. In Gesprächen, die Angehörige der deutschen Botschaft im Oktober 1959 und Mai 1960 mit Angehörigen der politischen Abteilung des französischen Innenministeriums und der Deutschlandabteilung des französischen Außenministeriums führten, wurde den Vertretern der Bundesrepublik versichert, die „französische Regierung sei fest entschlossen, alles zu tun, um derartige Kontakte, [...], zu unterbinden“.<sup>153</sup> Es seien „sehr strikte und eindeutige Anweisungen an die Präfekten ergangen.“ Allerdings wurde gleichfalls betont, dass die französische Regierung aufgrund der kommunalen Autonomie nicht in der Lage sei, Städtepartnerschaften mit DDR-Städten zu verbieten.

<sup>153</sup> Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 03.06.1960. BArch Koblenz, B 106, Nr. 42036. Vgl. auch den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 29.10.1959. Ebd.

„Da jedoch die französischen Stadtverwaltungen unabhängig seien, sei ein direktes Verbot von Verschwisterungen mit sowjetzonalen Städten nicht möglich. Man verweigere aber in jedem Fall die Einreisesichtvermerke für sowjetzonale Delegationen, falls derartige Delegationen sich zum Zwecke der Verschwisterung mit einer französischen Stadt nach Frankreich begeben wollten. Auf diese Weise sei zum Beispiel eine beabsichtigte Verschwisterung von St. Etienne und Zwickau unterbunden worden.<sup>154</sup>

Diese Praxis wurde bis Ende der 1960er Jahre von der französischen Regierung sowohl für den Bereich der Städtepartnerschaften als auch für andere kommunalpolitische Delegationen im Rahmen der FMVJ beibehalten. Dies führte dazu, dass zwar Städtepartnerschaften zwischen französischen und ostdeutschen Städten abgeschlossen werden konnten, ihre Verwirklichung aber auf Besuche französischer Delegationen in der DDR und briefliche Kontakte beschränkt blieb. Dementsprechend nutzte die DDR ihre Partnerschaften zu Westeuropa neben der Selbstdarstellung vor allem zur Propaganda gegen die Reisebeschränkungen für DDR-Delegationen und versuchte dadurch, von den Reisebeschränkungen für die eigene Bevölkerung abzulenken und die öffentliche Meinung zugunsten einer völkerrechtlichen Anerkennung der DDR zu beeinflussen. Darüber hinaus sollte unter dem Motto „Verständigung mit dem ganzen deutschen Volk“ ein Gegengewicht für die besonders nach 1963 einsetzende Welle von Städtepartnerschaften zwischen Frankreich und der Bundesrepublik erzeugt werden.<sup>155</sup> Diese Bemühungen blieben jedoch, abgesehen von einigen öffentlichen Protesten, Eingaben und Presseartikeln, relativ bedeutungslos und waren nie in der Lage, die französische Öffentlichkeit maßgeblich zu beeinflussen.

Trotzdem verfolgte die Bundesregierung auch in den folgenden Jahren aufmerksam die Aktivitäten der DDR-Städte in Westeuropa und insbesondere in Frankreich.<sup>156</sup> Dies hing vor allem damit zusammen, dass die offizielle Zusammenfassung aller kommunalen Kontakte unter der Rubrik „Partnerschaften“ durch die DDR-Propaganda dazu führte, dass man die Stärke der DDR-Aktivitäten nur schwer abschätzen konnte und in der Öffentlichkeit immer wieder auf die angeblich große Anzahl von Städtepartnerschaften zwischen Frankreich und der DDR hingewiesen wurde.<sup>157</sup> Aber lediglich 1963 anlässlich der öffentlichen Angriffe der FMVJ gegen die deutsch-französischen Partnerschaften und 1964 aufgrund der Problematik der

---

<sup>154</sup> Ebd. Vgl. zur Verbindung Zwickau–St.Etienne-Wuppertal: Grauhan, Rolf-Richard: Verschwisterungen, S. 84; Schnakenberg, Oliver: Innerdeutscher Städtepartnerschaften, S. 44f. Die Annahme Grauhans und Schnakenbergs, die Kommunen hätten eigenmächtig eine „kommunale Hallsteindoktrin“ eingeführt, ist jedoch nicht zu halten.

<sup>155</sup> Vgl. Wickert, Sylvie: Französische Partnerschaften, S. 374.

<sup>156</sup> Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 05.06.1961. PA/AA Ref. 201 IA1, Nr. 296; Erlass des AA an alle diplomatischen und berufskonsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland vom 23.10.1963. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 548. Vgl. auch: SBZ-Frankreich. Kommunal-Kontakte, in: Argumente, Dokumente, Zitate. Vertrauliche Politische Kurzinformation [40/1964]; Kontakte SBZ-Frankreich, in: Argumente – Dokumente – Zitate. Vertrauliche politische Informationen [35/1965].

<sup>157</sup> Vgl.: Ostdeutsch-französische Freundschaft, in: Der Spiegel [36/1964], S. 12; Radius, René: Partnerwahl, in: Der Spiegel [42/1964], S. 20.

„Dreieckspartnerschaften“ waren die Ministerien in Bonn gezwungen, sich aktiv einzumischen. Während den Angriffen von J.M. Chevallier in der Zeitung „Le Monde“ durch eine vom AA entworfene Gegendarstellung von OB Klett begegnet wurde,<sup>158</sup> verlangte die Anfrage des DSB vom 23. September 1964 eine grundsätzliche Entscheidung.<sup>159</sup>

Wie bereits in Finnland hatte sich auch in den deutsch-französischen Partnerschaften seit Beginn der 1960er Jahre das Problem der Dreieckspartnerschaften eingeschlichen, war aber bisher nicht thematisiert worden.<sup>160</sup> Durch die Anfrage des DSB sah man sich gezwungen, eindeutig Stellung zu beziehen und entschied nach interministerieller Absprache, das finnische Modell auch auf Frankreich und die anderen westeuropäischen Staaten zu übertragen. Dementsprechend sollte die bundesdeutsche Gemeinde zwar vor dem Abschluss einer Partnerschaft den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik zum Ausdruck bringen, in bestehenden Partnerschaften die Aufnahme einer Partnerschaft mit einer DDR-Stadt durch den französischen Partner aber nicht zum Anlass nehmen, die Verbindung abubrechen, da man sonst das Feld der DDR überlassen würde.<sup>161</sup> Vielmehr solle die deutsche Stadt alles versuchen, um die Bedeutung der Partnerschaft mit der DDR in den Hintergrund treten zu lassen.<sup>162</sup> Mit dieser Entscheidung und der späteren Verstärkung der deutschlandpolitischen Initiativen durch die Große Koalition verlor die Frage der Partnerschaften zwischen ostdeutschen und französischen Städten ihre außenpolitische Brisanz. 1967 wurde vom BMG sogar erwogen, die bestehenden Dreieckspartnerschaften bewusst zur Anknüpfung deutsch-deutscher Kommunalkontakte zu nutzen, was jedoch zunächst an der Ablehnung des AA und später am Desinteresse der DDR scheiterte.<sup>163</sup>

Nach der diplomatischen Anerkennung der DDR durch Frankreich am 9. Februar 1973 entwickelten sich die Beziehungen kaum noch weiter, und der Kulturaustausch Frankreich – DDR innerhalb und außerhalb der Städtepartnerschaften, der nun das erklärte Hauptziel der EFA war, blieb „dürftig“.<sup>164</sup> Dies lag vor allem an den Reisebeschränkungen und Devisenschwierigkeiten der DDR. Nachdem das anvisierte

---

158 Vgl. Chevalier, Maurice: Vague Allemande, Le Monde vom 16.10.1963; Klett, Arnulf: Correspondance. Les Jumelages Franco-Allemands, Le Monde vom 29.11.1963.

159 Vgl. das Schreiben des DSB an das AA und das BMI vom 23.09.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 508.

160 Vgl. SBZ-Frankreich. Kommunal-Kontakte, in: Argumente, Dokumente, Zitate. Vertrauliche Politische Kurzinformation [40/1964].

161 Lediglich die Partnerschaften zwischen Horb/Neckar und Villerupt sowie Buxtehude und Romilly-sur-Seine wurden aufgegeben. Vgl. Grauhan, Rolf-Richard, Verschwisterungen, S. 84; Schnakenberg, Oliver: Innerdeutsche Städtepartnerschaften, S. 44f. Dabei spielte im Fall Buxtehude aber vor allem die Mitgliedschaft in der FMVJ die ausschlaggebende Rolle. Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 11.07.1960. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294.

162 Vgl. den Schriftwechsel zwischen dem BMI, BMG und AA von Oktober 1964 bis Januar 1965. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 508.

163 Vgl. den Vermerk des Beigeordneten Pünder vom 16.10.1967. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-33.

164 Becker, Johannes M.: Wirtschafts- und Kulturaustausch, S. 331; Metzger, Chantal: Vierzig Jahre, S. 31f.

außenpolitische Ziel erreicht war, wurden die Aktivitäten im Rahmen der Partnerschaften DDR-Frankreich auf ein unbedingt notwendiges Minimum reduziert, welches einen internationalen Gesichtverlust der DDR verhinderte. Dennoch beschwerte sich im Januar 1986 die Stadt Drancy im Rahmen der Verhandlungen über den Abschluss der ersten deutsch-deutschen Partnerschaft zwischen Saarlouis und Eisenhüttenstadt, die eigene Partnerschaft „sei nahezu nicht existent, weil keine Besucher aus der DDR kämen.“<sup>165</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auch hier der instrumentelle Charakter der DDR-Städtepartnerschaften deutlich wird. Die DDR baute mit Hilfe der EFA und der KPF seit 1959 die Partnerschaften zu Frankreich gezielt als Gegengewicht zur wachsenden Anzahl der Städteverbindungen zwischen der Bundesrepublik und Frankreich auf, um unter dem Motto „Verständigung mit dem ganzen deutschen Volk“ ihre internationale Anerkennung zu forcieren. Dies führte dazu, dass die Bundesregierung mit Hilfe der französischen Behörden versuchte, die „Hallstein-Doktrin“ auch auf kommunaler Ebene durchzusetzen, was jedoch aufgrund der Kulturautonomie der französischen Kommunen nur bedingt möglich war. Die Städte und Gemeinden konnten Städtepartnerschaften mit DDR-Städten abschließen, Besuche von DDR-Delegationen in Frankreich wurden aber in den 1960er Jahren von der Regierung in Paris durch Visa-Verweigerung verhindert. Als die DDR schließlich mit der völkerrechtlichen Anerkennung durch Frankreich ihr außenpolitisches Ziel erreicht hatte, reduzierte sie die transnationalen Kommunalkontakte nach Frankreich und Westeuropa auf das unabdingbare Minimum.<sup>166</sup>

In der Bundesrepublik sorgte das Aufkommen von Städtepartnerschaften Frankreich-DDR für ein wachsendes Interesse der Bundesregierung an der Partnerschaftsbewegung in Westeuropa allgemein. Im Gegensatz zu Finnland, Osteuropa oder den afrikanischen Staaten griff die Bundesregierung abgesehen von der Partnerschaft Dijon-Stalingrad in Einzelfällen nie direkt ein, sondern versuchte lediglich, durch diplomatische Interventionen in Paris und anderen Hauptstädten sowie eine allgemeine Förderung und Koordination der Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa Verbindungen mit ostdeutschen Städten zu unterbinden. Dies konnte jedoch von Beginn an die Entstehung von „Dreieckspartnerschaften“ nicht verhindern.<sup>167</sup> Um den DDR-Städten das Feld nicht zu überlassen, entschloss sich die Bundesregierung Ende 1964, die für Finnland entwickelte Empfehlung auf Frankreich zu übertragen und den deutschen Städten nahelegen, die DDR-Partnerschaften durch eigenes Engagement in den Hintergrund treten zu lassen. Zu einer Instrumentalisierung der Städtepartnerschaften – wie in den anderen Bereichen – kam es aber in Westeuropa nie. Die Städtepartnerschaftsbewegung war eine eigenständige transnationale Bewegung, die durch das gesteigerte Interesse und Engagement der Regierungen lediglich gefördert und koordiniert wurde.

---

165 Ammer, Thomas: Stichwort: Städtepartnerschaften, in: DA [1987], S. 120f., hier. S. 121.

166 Vgl. hierzu auch das Beispiel Montrieul – Cottbus: Gerber, Regina: Die Städtepartnerschaft Montrieul-Cottbus, in: Röseberg, Dorothee [Hrsg.]: Frankreich, S. 401-420, hier: S. 420.

167 Grauhan, Rolf-Richard: Verschwisterungen, S. 85.

#### 4.3.3 *Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Jugoslawien und Osteuropa*

*„Da die bestehenden Verbindungen vor allem auf eine verstärkte auslandsinformativische Tätigkeit zur Zurückdrängung des westdeutschen Einflusses orientiert werden sollen, [...]“*<sup>168</sup>

Etwas anders verhielt es sich bei den transnationalen Kommunalbeziehungen der beiden deutschen Staaten zu den Staaten Osteuropas. Mit Ausnahme Jugoslawiens, welches als einziges sozialistisches Land Mitglied des IGV war, hatten die westdeutschen Kommunen bis Mitte der 1960er Jahre keinerlei Beziehungen zu Städten oder Verbänden in Osteuropa. Dagegen besaß der DSGT vielfältige Beziehungen zu den Kommunalverbänden der anderen sozialistischen Staaten, und zahlreiche Städte und Gemeinden der DDR sowie Bezirksleitungen der SED unterhielten mehr oder weniger feste Verbindungen mit Städten und Parteileitungen der „Bruderparteien“ im sozialistischen Ausland.<sup>169</sup> Einen Überblick bietet die Zusammenstellung zweier Listen des MfAA aus dem Jahre 1965:

*Tab. 16: Verbindungen von Bezirksleitungen der SED und Städten der DDR zum europäischen sozialistischen Ausland [August/Oktober 1965]*<sup>170</sup>

<i>Land</i>	<i>Anzahl der Verbindungen</i>
CSSR	17
VR Polen	16
UdSSR	9
Ungarn	7
Bulgarien	5
Jugoslawien	1

Die Verbindungen waren auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen den Zentralkomitees der sozialistischen Parteien entstanden und reichten von losen brieflichen Kontakten über einen mehr oder weniger regelmäßigen Delegations- und Erfahrungsaustausch bis hin zu offiziellen Partnerschaftsabkommen. Am 23. Juli 1963 jedoch kam man in einer Besprechung im ZK der SED zu der Erkenntnis, dass die Mehrzahl der Verbindungen „über den Rahmen von Freundschaftskundgebungen und

---

<sup>168</sup> Schreiben der Abt. Parlamentarische und Kommunale Auslandsbeziehungen des MfAA an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Oskar Fischer vom 21.03.1966. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18806.

<sup>169</sup> Kannemann, Peter: Gebiets- und Städtepartnerschaften – fördernder Faktor im Annäherungsprozeß zwischen der DDR und den Bruderländern, in: Deutsche Außenpolitik [H. 6/1979], S. 46-56.

<sup>170</sup> Vgl. die Auflistungen des MfAA von Städteverbindungen zum sozialistischen Ausland vom 05.08.1963 und von Verbindungen der Bezirksleitungen der SED bzw. von Städten zum sozialistischen Ausland vom Oktober 1965. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18806. Es muss allerdings festgestellt werden, dass auch das MfAA keinen vollständigen Überblick über die bestehenden Verbindungen besaß.

allgemeinen Erfahrungsaustausch nicht hinaus[gehe].“<sup>171</sup> Deshalb wurde in Absprache mit den sozialistischen Parteien beschlossen, „diese Verbindungen so weit wie möglich einzuschränken, da die Ergebnisse gering [seien]“. Lediglich Partnerschaften von hohem außenpolitischen und symbolischen Wert sowie mit nachweisbarem praktischen Nutzeffekt sollten bestehen bleiben. Darüber hinaus war geplant, den kommunalen Erfahrungsaustausch mit den sozialistischen Ländern zu zentralisieren. Hier zeigt sich deutlich der instrumentelle Charakter, den selbst Städteverbindungen mit sozialistischen Staaten für die DDR-Führung hatten. Es dauerte allerdings bis zum 26. März 1965, bevor die Vorschläge durch Beschluss des Präsidiums des Ministerrates der DDR bestätigt wurden. Zu einer Umsetzung kam es jedoch nicht mehr, da die westdeutschen Spitzenverbände seit 1965 begannen, vorsichtig erste Kontakte zu osteuropäischen Städten aufzubauen, was die DDR zu einer Neubewertung ihrer kommunalen Auslandsbeziehungen zwang:

„Die im Ministerratsbeschuß getroffenen Festlegungen wurden im wesentlichen im Jahre 1963 formuliert. Zu diesem Zeitpunkt war die von der Bonner Regierung betriebene sogenannte ‚neue Ostpolitik‘ noch nicht so deutlich herausgearbeitet und mit allen ihren Konsequenzen sichtbar, wie das heute der Fall ist. Die Ländersektionen [des MfAA, I.B.] vertreten die Auffassung, daß die Auflösung einer Reihe bestehender Verbindungen, wie sie der Beschluß fordert, angesichts der verstärkten westdeutschen Bemühungen um Einfluß in den sozialistischen Ländern und der Notwendigkeit entsprechender Gegenmaßnahmen unsererseits falsch wäre.“<sup>172</sup>

Plötzlich befand sich die DDR aufgrund der „Ulbricht-Doktrin“ in Osteuropa in einer ähnlichen Situation, wie die Bundesrepublik in der westlichen Welt. Die DDR-Führung war daher gezwungen, ihre vorher hauptsächlich am außenpolitischen und praktischen Nutzen orientierte Bewertung der kommunalen Verbindungen zu den sozialistischen Ländern zu ergänzen. Neben dem Erfahrungsaustausch über kommunalpolitische Themen sollte nun vor allem die „auslandsinformativische Tätigkeit“, d.h. die Selbstdarstellung der DDR, in den Mittelpunkt gerückt werden. Außerdem wurde beschlossen, die bestehenden kommunalen Beziehungen entgegen dem Beschluss des Ministerrates aufrecht zu erhalten.<sup>173</sup> Hier zeigt sich, dass auch die kommunalen Beziehungen innerhalb der sozialistischen Länder von der DDR-Führung unter rein instrumentellen Gesichtspunkten bewertet wurden, so dass für eine eigenständige Entwicklung nur wenig Platz blieb.

Insgesamt war die Reaktion auf die zaghafte Bemühungen der bundesdeutschen Spitzenverbände jedoch weit überzogen. Bis 1964 bestanden lediglich Kontakte zum jugoslawischen Städteverband, der als einzige sozialistische Organisation Mitglied des

---

<sup>171</sup> Vermerk des MfAA über eine Beratung im ZK der SED am 23.07.1963. Ebd. Dort auch das folgende Zitat.

<sup>172</sup> Schreiben der Abt. Parlamentarische und Kommunale Auslandsbeziehungen an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Oskar Fischer vom 04.03.1966. Ebd.

<sup>173</sup> Vgl. die Hausmitteilung der Abt. Parlamentarische und Kommunale Auslandsbeziehungen des MfAA an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Herbert Krolikowski vom 18.04.1966. Ebd.

IGV war. Diese Kontakte wurden im Herbst 1964 auf Anregung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, die 1957 die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien abgebrochen hatte, intensiviert. Da der Besuch einer jugoslawischen Delegation in Deutschland im Januar 1965 sehr erfolgreich verlief, wurde der DST gebeten, auch gegenüber anderen osteuropäischen Staaten „in ähnlicher Weise“ wirksam zu werden.<sup>174</sup> Die Bemühungen der folgenden Jahre waren jedoch nur von bescheidenem Erfolg gekrönt. Abgesehen von einem gegenseitigen Delegationsaustausch mit Rumänien 1967/68, der zeitlich mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Ländern zusammenfiel, blieben die Kontaktangebote in den übrigen Staaten des Ostblocks bis in die 1970er Jahre erfolglos.<sup>175</sup> Erst im Zuge der Ostverträge gelang auf diesem Gebiet ein bescheidener Durchbruch.

Die Erfolglosigkeit in den 1960er Jahren lag einerseits an der ablehnenden Haltung der osteuropäischen Gesprächspartner und andererseits an der engen Orientierung der kommunalen Osteuropakontakte an der schwankenden Außenpolitik der Bundesregierung, was insbesondere anlässlich des Internationalen Gemeindegkongresses in Belgrad 1965 zu erheblichen Problemen innerhalb des IGV führte. Mit der einsetzenden Entspannung nach der Kuba-Krise wuchs auch im IGV das Bedürfnis, die Kontakte zu den Staaten in Osteuropa, die während des Kalten Krieges völlig abgerissen waren, wiederzubeleben.<sup>176</sup> Der erste Schritt in diese Richtung war der Beschluss, den Internationalen Gemeindegkongress 1965 in Belgrad und damit erstmals in einem sozialistischen Land abzuhalten. Der Vorschlag von Präsident Spinoy, auch Vertreter aus anderen osteuropäischen Staaten die zum Beitritt zur Union aufgefordert werden sollten, nach Belgrad einzuladen, rief natürlich die Frage nach der Behandlung einer DDR-Delegation auf den Plan.<sup>177</sup> Der geschäftsführende Präsident und Vertreter des DST im Exekutivkomitee des IGV, Bockelmann, der zuvor eine Unterredung mit Außenminister Schröder gehabt hatte, machte daraufhin die Vorbehalte des DST deutlich, „der jedenfalls der Aufnahme ostdeutscher Städte in den IGV widersprechen müsse.“<sup>178</sup> Als Spinoy daraufhin fragte, ob Bockelmann damit ein Vetorecht des DST gegen die Aufnahme ostdeutscher Städte geltend machen wolle, machte letzterer

---

174 Vgl. den Vorbericht zur und die Niederschrift über die 130. Sitzung des Präsidiums des DST am 31.03.1965 in Heidelberg. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/129-135.

175 Vgl. den Vorbericht für die 164. Sitzung des Präsidiums des DST am 02.02.1970 in Ingolstadt. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/164.

176 Lediglich im Jahre 1956 hatte sich im Zuge der vorsichtigen Öffnung der UdSSR in Richtung Westen nach dem XX. Parteitag der KPdSU und der Proklamierung der Strategie der „Friedlichen Koexistenz“ eine kurze Diskussion innerhalb des IGV um eine Wiederaufnahme der osteuropäischen Staaten ergeben. Nach der Niederschlagung des Volksaufstands in Ungarn durch sowjetische Truppen im November 1956 wurde diese Möglichkeit aber verworfen. Vgl. die Niederschriften über die Sitzungen des Exekutivrates des IGV am 29.06.1956 in Stockholm und am 11.04.1957 in Luxemburg. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 83 und Nr. 85.

177 Vgl. den Vorbericht zur Sitzung des Exekutivrates des IGV am 20./21.03.1965 in Straßburg. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 99.

178 Schreiben von Präsident Bockelmann an Außenminister Schröder vom 26.03.1965. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/129-135.

unmissverständlich klar, welche Konsequenzen eine Nichtbeachtung der Einwände des DST für dessen Mitarbeit im IGV haben könnten:

„Ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland die Sprecherin aller Deutschen sei, empfinde sich auch der Deutsche Städtetag als der Sprecher aller deutschen Städte, und er müsse erwarten, daß er im Falle von Aufnahmeanträgen einzelner Städte aus der Sowjetzone [...] konsultiert werde. [...] [D]er Deutsche Städtetag [maße sich] ein Vetorecht nicht an [...], werde sich allerdings zu überlegen haben, welche Konsequenzen er zu ziehen habe, falls entgegen einer ausdrücklichen Empfehlung des Städtetages Städte aus der Ostzone in den Gemeindeverband aufgenommen werden sollten.“<sup>179</sup>

Dies war eine unverhohlene Drohung, die Mitarbeit des DST, immerhin einer der größten Beitragszahler der Organisation, einzuschränken oder ganz aufzukündigen, falls DDR-Städte aufgenommen werden würden. Dazu kam es jedoch nicht, da die Anwesenheit eines Vertreters der DSGT auf dem Kongress in Belgrad zwar einige diplomatische Probleme, „querelles allemands“ im besten Sinne des Wortes, hervorrief,<sup>180</sup> das Ziel der Veranstaltung, nämlich eine Ausdehnung des Tätigkeiten des IGV nach Osteuropa, aber weitgehend verfehlt wurde.<sup>181</sup> Auch die Frage der Beziehungen des IGV zum DSGT war zum Abschluss des Grundlagenvertrages von der Tagesordnung verschwunden. Erst 1973 unternahm der Präsident des IGV, OB Slavik/Wien, mit Zustimmung des DST einen erneuten Versuch, den DSGT zur Mitarbeit im IGV zu gewinnen, was jedoch abgelehnt wurde.<sup>182</sup>

Insgesamt blieben die Kontaktbemühungen der bundesdeutschen Spitzenverbände und des IGV zu Osteuropa in den 1960er Jahren mit Ausnahme Jugoslawiens bedeutungslos. Dennoch reichten die sporadischen Kontaktbemühungen aus, um die DDR, welche angesichts der Politik der Regierung Erhard gegenüber den osteuropäischen Staaten eine Isolierung im eigenen Lager befürchtete, zu einer Intensivierung ihrer kommunalen Verbindungen zu den anderen sozialistischen Staaten in Europa zu veranlassen. Die enge Koordinierung der Ostkontakte des DST mit dem AA und der „auslandsinformativische“ Einsatz der Auslandsbeziehungen zu den sozialistischen Staaten durch die DDR-Führung belegen den instrumentellen Charakter der transnationalen Kommunalbeziehungen beider deutscher Staaten zu Osteuropa. Wie im Bereich der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen konnten sich die Ost-West-Kontakte auf internationaler Ebene auch in den 1970er Jahren nur sehr begrenzt aus der

---

<sup>179</sup> Ebd. Vgl. auch die Niederschrift über die Sitzung des Exekutivrates des IGV am 20./21.03.1965 in Straßburg. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 99.

<sup>180</sup> Vgl. den Vorbericht für die 133. Sitzung des Präsidiums des DST am 22.09.1965 in Köln. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/129-135. Vgl. auch den Bericht der Delegierten Werner Manneberg, Vizepräsident des DSGT, und Bm Hans Jonas/Neubrandenburg über den XVII. Kongress des IGV vom 14.-20.06.1965 in Belgrad. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV A2/13/147.

<sup>181</sup> Vgl. die Niederschriften der Sitzungen des Exekutivrates des IGV am 27.06.1968, am 02.06.1970 und am 26./27.04.1972 in Den Haag, München und Wien. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 105, 108 und 111.

<sup>182</sup> Vgl. die Niederschriften über die 182. und 185. Sitzung des Präsidiums des DST am 14.02. und am 19.09.1973 in Bremen und Köln. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/182 und 185.

politischen Instrumentalisierung befreien und blieben innenpolitisch in der Bundesrepublik immer umstritten. Erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahren gewannen sie merklich an Bedeutung, die nach dem Umbruch in Osteuropa ihren Niederschlag in einer vielseitigen Verwaltungshilfe für die jungen Demokratien in Osteuropa und eine Vielzahl von Städtepartnerschaften fand.

#### 4.3.4 *Das kommunale Konkurrenzverhältnis beider deutscher Staaten in Afrika*

*„[...] die Städte seien in diesen Fällen Briefträger der Politik der Bundesregierung [und] es könne nicht erwartet werden, daß die Briefträger das Porto selbst bezahlen.“<sup>183</sup>*

Das Jahr 1960 wird heute gemeinhin als „Jahr Afrikas“ bezeichnet. Mit der Unabhängigkeit zahlreicher schwarzafrikanischer Staaten kündigte sich das Ende der französischen und britischen Kolonialherrschaft im sub-saharischen Afrika an. Diese Entwicklung veränderte auch für die beiden deutschen Staaten die außen- und deutschlandpolitischen Rahmenbedingungen. Die Entstehung zahlreicher unabhängiger Staaten in Afrika stellte für die Bundesrepublik eine potentielle Gefahr für die Aufrechterhaltung der Hallstein-Doktrin dar und bot der DDR neue Möglichkeiten, diese zu unterlaufen. Diese „deutschlandpolitische Instrumentalisierung“ bestimmte zunächst die Beziehungen der beiden deutschen Staaten zu Afrika und führte im Laufe der 1960er Jahre zu einigen skurrilen diplomatischen Krisen.<sup>184</sup> Außenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Interessen sowie ideologische Motive waren dagegen zunächst von nachgeordneter Bedeutung und gewannen erst ab Mitte der 1960er Jahre langsam an Einfluss.<sup>185</sup> Erst vor dem Hintergrund der Entspannungspolitik und des

---

183 Vermerk des DST-Beigeordneten Beer über eine Besprechung mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Walter Scheel, vom 16.12.1963. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-35.

184 Vgl. zur Konkurrenz der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in Afrika: Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten in Afrika: Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990, Hamburg 1998, S. 29-49 und 89-103; Schleicher, Hans-Georg: Afrika in der Außenpolitik der DDR, in: Ulrich van der Heyden, Schleicher, Ilona und Hans-Georg [Hrsg.]: Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und neuem Denken, Münster 1993, S. 10-30; Post Ulrich/Sandvoss, Frank: Die Afrikapolitik der DDR, Hamburg 1982, S. 18-24; Winrow, Gareth M.: The Foreign Policy of the GDR in Africa, Cambridge u.a. 1990. Die kommunalen Kontaktbemühungen der DDR in Afrika sind jedoch bisher kaum untersucht worden. Vgl. lediglich den Hinweis bei: Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten, S. 106, Anm. 55.

185 Vgl. zum „entwicklungspolitischen Aufbruch“ in der Bundesrepublik seit Ende der 1960er Jahre: Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten, S. 49ff.; Schultz, Siegfried: Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Baske, Siegfried/Zieger, Gottfried [Hrsg.]: Die Dritte Welt und die beiden Staaten in Deutschland, Asperg 1983, S. 9-27, hier: S. 9ff. Vgl. zur ideologischen Determinierung der DDR-Entwicklungspolitik auf der Basis von „proletarischem Internationalismus“, „antiimperialistischer Solidarität“, „weltrevolutionärem Prozeß“ und „sozialistischer Entwicklung bzw. Orientierung“: ebd., S. 106ff., Hillebrand, Ernst: Das Afrika-Engagement der DDR, Frankfurt/Main u.a. 1987, S. 55-126; Schleicher, Hans-Georg: Afrika, S. 16ff.; Die Schwerpunkte der DDR-Afrikapolitik waren seit Mitte der 1970er Jahre Angola, Mocambique und Äthiopien. Der Höhepunkt der DDR-Afrikapolitik war 1977-79.

Abschlusses des Grundlagenvertrages wurde die deutschlandpolitische Komponente in den Hintergrund gedrängt, ohne vollständig ihre Bedeutung zu verlieren.<sup>186</sup>

Die deutschlandpolitischen Auseinandersetzungen auf afrikanischem Boden spielten sich jedoch nicht nur auf der staatlichen Ebene ab, sondern fanden ihre Fortsetzung in besonderem Maße auch auf dem Gebiet der Kommunalbeziehungen.<sup>187</sup> Dies lag vor allem daran, dass Afrika in der Außenpolitik der DDR bis zum Ende der 1950er Jahre nur eine marginale Rolle gespielt hatte und die unabhängigen Staaten Afrikas nur die Bundesrepublik anerkannt hatten. Erst mit dem Politbürobeschluss vom 4. Januar 1960 leitete die DDR eine eigene Afrikapolitik ein, deren Schwerpunkte neben der „Vereinigten Arabischen Republik“ [Ägypten/Syrien] zunächst die westafrikanischen Staaten Guinea, Ghana und Mali waren. Hier konnte die DDR bereits 1959 Handelsvertretungen einrichten.<sup>188</sup>

Die Bundesregierung reagierte auf die wachsenden Bemühungen der DDR mit einer flächendeckenden Eröffnung von Auslandsvertretungen auf dem afrikanischen Kontinent.<sup>189</sup> Bis 1969 gelang es der DDR zwar nicht, die Hallstein-Doktrin in Afrika zu durchbrechen, aber durch die verschiedenen diplomatischen Krisen und den Aufbau zahlreicher Kontakte zu einflussreichen politischen Kreisen im Rahmen nichtstaatlicher Beziehungen war sie dennoch in der Lage die funktionalen Grenzen des Alleinvertretungsanspruches der Bundesrepublik aufzuzeigen und die Grundlage für die schnelle Anerkennung der DDR durch zahlreiche afrikanische Staaten – teilweise noch vor der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages 1972 – zu schaffen.<sup>190</sup>

Auch die Auslandsbeziehungen zwischen deutschen Kommunen bzw. Kommunalverbänden aus der Bundesrepublik und der DDR zu Afrika standen in den 1960er Jahren ganz im Zeichen des Ost-West-Konflikts und der Hallstein-Doktrin, was die Behandlung des Themas im Rahmen dieser Arbeit rechtfertigt. Afrika war nur der Schauplatz für die Austragung der Rivalität der beiden deutschen Staaten. Auf allen Seiten, d.h. sowohl in der DDR und der Bundesrepublik als auch in den afrikanischen

---

186 Vgl. für die deutschlandpolitischen Vorstöße der DDR in Afrika nach 1972: Dolezal, Joseph: Entwicklung, Ziele, Methoden und Instrumente der DDR-Außenpolitik in der Dritten Welt. Ein Überblick, in: Baske, Siegfried/Zieger, Gottfried [Hrsg.]: Dritte Welt, S. 29-59, hier: S. 54ff. Vgl. auch Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten, S. 103.

187 Dieser Zusammenhang der ersten bundesdeutsch-afrikanischen Städtepartnerschaften und dem Ost-West-Konflikt ist bisher nur von Beate Wagner ausführlich untersucht worden, ohne jedoch auf die archivierten Quellenbestände zurückzugreifen. Dadurch übersieht sie die Bedeutung der FMVJ für die erste Phase der Entwicklungspartnerschaften. Vgl. Wagner, Beate: Städtepartnerschaften, S. 259-271. Vgl. für eine zeitgenössische Zusammenstellung der bundesdeutschen Aktivitäten: Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern. Erfahrungen und Perspektiven, in: Kulturarbeit [17/1965], S. 21ff. Spahn unterschlägt jedoch das Engagement des AA vollständig: „Die Partnerschaften von Städten in der Bundesrepublik sind zum Leidwesen ihrer Initiatoren ohne deren Verschulden in den Ost-West-Konflikt hineingezogen worden. [...] Unabhängig von den politischen Rivalitäten mitteldeutscher Städte sollten die Städte der Bundesrepublik an dem apolitischen Charakter ihrer Partnerschaftsprogramme festhalten.“

188 Vgl. Engel, Ulf/Schleicher, Hans-Georg: Die beiden deutschen Staaten, S. 37f. und S. 94f.

189 Vgl. ebd., S. 37.

190 Vgl. ebd., S. 103.

Staaten wurden die transnationalen Kommunalbeziehungen zur Durchsetzung außenpolitischer Zwecke instrumentalisiert. Verfolgten erstere hierbei deutschlandpolitische Ziele, so versuchten letztere, über die Kommunalkontakte zusätzliche wirtschaftliche Hilfen zu erlangen.<sup>191</sup>

Während die Instrumentalisierung in der DDR und den afrikanischen Staaten aufgrund der innenpolitischen Strukturen wenig überraschen kann, sticht in der Bundesrepublik Deutschland der instrumentelle Charakter der kommunalen Kontakte zu Afrika besonders ins Auge. Da die bundesdeutschen Kommunen – wie das Eingangszitat verdeutlicht – kaum Eigeninteressen hatten, wurde die Frage der Finanzierung der Entwicklungspartnerschaften zum zentralen Streitpunkt zwischen der Bundesregierung und den Städten und Gemeinden. Dabei wurden die Kommunen vom Arbeitskreis III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder unterstützt, der – alarmiert durch die ersten Initiativen des Bundes auf diesem Gebiet – bereits im April 1962 feststellte, dass „eine Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Entwicklungshilfe deren Aufgabenbereich überschreite[t] und deshalb nicht zulässig [sei].“ Lediglich eine „maßvolle Pflege von Kontakten in Form von Partnerschaften“ sei erlaubt.<sup>192</sup> Allein aus diesen Rahmenbedingungen lässt sich bereits ablesen, wie beschränkt die Möglichkeiten der Bundes für eine Instrumentalisierung der Kommunen waren, so dass die Mehrzahl der Projekte schließlich scheiterte.<sup>193</sup>

Der Auslöser für das verstärkte Engagement der Bundesregierung war die zunehmende Aktivität der DDR in Afrika allgemein und die Ausdehnung der Aktivitäten der FMVJ nach Afrika mit der Gründung der „Union Continentale Africaine de Villes Jumelées“ [UCAVJ], was besonders im Senegal eine staatlich geförderte „Epidemie der Städtepartnerschaften“ auslöste.<sup>194</sup> Da der offiziell unpolitische FMVJ seit 1960 auch sechs Städte aus der DDR angehörten, stand die Bundesregierung der Organisation skeptisch bis ablehnend gegenüber und befürchtete, die DDR könne ihre Mitgliedschaft dazu benutzen, ihren Einfluss in Afrika auszudehnen.<sup>195</sup>

In der Folge des Politbüro-Beschlusses zur Afrikapolitik der DDR vom Januar 1960 erhielt der DSGT bereits am 18. März den Auftrag, Verbindungen zu Kommunalpolitikern und Kommunalparlamenten in den jungen afrikanischen Staaten

---

191 Darüber hinaus spielten auf afrikanischer Seite auch die Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Richtungen der afrikanischen Einheitsbewegung [Brazzaville- bzw. Monrovia-Gruppe und Casablanca-Gruppe] im Vorfeld der Gründung der „Organization for African Unity“ [OAU] sowie innenpolitische Stammeskonflikte eine wichtige Rolle. Vgl. die entsprechenden Stichwörter in: Nohlen, Dieter [Hrsg.]: Lexikon der Dritten Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg 1991.

192 Zit. n. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 261f.

193 Vgl. ebd., S. 263f.

194 Äußerung des senegalesischen Ministerpräsident Mamadou Dia nach seiner Rückkehr von einer Europareise im Oktober 1961. Vgl. den Drahtbericht der Botschaft Dakar an das AA vom 18.10.1961. PA/AA, Ref. 201 IA1, Nr. 294.

195 Vgl. zu den Auseinandersetzungen um die FMVJ: Kap. 4.4.3.

aufzunehmen, ohne dass daraus zunächst konkrete Ergebnisse entstanden wären.<sup>196</sup> Erst bei der Exekutivratssitzung der FMVJ am 30./31. März 1961 in Dakar ergab sich die Möglichkeit, erste kommunalpolitische Kontakte anzubahnen. Auf der Sitzung wurde von den afrikanischen Mitgliedern der FMVJ die UCAVJ gegründet, der vor allem die Staaten des frankophonen Afrikas angehörten und deren Aufgabe es sein sollte, einerseits die Städtepartnerschaftsbewegung in Afrika selbst und andererseits die Anbahnung von Städtepartnerschaften zwischen afrikanischen und europäischen Städten zu fördern.<sup>197</sup> Im Nachgang der Tagung, an der auch eine zweiköpfige Delegation der DDR teilgenommen hatte, wurde das MfAA aufgefordert, Vorschläge für die Anbahnung von Städtepartnerschaften mit afrikanischen Städten auszuarbeiten. Da das Zentrum der UCAVJ im Senegal lag, wurden die Städte Rostock, Zwickau und Jena aufgefordert, Kontakte mit den Städten Dakar, Kaolack und Thiès anzubahnen. Damit lieferten sie den Anstoß für erste, noch unkoordinierte Gegenmaßnahmen der Bundesrepublik. In den Jahren 1961-63 versuchte das AA im direkten Kontakt zu verschiedenen Städten Partnerschaften mit Entwicklungsländern herzustellen. Nachdem man bereits mit der Partnerschaft zwischen Glückstadt und Ebolowa/Kamerun im Jahre 1960 einen bemerkenswerten politischen und publizistischen Erfolg erzielt hatte, bildete die Gründungsversammlung der UCAVJ in Dakar den Anlass für das AA, welches aufgrund der Verbandsstreitigkeiten in Deutschland an einer amtlichen Einschätzung der FMVJ arbeitete, die kommunalpolitische Entwicklung aufmerksamer zu verfolgen.<sup>198</sup>

Die Berichte über die Anwesenheit einer Delegation der DDR in Verbindung mit den offensichtlichen Bestrebungen der FMVJ über die „Union Continentale“ ihre Arbeit in Afrika zu verstärken, führten zu dem Entschluss, alle Auslandsvertretungen anzuweisen, die Tätigkeiten der FMVJ „schärfer [zu] beobachten“ oder „ihr sogar in die Parade zu fahren“.<sup>199</sup> Als Antwort auf den Erlass vom 14. Juni 1961 berichtete die Botschaft

---

196 Vgl. die Beschlussvorlage für das Sekretariat des ZK der SED vom 04.03.1961. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV 2/13/593.

197 Außerdem dürfte die Regierung des Senegal versucht haben, mit der Gründung der UCAVJ ihre Position als Führungsmacht der „Brazzaville-Gruppe“ zu festigen. Die „Brazzaville-Gruppe“ wurde 1960 gegründet und stellte einen Zusammenschluß der ehemaligen französischen Kolonialföderationen „Afrique Equatoriale Française“ [VR Kongo, Gabun, Tschad und Zentralafrikanische Republik] und „Afrique Occidentale Française“ [Mauretanien, Senegal, Mali, Guinea, Elfenbeinküste, Obervolta, Benin und Niger] ohne Guinea und Mali unter Einschluß Kameruns und Madagaskars dar. Sie verfolgte ein „konservatives“ panafrikanisches Integrationsmodell, welches lediglich einen losen Zusammenschluss der afrikanischen Staaten ohne Souveränitätsverzicht und eine Beibehaltung der kolonialen Grenzen vorsah und sich schließlich bei der Gründung der OAU durchsetzte. Die Brazzaville-Gruppe bildete darüber hinaus die Grundlage für die 1961 gegründete „Organisation Commune Africaine et Malgache“ [OCAM] zur wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Zusammenarbeit. Vgl. die entsprechenden Stichwörter in: Nohlen, Dieter [Hrsg.]: Lexikon der Dritten Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg 1991.

198 Vgl. den Bericht der Botschaften Dakar und Paris an das AA vom 14. und 21.04.1961 sowie die Schreiben des Studienrates Rehrmann/Buxtehude und des Rechtsanwalts Hoepfner/Offenbach am Main an das AA vom 07. und 12.04.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294.

199 Schreiben des AA an das BMI vom 27.04.1961. Ebd., Nr. 242.

Dakar über die besondere Bedeutung, die dem Weltbund der Partnerstädte im Senegal und anderen afrikanischen Staaten entgegengebracht würde, da seine apolitische Haltung ganz auf der Linie der „Politik des positiven Neutralismus“ liege, die von einer Reihe afrikanischer Staaten verfolgt werde. Die Einstellung, die die Bundesregierung zur FMVJ in Zukunft einnehme, sei daher von erheblicher Wichtigkeit, da sie „die Stellung der Bundesregierung und der SBZ in Afrika präjudizieren k[önne].“ Dies war ohne Zweifel übertrieben, aber schon wenige Monate später zeigte sich, dass der Botschafter zumindest mit seiner Vermutung recht behielt, „daß über kurz oder lang die ersten Partnerschaften zwischen Städten des schwarzen Afrikas und der Sowjetisch Besetzten Zone Deutschlands eingegangen“ würden.<sup>200</sup>

Mitte Oktober beschloss der Stadtrat von Groß-Dakar, das Städtepartnerschaftsangebot Rostocks anzunehmen, so dass sich der deutsche Botschafter gezwungen sah, bei Präsident Leopold Senghor und Außenminister Mamadou Dia eine Aufhebung des Beschlusses zu verlangen. Dies stieß jedoch auf den Widerstand des zuständigen Innenministers Valdiodio N'Diaye, der gegenüber dem deutschen Botschafter andeutete, er werde sich der Entscheidung Senghors nicht beugen, gleichzeitig aber anbot, die Stadt Kaolack, deren Oberbürgermeister er sei, mit einer bundesdeutschen Stadt außerhalb des Weltbundes der Partnerstädte zu verbinden. Der Botschafter drahtete darauf hin nach Bonn „[e]in sofortiges Angebot einer Stadt in der Bundesrepublik [sei] das einzige wirksame Mittel, um die innenpolitischen Auseinandersetzungen um die Städtepartnerschaft Dakar-Rostock im Senegal „gegebenenfalls zu unseren Gunsten zu entscheiden.“<sup>201</sup>

Aufgeschreckt durch die Gefahr der Realisierung einer Städtepartnerschaft zwischen Dakar und Rostock bemühte sich das AA in Zusammenarbeit mit der Botschaft Dakar und dem BMI in den folgenden Monaten unter den bundesdeutschen Städten um geeignete und bereitwillige Partner für Dakar und Kaolack und erhielt zunächst eine Zusage aus Gelsenkirchen.<sup>202</sup> Durch Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Gelsenkirchen vom 14. November 1961 übernahm die Stadt Gelsenkirchen die Partnerschaft für Kaolack, die anlässlich eines Besuches einer Gelsenkirchener Delegation im Senegal 1962 mit einer Feierstunde besiegelt wurde.<sup>203</sup> Die DDR-Delegation, die zur gleichen Zeit anlässlich einer Veranstaltung der FMVJ im Senegal weilte und hoffte, die Partnerschaft zwischen Rostock und Dakar bzw. Zwickau und

---

200 Bericht der Botschaft Dakar an das AA vom 28.07.1961. Ebd., Nr. 294.

201 Drahtbericht der Botschaft Dakar an das AA vom 18.10.1961. Ebd. Vgl. auch den ergänzenden Bericht der Botschaft Dakar an das AA über ein Gespräch mit Innenminister Valdiodio N'Diaye vom 20.10.1961. Ebd. Valdiodio N'Diaye war bereits im Sommer 1961 an die Botschaft herantreten und hatte um eine westdeutsche Partnerstadt gebeten, deren Hauptaufgabe es sein sollte, die katastrophale Trinkwasserversorgung [zu hoher Fluorgehalt und daraus resultierende Zahnkrankheiten] in Kaolack zu beheben. Vgl. den Bericht der Botschaft Dakar an das AA vom 04.10.1962. Ebd., Nr. 393.

202 Vgl. ebd.

203 Vgl. die Niederschrift über die 12. Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses der Stadt Gelsenkirchen am 14.11.1961. StArch Gelsenkirchen. Vgl. auch den Schriftwechsel zwischen der Stadt Gelsenkirchen, dem BMI und dem AA im Februar/März 1962. PA/AA Berlin, Referat III B 3, Nr. 273.

Kaolack abschließen zu können, musste unverrichteter Dinge wieder abreisen.<sup>204</sup> Mit Unterstützung der Stadt Gelsenkirchen war es der Bundesregierung noch einmal gelungen, die DDR in Afrika „aus[zu]manövrieren“ und das AA bedankte sich beim Oberbürgermeister Geritzmann „für die Mühe und die Kosten, welche die Stadt [...] auf sich genommen h[abe], um einem aussenpolitischen Anliegen der Bundesregierung zu entsprechen.“<sup>205</sup>

Doch wie schon in Finnland erwies sich der Erfolg im Senegal schnell als Pyrrhussieg, denn die Stadt Kaolack und Innenminister Valdiodio N’Diaye wurden wegen des Abschlusses der Partnerschaft mit Gelsenkirchen aus den Reihen der FMVJ scharf angegriffen. Auf dem Kongress der FMVJ in Coventry 1962 wurde daher beschlossen, dass in Zukunft entsprechend dem „Fünften Prinzip“ der Charta der FMVJ nur noch Partnerschaften zwischen Mitgliedstädten der FMVJ abgeschlossen werden dürften, was dazu führte, dass die beiden anderen Städtepartnerschaftsprojekte, die das AA seit 1961 förderte, trotz erheblicher Anstrengungen nicht verwirklicht werden konnten.<sup>206</sup> Sowohl die Partnerschaftsprojekte zwischen Essen und Dakar, die 1962/63 angebahnt wurden als auch die Partnerschaft zwischen der madagassischen Hauptstadt Tananarive und Freiburg i.Br., die vom dortigen, aus Freiburg stammenden Botschafter Friedensburg gefördert wurde, scheiterten vor allem daran, dass die Afrikaner eine Partnerschaft nur im Rahmen der FMVJ abschließen wollten, was die deutschen Städte auf Anraten des AA und der Kommunalen Spitzenverbände jedoch ablehnten.<sup>207</sup>

---

204 Vgl. den Bericht über die Teilnahme der Delegation der DDR an der ersten Generalversammlung der kontinentalafrikanischen Partnerstädte in Dakar/Senegal vom 18.-24.04.1962. PA/AA, Bestand MfAA, A 12913.

205 Schreiben des AA an das Büro des Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag vom 17.03.1962. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 393; Schreiben des AA an OB Geritzmann/Gelsenkirchen vom 02.05.1962. PA/AA Berlin, Referat III B 3, Nr. 273.

206 Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 23.10.1962. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 607.

207 Zunächst hatte das AA versucht, die Stadt Hamburg für eine Partnerschaft mit Dakar zu gewinnen, was die Hansestadt aber abgelehnt hatte. Erst daraufhin war man auf Essen gekommen und hatte über die Botschaft Dakar den Kontakt zur senegalesischen Hauptstadt hergestellt. Als sich jedoch im Mai 1963 das Generalsekretariat der FMVJ in Paris in die Verhandlungen einschaltete und den Abschluss im Rahmen ihrer Organisation forderte, konnte das Projekt nicht verwirklicht werden. Vgl. das Schreiben des AA an das BMI am 15.05.1962. PA/AA Berlin, Ref. III/B2, Nr. 273. Vgl. auch das Schreiben des Ref. 201 an das Ref. 700 vom 29.01.1963. Ebd., B 30, Nr. 607; Briefwechsel zwischen der FMVJ und OB Schewe/Essen vom Februar bis August 1963. Ebd., B 30, Nr. 458; Schreiben des Ref. IA1 an das Ref. IV 1 vom 05.03.1964. Ebd., Ref. IV/1, Nr. 421.

Die Botschaft Tananarive/Madagaskar hatte bereits im Juli 1961 darauf hingewiesen, dass es in Madagaskar vielfache Wünsche nach Partnerschaften mit deutschen Städten gäbe, die jedoch alle auf einen Abschluss der Partnerschaft im Rahmen der FMVJ bestanden. Dennoch bemühte sich Botschafter Friedensburg bei seiner Heimatstadt Freiburg i.Br. seit 1961 um die Übernahme einer Partnerschaft mit Tananarive. Die Stadtverwaltung verhielt sich jedoch aufgrund der finanziellen Belastungen eher zurückhaltend, so dass das Projekt 1963 zu scheitern drohte. Erst ein Reisekostenzuschuß des AA über 7.100 DM machte im Juli 1964 den Besuch einer zweiköpfigen Freiburger Delegation in Tananarive möglich. Trotz erheblicher Auseinandersetzungen über die Beteiligung der FMVJ stimmte der Stadtrat Tananarives einer Partnerschaft mit Freiburg mit knapper Mehrheit zu und der Gegenbesuch einer madagassischen Delegation wurde vereinbart. Eine Partnerschaft kam aber nie zustande. Vgl. die Berichte der Botschaft Tananarive an das AA vom 31.07. und 20.09.1961 und den Erlass des AA an die Botschaft Tananarive vom 15.08.1961.

Insgesamt war die Bilanz des AA ernüchternd. Nur eine von drei vom AA geförderten Partnerschaften mit Entwicklungsländern konnte realisiert werden. Darüber hinaus war auch der Erfolg im Senegal nur von kurzer Dauer. Das Engagement des AA konnte den Abschluss von Partnerschaften zwischen senegalesischen und ostdeutschen Städten nur verzögern. Nachdem der Senegal 1963 zum Schwerpunktland für die kommunalen Auslandsbeziehungen der DDR mit Afrika erklärt und 1964 der Beschluss gefasst worden war, die kommunalen Beziehungen auf die afrikanischen Länder zu konzentrieren, „mit denen staatliche Beziehungen vorläufig unreal erscheinen“, gelang es der DDR, die Verbindungen mit senegalesischen Städten im Rahmen der FMVJ zu intensivieren.<sup>208</sup> 1965 konnten die Städte Zwickau und Jena Partnerschaftsverträge mit Kaolack und Thiès abschließen, die jedoch in der Folgezeit die Erwartungen der DDR nicht erfüllten. Die Stadt Rostock bemühte sich zwar weiterhin intensiv um Dakar, konnte aber keinen Partnerschaftsvertrag abschließen.<sup>209</sup> Letztlich blieben die Bemühungen trotz der formalen Erfolge weitgehend bedeutungslos, zumal auch die kommunalen Beziehungen zwischen dem Senegal und der DDR aufgrund einer diskriminierenden Verfügung Präsident Senghors gegenüber DDR-Bürgern 1969 abgebrochen wurden.<sup>210</sup> Lediglich durch die seit 1964 in der DDR stattfindenden Seminare für afrikanische Kommunalpolitiker, die zunächst in Zusammenarbeit mit der FMVJ organisiert wurden, konnte die DDR auf verbandspolitischer Ebene einige engere Kontakte zu politischen Persönlichkeiten in Afrika aufbauen, wie aus der folgenden Tabelle hervorgeht.

---

Ebd., Ref. 201/IA1, Nr. 294; Bericht der Botschaft Tananarive an das AA vom 01.08.1962. Ebd. Nr. 421; Schriftwechsel zwischen der Stadt Freiburg und der Botschaft Tananarive 1963/64. StArch Freiburg i.Br., Städtische Hauptverwaltung, C5/180; Schriftverkehr zwischen der Stadt Freiburg, der Botschaft Tananarive und dem AA aus dem Jahre 1964. PA/AA Berlin, Ref. IV/1, Nr. 421.

- 208 Schreiben von stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Herbert Krolkowski an den stellvertretenden Minister für Auswärtige Angelegenheiten Georg Stibi vom 15.01.1964. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18723. Vgl. auch die Hausmitteilung der 4. Außereuropäischen Abteilung [AEA] an die 5. EA vom 31.07.1962. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, C 420/72.
- 209 Vgl. für die Beziehungen zwischen Städten der DDR und des Senegal: Ebd., C 414/72; C 420/72; C 429/72; C 434/72; C 1047/70. Die Kontakte zwischen Crimmitschau und Tonbacounda kamen nicht über informelle Kontakte hinaus.
- 210 Vgl. die Hausmitteilung der 4. AEA an die 5. EA des MfAA vom 24.05.1965. Ebd., C 420/72.

Tab. 17: Afrikanische Teilnehmer an kommunalpolitischen Seminaren in der DDR [1964-1972]<sup>211</sup>

Jahre	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 <sup>212</sup>	1971	1972
Zahl der Seminare	1	1	2	1	1	4	2	8	6
Mali		1	10	9	13	13		13	8
Obervolta		2		1	3	3		4	4
Senegal		19	9	8	9	5			
VR Kongo		11		5	4	4		9	
Guinea		5	5		5	10		5	5
Kenia	11								
Sansibar/Tansania	5								
Nigeria	3								
Uganda	2								
Sierra Leone								6	
Somalia								10	29
Tschad									2
Äqu.-Guinea									2
Gesamt	21	38	24	23	34	35		47	54

Sicherlich waren die kommunalpolitischen Seminare propagandistisch wirkungsvoller als die Städtepartnerschaften, aber die Gesamtzahl von 276 Teilnehmern in einem Zeitraum von acht Jahren und die recht diskontinuierliche Teilnahme aus einigen afrikanischen Länder belegen auch die Begrenztheit der sich daraus ergebenden Einflussmöglichkeiten.<sup>213</sup>

Am Beispiel der Städtepartnerschaften zwischen ostdeutschen und senegalesischen Städten und den Seminaren für afrikanische Kommunalpolitiker zeigt sich – wie schon am Beispiel Finnlands –, dass die Bemühungen der DDR ihr Gewicht erst durch die Reaktion der Bundesrepublik erhielten. Das hatte zur Folge, dass einige afrikanische Städte die Möglichkeit besaßen, die Rivalität der beiden deutschen Staaten zu ihrem Vorteil zu nutzen, um somit ihre eigene deutschlandpolitische Instrumentalisierung gegen deren Initiatoren umzukehren. In welchem Maße dies insbesondere gegenüber der Bundesrepublik theoretisch möglich war, belegt der Auszug aus einem Runderlass des AA an alle Botschaften in Afrika vom 11. Juli 1962:

<sup>211</sup> Vgl. für die Angaben die Aufzeichnung über die Aufgaben und Arbeitsweise des Städte- und Gemeindetages der DDR vom 07.11.1972. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/19449.

<sup>212</sup> 1970 nahmen nur Teilnehmer aus arabischen Staaten an den Seminaren für Kommunalpolitiker teil.

<sup>213</sup> Vgl. zu den Seminaren für afrikanische Kommunalpolitiker: Ebd. Vgl. auch den Erfahrungsbericht und die Schlussfolgerungen aus der Durchführung des ersten Seminarkurses für afrikanische Kommunalpolitiker vom 30.10.1964. Ebd., DY 30/IV A2/13 148. Vgl. auch die Berichte in der Zeitschrift des DSGT „Stadt und Gemeinde“.

„Die Bundesregierung hat bereits Überlegungen angestellt, in welcher Weise der Drohung begegnet werden kann, dass die SBZ über den Weg von Städtepartnerschaften auf dem afrikanischen Kontinent Zugang gewinnt. Ihre Bemühungen werden dadurch erschwert, dass Städtepartnerschaften Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung sind. Mit Ausnahme weniger Fälle besteht bei Städten der Bundesrepublik kein Interesse an Verbindungen mit Städten, die nicht zum engeren europäischen Bereich gehören. [...] Deshalb sollten Städte nicht ermuntert werden, sich um eine Partnerschaft mit einer deutschen Stadt zu bemühen. Derartige Bestrebungen sind vielmehr zu dämpfen. Sollte eine afrikanische Stadt jedoch nicht davon abzubringen sein, sich mit einer deutschen Stadt – und sei es mit einer Stadt in der SBZ – zu verbinden, wird sich das Auswärtige Amt bemühen, in der Bundesrepublik eine geeignete deutsche Partnerstadt zu finden.“<sup>214</sup>

Dass diese Erpressbarkeit der Bundesrepublik von den afrikanischen Staaten nur in begrenztem Maße ausgenutzt werden konnte, lag erstens an den durchaus vorhandenen idealistischen Motiven vieler afrikanischer Politiker, die nicht bereit waren, sich so kurz nach dem Ende des Kolonialismus erneut Vorschriften machen zu lassen. Zweitens war die Präsenz der DDR in Afrika auf kommunaler Ebene schlichtweg zu schwach, um sie – mit wenigen Ausnahmen – als Druckmittel erfolgreich einsetzen zu können und drittens wurde die Erpressbarkeit sowohl der DDR als auch der Bundesrepublik durch deren finanzielle Ressourcen begrenzt. Während die DDR aufgrund ihrer Devisenknappheit nur in begrenztem Maß kommunale Auslandsbeziehungen mit Entwicklungsländern unterhalten konnte,<sup>215</sup> war der deutschlandpolitischen Spendierfreude des AA ein wirksamer Riegel durch die kommunale Selbstverwaltung und die föderale Struktur der Bundesrepublik vorgeschoben. Die Bundesregierung benötigte für ihre transnational-instrumentellen Beziehungen zu Afrika neben der politischen vor allem die finanzielle Unterstützung der Kommunen und die Zustimmung der Länder. Genau dies stellte aber zunehmend ein Problem dar, so dass die zweite Phase der Bemühungen der Bundesregierung um die Anbahnung von Partnerschaften mit Entwicklungsländern ab 1963 vor allem durch die Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden, die in steigendem Maße als Koordinator der Entwicklungspartnerschaften fungierten, um deren Finanzierung gekennzeichnet waren.

Der Konflikt hatte sich bereits zu Beginn der ersten Phase abgezeichnet, als das AA beim RGE und dem DST angefragt hatte, ob man zur Vermittlung von Partnerstädten aus Entwicklungsländern bereit sei, wobei ausdrücklich auf den instrumentellen Charakter der Beziehungen im Rahmen der deutschen Außenpolitik hingewiesen

---

214 Runderlass des AA an alle Botschaften in Afrika vom 11.06.1962. PA/AA Berlin, Ref. 600/IV1, Nr. 752.

215 Ein schönes Beispiel für die harte Kalkulation von finanziellem Aufwand und politischem Nutzen durch die DDR-Behörden ist die Bitte des Generalsekretärs der UCAVJ, Boujasson, um eine Offset-Druckmaschine für die Regierung des Senegal als Spende der Partnerstädte der DDR. Trotz des politischen Interesses wurde der Antrag als zu kostspielig abgelehnt, da der Senegal nicht bereit war, Verhandlungen auf Regierungsebene aufzunehmen. Vgl. ebd., Bestand MfAA, C 420/72 und A 18719.

wurde.<sup>216</sup> Das AA hatte jedoch von beiden Seiten einen Korb bekommen. Der RGE fühlte sich aus finanziellen Gründen „überfordert“,<sup>217</sup> und der Deutsche Städtetag formulierte ähnliche Einwendungen. Man sei zwar grundsätzlich gerne bei der Vermittlung von Partnerschaften behilflich, mache aber gleichzeitig darauf aufmerksam, dass die Städte die entstehenden Kosten nicht tragen könnten, da „es sich hierbei zweifellos um eine Frage von großem außenpolitischen Interesse handelt, bei der sich der Bund [...] der Gemeinden bedient.“<sup>218</sup> Kurz: man war bereit, sich einspannen zu lassen, solange der Preis stimmte. Zunächst wurde dieses Problem jedoch nicht virulent, da sich das AA in der ersten Phase direkt mit den entsprechenden Städten in Verbindung setzte und gegen Ende des Jahres 1962 eine gewisse Beruhigung betreffend der Tätigkeit der FMVJ in Afrika einsetzte.<sup>219</sup> Erst mit der erneuten Verschärfung der Auseinandersetzungen in Afrika Mitte 1963 geriet die Frage der Finanzierung der Entwicklungspartnerschaften wieder in den Blick.

Der Ausgangspunkt für das erneute Engagement des AA, inzwischen sekundierte vom 1961 gegründeten BMZ, war die Gründungskonferenz der „Union of African Local Authorities“ [UALA], die vom 20.-25. März 1963 auf Einladung der Regierung Ghanas in Accra stattfand und an der ein Vertreter der DDR teilnahm.<sup>220</sup> Auch diese Veranstaltung muss – wie schon die Gründung UCAVJ – in erster Linie im Zusammenhang mit den verschiedenen Strömungen der panafrikanischen Bewegung im Umfeld der Gründung der OAU gesehen werden, da der ghanaische Präsident Kwame Nkrumah zu den führenden Persönlichkeiten der progressistisch-sozialistischen „Casablanca-Gruppe“ gehörte, die im Gegensatz zur „Brazzaville-“ bzw. „Monrovia-Gruppe“ eine supranationale Integration Afrikas mit teilweiser Aufgabe der nationalen Souveränität forderte.<sup>221</sup> Darüber hinaus stellte die UALA den Versuch dar, gleich der UCAVJ in der FMVJ, eine gesamtafrikanische Sektion innerhalb des IGV zu etablieren. Nicht zuletzt war die Neugründung auch eine Konkurrenzorganisation der englischsprachigen Staaten Afrikas gegenüber der UCAVJ, deren Mitglieder weitgehend aus den französischsprachigen Staaten kamen. Dementsprechend sah auch das MfAA die Tagung als Chance für die DDR, ihre bisher auf die UCAVJ und das frankophone Afrika beschränkten Kontakte auf andere Staaten des schwarzen Kontinents auszudehnen.<sup>222</sup>

Der Anstoß zur Konferenz war aber paradoxerweise zunächst aus Westeuropa gekommen. Im Auftrag des IGV, der seit Beginn der 1960er Jahren im Rahmen einer

---

216 Vgl. das Schreiben des AA an den RGE vom 05.12.1961. Ebd., Ref. 201/IA1, Nr. 394.

217 Schreiben des RGE an das AA vom 29.01.1962. Ebd.

218 Schreiben des DST an das AA vom 05.11.1962. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-35.

219 Vgl. das Schreiben des AA an das BMI vom 19.02.1963. PA/AA, B 30, Nr. 458.

220 Vgl. den Bericht des OB Walter Kresse/Leipzig vom 09.04.1963. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18716.

221 Vgl. S. 295 und 297. Vgl. den Bericht der Botschaft Accra an das AA vom 15.04.1964. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 507.

222 Vgl. die Vorlage des MfAA für das Sekretariat des ZK der SED vom 13.03.1963. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18716.

Regionalisierung um die Ausdehnung seiner Arbeit über den nordatlantischen Bereich hinaus bemüht war, reiste der spätere Generalsekretär Han van Putten im Frühjahr 1962 nach Nigeria und Ghana, um die Organisation einer Konferenz der afrikanischen Selbstverwaltungskörperschaften vorzuschlagen, die als Ausgangspunkt für weitere Aktivitäten des IGV in Afrika dienen sollte.<sup>223</sup> Da jedoch die ghanaische Regierung nicht bereit war zu garantieren, dass keine politischen Fragestellungen auf der Konferenz behandelt würden, entsandte der IGV letztlich nur einen Beobachter.<sup>224</sup> In der Folgezeit scheiterte die Assoziierung der UALA in den IGV an verbandspolitischen Erwägungen. Die UALA verschwand mit dem Sturz Nkrumahs 1966 von der Bildfläche.<sup>225</sup>

Insgesamt kann man festhalten, dass die Konferenz in Accra 1963 vom kommunalpolitischen Standpunkt aus ein Misserfolg war. Ihre Bedeutung erhielt sie in der Bundesrepublik lediglich durch die Teilnahme des Oberbürgermeisters von Leipzig. Sie veranlasste die zuständigen Bundesressorts zu erneuter Aktivität auf dem Gebiet der Entwicklungspartnerschaften, die noch durch die ablehnende Haltung des AA gegenüber der FMVJ verstärkt wurde, deren neutralistischen und deutschlandkritischen Tendenzen sich im Laufe des Jahres 1963 verstärkt hatten und die 1964 ihre Aktivitäten in Afrika wieder verstärkte.<sup>226</sup> Die Reaktivierung der Entwicklungspartnerschaften war somit als konstruktives Gegengewicht zur offiziellen Verurteilung der FMVJ durch das Ministerkomitee des Europarates im Oktober 1964 gedacht.<sup>227</sup>

Nachdem einige Unklarheiten über die Urheberschaft und Ziele der neuen afrikanischen Organisation geklärt waren,<sup>228</sup> trafen sich am 15. August Vertreter des AA, BMZ und des BMI zu einer Besprechung darüber, wie den in Accra „erneut offenkundig“

---

223 Vgl. den Bericht Han van Puttens auf der Sitzung des Exekutivrates am 07.07.1962 in Kopenhagen. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 95.

224 Vgl. den Bericht Han van Puttens auf der Sitzung des Exekutivrates am 10./11.04.1963 in London. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 96. Da man die Entwicklungsfähigkeit der UALA in Den Haag eher skeptisch einschätzte und die afrikanischen Mitglieder des IGV, die nicht Mitglied der UALA waren, nicht verärgern wollte, einigte man sich nur auf eine lose Kooperation der beiden Organisationen, die jedoch ohne konkrete Ergebnisse blieb. Vgl. die Sitzungen des Exekutivrates am 18.06.1963 in Brüssel und am 07./08.07.1964 in Lausanne. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 97 und 98. Vgl. auch: IULA, Annual Report 1963, Den Haag o.J., S. 8; IULA, Annual Report 1964, Den Haag o.J., S. 13f.

225 Vgl. den Vorbericht zur Sitzung des Exekutivrates am 26./27.04.1973 in Den Haag, IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 112. Der Bericht über die regionalen Aktivitäten außerhalb Europas stellt lediglich fest, dass man in letzten Jahren nichts mehr von UALA gehört habe.

226 Vgl. Afrikanische Konferenz über Städtepartnerschaft im Ost-West-Konflikt, in: Afrika. Monatsschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur im neuen Afrika [6/1964], S. 158-160; Neue Städtepartnerschaften Afrika – Europa, in: ebd. [6/1964], S. 196.

227 Vgl. für den Zusammenhang zwischen der Verurteilung der FMVJ im Europarat und der Reaktivierung von Entwicklungspartnerschaften durch die Bundesregierung die Aufzeichnung des Ref. IA1 vom 26.08.1963. PA/AA, B 30, Nr. 458.

228 Vgl. den Bericht der Botschaft Accra vom 22.04. sowie die Schreiben des BMI an das AA vom 04.06. und 29.07.1963. PA/AA Ref. 201/IA1, Nr. 419.

gewordenen Aktivitäten der DDR in Afrika begegnet werden könne.<sup>229</sup> Im Laufe des Gesprächs hoben die Vertreter des BMI und des AA die deutschland- und außenpolitische Bedeutung der anzustrebenden Städtepartnerschaften mit Afrika hervor, während der Vertreter des BMZ deutlich machte, dass sein Ministerium „nur insoweit interessiert sei, als in diesem Rahmen die Entsendung deutscher Fachleute nach Afrika erfolg[e].“ Hier zeigt sich zwar, dass durch das BMZ auch entwicklungspolitische Aspekte eine gewisse Bedeutung erlangten und aus taktischen Gründen nach außen sogar in den Vordergrund gestellt wurden. Hinter den Kulissen blieb jedoch der instrumentelle Charakter der Städtepartnerschaften mit Afrika erhalten, wie aus einer Aufzeichnung des AA vom 26. August 1963 deutlich hervorgeht.

„Statt afrikanische Städte zu entmutigen, sollte der durch die FMVJ mögliche Einfluss der SBZ in Afrika durch günstigere Partnerschaften mit westdeutschen Städten gebrochen werden. Dazu müssten im Bundeshaushalt Mittel unter einem besonderen Titel bereitgestellt werden. Diese Mittel müssten dazu dienen, jenen westdeutschen Kommunen, die bereit sind, Partnerschaften mit afrikanischen und anderen überseeischen Städten zu schliessen, eine Zuwendung zu geben, wobei diese in erster Linie für sichtbare Manifestationen der Partnerschaft, z.B. ein Geschenk in Gestalt eines Lastwagens, eines Krankenwagens, [...] u.ä.m. dienen sollten. Reisekosten sollten erst in zweiter Linie davon gedeckt werden. Es müsste dabei davon ausgegangen werden, dass die Kommunalverwaltungen selber aus humanitären und entwicklungspolitischen Gründen eigene Mittel für diese Partnerschaft zur Verfügung stellen, [...]. Es ist dabei unerheblich, ob diese Mittel im Haushalt des Auswärtigen Amtes, des BMI oder des BMZ ausgeworfen werden. Das Auswärtige Amt wird ohnehin durch seine Vertretungen in den betreffenden Ländern in die Tätigkeit eingeschaltet bleiben. [...] Den Botschaften in Afrika wäre in Ergänzung und Abänderung des Erlasses vom 11.7.1962 nahezu legen, den Abschluss von Partnerschaften zu fördern.“<sup>230</sup>

Diese Planungen deuten eine politische Kehrtwende in der Einstellung des AA zu Städtepartnerschaften mit Afrika an. Der angeregte Runderlass an die Botschaften in Afrika kam zwar nicht zustande, aber alle Auslandsvertretungen der Bundesrepublik wurden angehalten, über „wesentliche Bemühungen“ der DDR auf kommunalpolitischem Gebiet in ihren jeweiligen Gastländern zu berichten.<sup>231</sup> Trotz dieser Einschränkung wird deutlich, dass man von Seiten der Bundesregierung nun gewillt war, ein großangelegtes, staatlich finanziertes und organisiertes Förderprogramm für Entwicklungspartnerschaften ins Leben zu rufen. Der Auftakt war jedoch alles andere als vielversprechend und legte bereits den Grundstein für das Scheitern des Projektes.

Auf der einen Seite wurde das BMZ aktiv und lud am 11. Dezember 1963 Vertreter des DST und des IGV zu einer Besprechung über Entwicklungspartnerschaften mit Minister

---

<sup>229</sup> Vermerk des Referats IC5 vom 19.08.1963. BArch Koblenz, B 106, Nr. 130113. Dort auch das folgende Zitat.

<sup>230</sup> Vgl. die Aufzeichnung des Ref. IA1 vom 26.08.1963. PA/AA, B 30, Nr. 458. Vgl. auch das Vermerk des Ref. II B 4 des BMZ vom 29.04.1965. BArch Koblenz, B 213, Nr. 8334.

<sup>231</sup> Runderlass des AA an alle diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland vom 25.10.1963. Ebd.

Scheel ein. Auf der Sitzung betonte der Minister das allgemein-politische Interesse der Bundesregierung an der Förderung der Partnerschaften mit überseeischen Städten, und die Kommunalvertreter lehnten mit Hinweis auf die entwicklungspolitische Zuständigkeit des Bundes eine maßgebliche finanzielle Beteiligung ihrerseits ab.<sup>232</sup> Auf der anderen Seite teilte das AA, Referat IV 1, der BKSpV auf deren Forderungen nach einer Erhöhung der Mittel für den Bürgerschaftsaustausch im Rahmen von europäischen und deutsch-außereuropäischen Städtepartnerschaften mit, dass die geringen vorhandenen Mittel des AA vom Haushaltsausschuss des Bundestages gänzlich gestrichen worden seien.<sup>233</sup>

Unter diesen Voraussetzungen ist es wenig verwunderlich, dass die Kommunalvertreter auf einer gemeinsamen Sitzung von Vertretern des AA, BMZ und BMI am 18. März 1964 und besonders in einem persönlichen Schreiben des Präsidenten des DST OB Klett an Außenminister Schröder vom 22. April 1964 unmissverständlich deutlich machten, dass eine befriedigende Lösung der Finanzierungsfrage für sie eine Vorbedingung für die Mitwirkung der Kommunen an Entwicklungspartnerschaften sei:

„Ich [OB Klett, I.B.] begreife, [...], daß es sich hier um eine für die deutsche Friedenspolitik wichtige Angelegenheit handelt. [...] Ich bitte andererseits Sie, [...], Verständnis dafür zu haben, daß die Gemeinden, [...], hier doch in erster Linie eine Aufgabe der großen deutschen Außenpolitik sehen, für die sie allenfalls gutwillige Hilfsinstrumente seien, für die sie aber Kosten in größerem Umfange weder übernehmen können noch nach der Landesgesetzgebung eigentlich dürfen.“<sup>234</sup>

Damit war der Konflikt und das Scheitern der Initiative der Bundesregierung vorprogrammiert. In den folgenden zwei Jahren wurden zahlreiche Partnerschaftsprojekte mit Städten in Afrika angebahnt,<sup>235</sup> ein Ausschuss „Kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern“ der beteiligten Bundesministerien und der Kommunalen Spitzenverbände gebildet,<sup>236</sup> Richtlinien für Partnerschaften mit Entwicklungsländern ausgearbeitet<sup>237</sup> und beim DGT ein „Sekretariat für kommunale

---

<sup>232</sup> Vgl. den Vermerk des Beigeordneten Beer vom 16.12.1963. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-35.

<sup>233</sup> Vgl. die Niederschrift der 9. Sitzung des Gesamtvorstandes der BKSpV am 12.11.1963 in Bonn. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 30-02/9-11. Vgl. den in relativ undiplomatischem Ton geführten Schriftwechsel zwischen AA und BKSpV zwischen dem 11.12.1963 und dem 12.02.1964. PA/AA Berlin, Ref. 600 IV/1, Nr. 752. Vgl. auch den Vorbericht zur und die Niederschrift der 123. Sitzung des Präsidiums des DST in Krefeld. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-03/120-123.

<sup>234</sup> Schreiben OB Klett/Stuttgart an Außenminister Schröder vom 22.04.1964. PA/AA Berlin, Ref. 600 IV/1, Nr. 752.

<sup>235</sup> Vgl. Tab. 18, S. 308ff.

<sup>236</sup> Vgl. den Vermerk von ORR Haniel vom 09.06.1965; Kurzprotokolle der Sitzungen des Koordinierungsausschusses am 06.04., 15.06. und 14.07.1965. BArch Koblenz, B213, Nr. 415. Vgl. auch den Vorbericht zur und die Niederschrift der 131. Sitzung des Präsidiums des DST am 03.05.1965 in Stuttgart. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/129-135.

<sup>237</sup> Vgl. den 6. Entwurf der „Richtlinien über die Förderung von Partnerschaften deutscher Gemeinden und Gemeindeverbände mit Kommunen in Entwicklungsländern“. BArch Koblenz, B 213, Nr. 8334. Vgl. auch die Niederschrift über die 42. Geschäftsstellenbesprechung des BKSpV am 28.04.1965. Ebd., Dir 30-03/3. Der Entwurf sah die Einrichtung eines

Partnerschaften mit Gemeinden in Entwicklungsländern“ eingerichtet.<sup>238</sup> Da jedoch das Engagement der Kommunen immer unter Vorbehalt einer Lösung der Finanzierungsfrage stand, verliefen die Bemühungen im Sande. Nachdem sich das AA [1964/65] und das BMZ [1966/67] vergeblich bemüht hatten, die Schaffung eines Finanzierungstitels zur Förderung kommunaler Partnerschaften mit Entwicklungsländern im Haushaltsausschuss des Bundestages durchzusetzen, wurden die Bemühungen endgültig eingestellt.<sup>239</sup>

Erst nach dem Regierungswechsel zur sozial-liberalen Koalition wurde 1970-72 vom BMZ ein neuer Anlauf zur staatlichen Förderung von Entwicklungspartnerschaften unternommen.<sup>240</sup> Zwar scheiterten auch diese Bemühungen, aber es war zumindest möglich, eine mittelbare Förderung von Projekten im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften aus dem Haushalt des BMZ zu gewährleisten.<sup>241</sup> Im Gegensatz zu den 1960er Jahren standen nun aber schon eindeutig entwicklungspolitische Zielsetzungen im Vordergrund.<sup>242</sup> Außerdem wurde durch die Einrichtung des Vergabeausschusses und des Fonds zur „Förderung kultureller Vorhaben im kommunalen Bereich“ beim AA, der über 150.000 DM jährlich verfügte, ein zusätzliches Förderungsinstrument geschaffen, aus dem auch

---

Koordinierungsausschusses für kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern“ als Entscheidungsgremium für Entwicklungspartnerschaften vor, der sich aus Vertretern des BMZ, des AA und des BMI, der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer [DSE], des Instituts für Auslandsbeziehungen, der BKSpV sowie der deutschen Sektionen des RGE und des IGV zusammensetzen sollte. Auch sollte der Länderausschuss „Entwicklungshilfe“ beim BMZ einen ständigen Vertreter entsenden. Darüber hinaus wurde die Gründung des „Sekretariats für kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern“ beim DGT als kommunale Koordinations- und Informationsstelle beschlossen und Richtlinien für die Förderanträge festgeschrieben. Die Förderanträge sollten vom Sekretariat gesammelt, bearbeitet und dann dem Ausschuss zur Begutachtung vorgelegt werden.

238 Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften, S. 22.

239 Vgl. den Schriftwechsel zwischen AA und BMZ vom 07.12. und 24.12.1964. BArch Koblenz, B 213, Nr. 8334. Ob auch Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ministerien eine Rolle spielten, wie Wagner vermutet, lässt sich aus den Quellen nicht erschließen. Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 264, Fn. 24.

240 Vgl. das Schreiben von MR Jelden an Minister Eppler vom 03.11.1969. BArch Koblenz, B 213, Nr. 8334. Vgl. auch den Vorbericht zur und die Niederschrift der 14. Sitzung des Gesamtvorstandes der BKSpV am 26.01.1970 in Düsseldorf. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 30-02/14.

241 Vgl. das Schreiben des BMZ an den Minister vom 04.12.1970. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 101-35/Bd. 2-4.

242 Diese Entwicklung hatte sich seit der Einschaltung des BMZ in die Entwicklungspartnerschaften 1963 bereits angedeutet. Nach der Übertragung der Federführung vom AA auf das BMZ 1965 hatte sich dieser Trend weiter verstärkt und setzte sich schließlich Anfang der 1970er Jahre im Rahmen der Ostpolitik endgültig durch. Für das BMZ waren die Entwicklungspartnerschaften insbesondere deshalb von Wert, da sie entwicklungspolitischen Fragestellungen und Problemen durch konkrete lokale Projekte unter Beteiligung der Bevölkerung eine breite Öffentlichkeitswirksamkeit gaben. Vgl. das Schreiben des AA an das BMZ vom 06.10.1966. BArch Koblenz, B 213, Nr. 415.

Entwicklungspartnerschaften gefördert werden konnten.<sup>243</sup> Die Erfolge blieben jedoch begrenzt. Einige Partnerschaften wurden aufgrund der Haushaltsprobleme der bundesdeutschen Städte bzw. wegen innenpolitischer Veränderungen in den Entwicklungsländern aufgegeben.

Erst in den späten 1970er und 80er Jahren setzte eine neue Welle von Entwicklungspartnerschaften ein. Diese gingen jedoch auf kommunale Initiativen zurück und widersprachen teilweise sogar bewusst der staatlichen Außenpolitik.<sup>244</sup> Diese neue Phase der Entwicklungspartnerschaften und die Umkehrung der finanzpolitischen Argumentation gegen das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen ist ein Indiz für die Aufweichung des außenpolitischen Monopols der Nationalstaaten verbunden mit einer gleichzeitigen Zunahme der außen- und entwicklungspolitischen Kompetenz bei den Kommunen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Partnerschaften zwischen deutschen und afrikanischen Staaten in den frühen 1960er Jahren ein klassisches Beispiel für die Instrumentalisierung transnationaler Kommunalpartnerschaften für außen- und deutschlandpolitische Zielsetzungen durch die Bundesregierung darstellen. Der Großteil der Verbindungen entstand durch direkte oder indirekte Einflussnahme des AA und wurde gezielt dazu eingesetzt, einen befürchteten Einflussgewinn der DDR bzw. der als kommunistisch beeinflusst geltenden FMVJ in Afrika zu verhindern. Unabhängige Initiativen einzelner Kommunen waren dagegen die Ausnahme, von einem eigenständigen kommunalpolitischen Konzept der Entwicklungshilfe ganz zu schweigen. Erst gegen Ende der 1960er Jahre begannen Kommunen eigenständig Entwicklungspartnerschaften – vor allem mit Tunesien – zu verwirklichen. Das ganze Ausmaß des Engagements und Scheiterns der Bundesregierung und die Trendwende um 1970 wird aus der folgenden Zusammenstellung der Partnerschaften deutscher und afrikanischer Kommunen zwischen 1956 und 1975 deutlich.

---

<sup>243</sup> Vgl. den Vorbericht zur 21. Sitzung des Gesamtvorstandes der BKSpV am 16. Oktober 1978 in Düsseldorf. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 101-35, Bd. 2-4.

<sup>244</sup> Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 272ff.

Tab. 18: *Bundesdeutsche Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern in Afrika 1956-1975*

<i>Städtepartnerschaft</i>	<i>Jahr</i>	<i>Bemerkungen</i>
Bad Homburg – Bougie/Algerien	1956	Die Städtepartnerschaft entstand 1956 anlässlich des III. Europäischen Gemeindetages des RGE in Frankfurt/Main und Bad Homburg als Partnerschaftsring der Städte Bad Mondorf [Lux], Bougie [Alg], Cabourg [F], Chur [CH], Mayrhofen [AU], Spa [B], Terracina [I] und Bad Homburg. Im Rahmen der Partnerschaft fanden Begegnungen zwischen Schülern und Studenten statt. 1963 überreichte der Bad Homburger OB Klein eine Spende von 10.000 Kleidungsstücken und 1000,- DM an die Stadt Bougie. Seit 1964 ruht die Partnerschaft. <sup>245</sup>
Glückstadt – Ebolowa/Kamerun	1960	Die Partnerschaft wurde 1960 anlässlich eines Besuches des Premierministers Ostkameruns und gleichzeitigen Bürgermeisters der Stadt Ebolowa, Assalé, in Glückstadt begründet. Die Stadt Glückstadt überreichte der Partnergemeinde ein Mikroskop, Arzneimittel und eine Ambulanz, mit dem Aufdruck „Glückstadt“ und erreichte damit nach Ansicht des AA einen „bemerkenswert[en] publizistischen und politischen Erfolg.“ <sup>246</sup>
Gelsenkirchen – Kaolack/Senegal	1961/62	Die Städtepartnerschaft wurde vom AA in Zusammenarbeit mit der Botschaft Dakar angebahnt, um eine Verbindung Kaolacks mit Zwickau im Rahmen der FMVJ zu verhindern. Auch ein Abschluss der Partnerschaft im Rahmen der FMVJ konnte umgangen werden. Seit 1975 bestehen kein Kontakte mehr. <sup>247</sup>

<sup>245</sup> Schreiben der Stadtverwaltung Bad Homburg an den Verfasser vom 21.02.2001.

<sup>246</sup> Vgl. den Bericht des Ref. 201 für die Tagung „Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern“ vom 14./15.12.1964. BArch Koblenz, B 213, Nr. 415. Vgl. Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften, S. 21.

<sup>247</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Gelsenkirchen an den Verfasser vom 02.07.1999. Fakten der Partnerschaft mit Kaolack/Senegal, StArch Gelsenkirchen, Alte Zeitungsausschnittsammlung. Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften, S. 21.

Buxtehude – Sangmélima/Kamerun	1962	Die Stadt Buxtehude nahm im Januar 1962 auf Initiative des einzigen Vertreters der FMVJ in Deutschland, Oberstudienrat Friedrich Rehrmann, einen kulturellen Austausch mit Sangmélima auf, der sich jedoch nur auf Briefkontakte zwischen Schülern beschränken sollte. Die Stadt Buxtehude war aber am Abschluss einer offiziellen Partnerschaft aus finanziellen Erwägungen nicht interessiert. Da jedoch in Afrika – durch Rehrmanns Engagement – bereits Hoffnungen geweckt worden waren und eine Delegation der Stadt Buxtehude sowie ein Gastgeschenk erwartet wurden, appellierte das AA an das „politische Verständnis der deutschen Städte und an ihre Bereitschaft, zur Verwirklichung der Ziele der deutschen Außenpolitik beizutragen.“ Nachdem sich der Premierminister Ostkameruns in die Angelegenheit eingeschaltet hatte, richtete das AA die „dringende Bitte“ an die Stadt Buxtehude, „irgendeine Leistung vorzusehen, die als greifbare Verwirklichung des Partnerschaftsangebots angesehen werden“ könne. Daraufhin bewilligte der Rat der Stadt im November 1964 eine Spende von 3.000 DM zur Einrichtung eines Kindergartens. Es wurde aber gegenüber dem AA ausdrücklich betont, dass es sich um ein „einmaliges Freundschaftsgeschenk“ handle. Am 06.10.1966 beschloss der Stadtrat aus finanziellen Gründen, keine offizielle Partnerschaft einzugehen. <sup>248</sup>
Essen – Dakar/Senegal	1962-64 geplant	Im Anschluss an einen Bericht der Botschaft Dakar anlässlich des Besuches von Bundespräsident Lübke im Senegal hatte das AA versucht, die Stadt Hamburg für eine Partnerschaft mit Dakar zu gewinnen, was die Hansestadt aber aus außenwirtschaftlichen Gründen ablehnte. <sup>249</sup> Erst daraufhin war man auf Essen gekommen und hatte über die Botschaft Dakar den Kontakt zur senegalesischen Hauptstadt hergestellt. Als sich jedoch im Mai 1963 das Generalsekretariat der FMVJ in Paris in die Verhandlungen einschaltete und den Abschluss im Rahmen ihrer Organisation forderte, konnte das Projekt nicht verwirklicht werden. <sup>250</sup>
Freiburg – Tananarive/Madagaskar	1963/64 geplant	Der Städtekontakt ging auf Bemühungen des deutschen Botschafters Friedensburg in Madagaskar zurück, der aus Freiburg i.Br. stammte. Die Stadtverwaltung verhielt sich jedoch aufgrund der finanziellen Belastungen eher zurückhaltend, so dass das Projekt 1963 zu scheitern drohte. Erst ein Reisekostenzuschuss des AA über 7.100 DM machte im Juli 1964 den Besuch einer zweiköpfigen Freiburger Delegation in Tananarive möglich. Der Stadtrat Tananarives stimmte nach erheblichen Auseinandersetzungen mit knapper Mehrheit einer Partnerschaft mit Freiburg zu, und der Gegenbesuch einer madagassischen Delegation wurde vereinbart. Eine Partnerschaft kam aber nie zustande.

248 Vgl. das Schreiben Stadtverwaltung Buxtehude an den Verfasser vom 28.02.2001. Stadt Buxtehude, Hauptamt, 10 28 16-01.

249 Vgl. Staatsarchiv der Freien und Hansestadt Hamburg, Bestand 131-1 II, Nr. 5225. Zur Begründung der Ablehnung wurde angeführt, dass „es Hamburg bisher abgelehnt ha[be], Partnerschaften mit afrikanischen Hafenstädten einzugehen, da eine derartige Bevorzugung eines besonderen Hafens bei den übrigen Häfen Mißgunst und Begehrlichkeit erwecken würde.“ Dies gelte umso mehr für Dakar, da die senegalesische Stadt erst an vierter Stelle der afrikanischen Hafenstädte rangiere.

250 Vgl. S. 298, Anm. 207.

Eckernförde – Tanga/Tansania	1963	Entstand ohne Beteiligung des AA durch direkte Fühlungnahme zwischen Bm Schmidt/Eckernförde und StD George/Tanga anlässlich einer Tagung für Verwaltungsbeamte aus Tansania in Berlin. Bei einem Besuch der Seminarteilnehmer in Eckernförde am 27. September 1963 wurde die Partnerschaft offiziell besiegelt. Neben außenpolitischen Motiven dürfte für die deutsche Partnerstadt auch koloniale Romantik eine gewisse Rolle gespielt haben. Die Partnerschaft wurde sowohl vom AA als auch von der DSE gefördert und ist auch heute noch im Rahmen der kommunalen Entwicklungshilfe aktiv. <sup>251</sup>
Köln – Tunis/Tunesien	1964	Die Städtepartnerschaft geht zurück auf gegenseitige Besuche der Stadtoberhäupter in den Jahren 1960 und 1962 sowie einen Besuch des tunesischen Direktors für Sport- und Jugendfragen im September 1963. Am 23. November 1963 stimmte der Stadtrat von Tunis der Partnerschaft offiziell zu. Das AA und die Botschaft Tunis hatten die Partnerschaft gefördert, da 1962/63 immer wieder Gerüchte aufgekommen waren, Tunis wolle eine Partnerschaft mit Leipzig abschließen, was sich jedoch als falsch herausstellte. Die Städtepartnerschaft ist heute noch aktiv. <sup>252</sup>
Eichstätt – Miarinarivo/Madagaskar	1964 geplant	Die Idee der Partnerschaft ging auf eine Anfrage der Stadt Miarinarivo in München zurück. Auf Vorschlag der deutschen Botschaft Tananarive, die die deutschlandpolitische Bedeutung herausstrich, leitete OB Vogel/München den Wunsch an die Stadt Eichstätt weiter. Der Rat der Stadt Eichstätt beschloss am 25.11.1964 die Aufnahme der Partnerschaft. Dieser Beschluss wurde am 25.02.1965 vom Rat der Stadt Miarinarivo bestätigt. Die Partnerschaft kam aber aufgrund der großen Entfernung nicht zustande. <sup>253</sup>
Würzburg – Mwanza/Tansania	1966	Die Idee für die Städtepartnerschaft entstand 1963 in enger Kooperation zwischen DST, AA und der Stadt Würzburg. Aufgrund der angespannten Beziehungen zwischen Tansania und der Bundesrepublik Deutschland [zeitweiliger Abbruch der diplomatischen Beziehungen] konnte die Städtepartnerschaft erst 1966 offiziell abgeschlossen werden. Sie schief jedoch bereits Ende der 1960er Jahre wieder ein, da die kommunale Selbstverwaltung in Tansania aufgehoben wurde. Erst 1992 konnte sie durch einen Stadtratsbeschluss wiederbelebt werden. <sup>254</sup>

251 Vgl. das Schreiben der Stadt Eckernförde an den Verfasser vom 18.06.2001. Vgl. auch Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften, S. 21f.

252 Vgl. den Berichte der Botschaft Tunis an das AA vom 19.11. und den Erlass des AA an die Botschaft Tunis vom 30.11.1963. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 421. Vgl. auch den Bericht des Ref. 201 für die Tagung „Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern“ vom 14./15.12.1964. BArch Koblenz, B 213, Nr. 415. Vgl. auch: Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften, S. 22.

253 Vgl. das Schreiben der Stadt Eichstätt an den Verfasser vom 30.05.2001. StArch Eichstätt, Akte Städtepartnerschaft Eichstätt/Miarinarivo.

254 Vgl. <http://www.wuerzburg.de/mwanza-ev/mwanza-01.html> [14.02.2001].

Höxter – Nabeul/Tunesien	1966 geplant	Die Partnerschaften werden zwar in einem Rundschreiben des „Sekretariats für kommunale Partnerschaften mit Entwicklungsländern“ aufgeführt, Unterlagen sind aber in den jeweiligen Kommunen nicht mehr vorhanden. <sup>255</sup>
Ingolstadt – Bongor/Tschad	1966 geplant	
Nürtingen – Fort Archambault/Tschad	1966 geplant	
Neuss – Moundou /Tschad	1966 geplant	
Hannover – Dar es Salaam/Tansania	1966 geplant	
Wiesbaden – Fort Lamy/Tschad	1966 geplant	
Bonn – Brazzaville/Kongo	1966 geplant	
Wiesbaden – Mandritsara/Madagaskar	1966 geplant	
Hannover – Blantyre/Malawi	1968	Die Städtepartnerschaft geht auf die Initiative des „Freundeskreises Zentral- und Ostafrika e.V.“ zurück, der sich 1964 an Hilfsaktionen der Bundesregierung für das gerade unabhängig gewordene Malawi beteiligte. Auf Anregung des deutschen Botschafters entwickelten sich erste Beziehungen zwischen Hannover und Blantyre, die durch den Freundeskreis organisiert wurden. 1968 beschloss der Rat der Stadt Hannover auf Initiative des Freundeskreises die Städtepartnerschaft mit Blantyre offiziell zu begründen. In den folgenden Jahren wurden zahlreiche Hilfsprogramme durchgeführt. Die Städtepartnerschaft ist auch heute noch aktiv. <sup>256</sup>
Münster – Monastir/Tunesien	1969	Entstand auf privater Basis aus dem Kontakt zwischen dem Gouverneur von Sousse und Nabeul und einem Kaufmann aus Münster. Die Stadt Monastir trat 1966 mit dem Wunsch an Münster heran, eine Partnerschaft zu begründen. Nachdem die Partnerschaft 1969 offiziell von den Räten beider Städte beschlossen worden war, entwickelten sich die Beziehungen in den 1970er Jahren problematisch, wurden aber zu Beginn der 1980er Jahre wiederbelebt. Die Städtepartnerschaft ist auch heute noch aktiv. <sup>257</sup>
Plön – Ksour-Essaf/Tunesien	1969	Die Partnerschaft entstand aus dem privaten Kontakt zwischen dem Gouverneur von Sousse und Nabeul und einem Plöner Geschäftsmann. Sie wurde am 17. April 1969 offiziell im Rathaus von Ksour Essaf bestätigt. In den 1970er Jahren wurde zahlreiche Hilfsprojekte durchgeführt. Die Städtepartnerschaft ist noch aktiv. <sup>258</sup>

<sup>255</sup> Vgl. das Rundschreiben Nr. 1 des „Sekretariats für kommunale Partnerschaften“ beim DGT vom 24.05.1966. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 101-35/2-4.

<sup>256</sup> Vgl. [http://www.hannover.de/deutsch/kultur/kult\\_ver/kult\\_amt/stae\\_par/blan/blan\\_fzo.htm](http://www.hannover.de/deutsch/kultur/kult_ver/kult_amt/stae_par/blan/blan_fzo.htm) [18.06.2001].

<sup>257</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Münster an den Verfasser vom 25.06.2001.

<sup>258</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Plön an den Verfasser vom 18.06.2001.

Reutlingen – Bouaké/Elfenbeinküste	1970	Die Kontakte zwischen Reutlingen und Bouaké wurden vom Reutlinger Fabrikanten Karl Danzer initiiert, der wirtschaftliche Beziehungen zur Elfenbeinküste pflegte und dort mehrere Niederlassungen unterhielt. 1963 übermittelte Danzer den Partnerschaftswunsch an die Stadtverwaltung Reutlingen. OB Kalbfell wandte sich daraufhin an das AA. Er sei sich „der politischen Bedeutung“ einer Städtepartnerschaft mit einer afrikanischen Stadt „bewußt und stehe dem Gedanken deshalb positiv gegenüber“, bat jedoch um weitergehende Informationen hinsichtlich der zu erwartenden finanziellen Belastungen und der Förderungsmöglichkeiten durch den Bund. Das AA begrüßte die Initiative Reutlingens, konnte aber keine finanziellen Zusagen machen. Dennoch stellte die Stadt Reutlingen 1966 den ersten Kontakt her. Die Städtepartnerschaft wurde 1970 bei einem Delegationsbesuch in Bouaké besiegelt. <sup>259</sup>
Marburg – Sfax/Tunesien	1971	Die Städtepartnerschaft Marburg-Sfax ging von tunesischer Seite aus und wurde vom Bundestagsabgeordneten Gerhard Jahn an seinen Wahlkreis weitergeleitet. Obwohl die Stadt Marburg zunächst nicht besonders interessiert war, wurde die Partnerschaft 1971 besiegelt. Insgesamt kamen in der Folgezeit nur wenig Kontakte zustande. Aufgrund einer Sportbegegnung in Marburg, an der auch eine israelische Mannschaft teilnahm, verschlechterten sich 1977 die gegenseitigen Beziehungen. Die Städtepartnerschaft ist aber trotzdem noch aktiv. <sup>260</sup>
Stuttgart – Menzel-Bourguiba/Tunesien	1971	Das Partnerschaftsprojekt ging aus einer Entwicklungshilfeinitiative des Landes Baden-Württemberg hervor. Von 1965 bis 1968 wurde in den Fabrikationshallen einer ehemaligen französischen Kriegswerft in Menzel Bourguiba ein Gewerbeförderungszentrum eingerichtet. Nach Ablauf des Projektes schlug der Gemeinderat von Menzel Bourguiba eine Städtepartnerschaft mit Stuttgart vor. Die Partnerschaft wurde am 1. Mai 1971 offiziell besiegelt. In den folgenden Jahren wurden sowohl Hilfsprojekte als auch kulturelle und sportliche Kontakte verwirklicht. Die Städtepartnerschaft besteht bis heute. <sup>261</sup>
Gelsenkirchen – Mahdia/Tunesien	1972	Die Städtepartnerschaft entstand auf Anregung des damaligen tunesischen Außenministers Masmondi. Abgesehen von einigen kleineren Aktivitäten entwickelte sich jedoch aufgrund struktureller Unterschiede und finanzieller Schwierigkeiten keine echte partnerschaftliche Beziehung, so dass der Ältestenrat der Stadt Gelsenkirchen 1977 beschloss, die Partnerschaft nicht mehr aktiv zu fördern. Seit 1987 sind alle Kontakte abgebrochen.

<sup>259</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Reutlingen an den Verfasser vom 26.02.2001. Vgl. auch den Schriftwechsel zwischen der Stadt Reutlingen und dem AA vom 13.01. und 03.02.1964. StArch Reutlingen, Nr. 007/82/1.

<sup>260</sup> Vgl. Wagner, Beate: Partnerschaften, S. 269f.

<sup>261</sup> Vgl. das Schreiben der Stadt Stuttgart an den Verfasser vom 18.06.2001. Vgl. auch: Menzel Bourguiba. Im Herzen der Stadt: der Stuttgarter Garten. Beilage zum Amtsblatt der Stadt Stuttgart vom 06.04.1989.

Rain am Lech – Tougan/Burkina Faso	1974	Die Städtepartnerschaft entstand auf Anregung des deutschen Generalkonsuls im damaligen Obervolta, Walter Heubl. Der Rat der Stadt Rain beschloss am 18. Januar 1974 den Abschluss der Partnerschaft mit Tougan. In der Folgezeit konnten zahlreiche humanitäre Projekte verwirklicht werden. Die Partnerschaft ist bis heute aktiv. <sup>262</sup>
Herzogenaurach – Kaya/Burkina Faso	1975	Die Partnerschaft geht ebenfalls auf Anregung des deutschen Generalkonsuls Walter Heubl zurück. Zunächst stand die humanitäre Hilfe im Vordergrund der Beziehungen. Im Laufe der Zeit entwickelte sich jedoch eine echte Partnerschaft. Die Städtepartnerschaft ist noch aktiv. <sup>263</sup>

In einer ersten Phase von 1961-63 reagierte das AA unkoordiniert auf Einzelfälle und versuchte, im direkten Kontakt mit einzelnen Städten Partnerschaften anzubahnen. Erst in der zweiten Jahreshälfte 1965 ging man dazu über Partnerschaften mit Entwicklungsländern koordiniert und offensiv zu außenpolitischen Zwecken einzusetzen. Da die Kommunen bzw. ihre Verbände sich jedoch lediglich als Repräsentanten der Bundesrepublik sahen, waren sie – unterstützt von den Landesinnenministerien – nur in sehr begrenztem Umfang zu einem eigenen finanziellen Engagement bereit. Die Finanzierungsfrage wurde somit zum zentralen Streitpunkt in den Verhandlungen zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung. Da es dem AA und dem BMZ zwischen 1964 und 1967 nicht gelang, die zugesagten Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, konnten weder die bereits ausgearbeiteten Strukturen noch die zwischen 1964 und 1966 angebahnten Partnerschaften vollendet werden. Die meisten Projekte kamen nie über ein unverbindliches Planungsstadium hinaus. Auch die wenigen Partnerschaften, die unter Vermittlung des Auswärtigen Amtes zustande gekommen waren, konnten sich – im Gegensatz zu den deutsch-finnischen Partnerschaften – auch in der Folgezeit nicht von der außenpolitischen Instrumentalisierung lösen. Viele schiefen aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Situation oder innenpolitischer Veränderungen in den afrikanischen Staaten in den 1970er Jahren ein.

Zusammenfassend ist das Scheitern der Bundesregierung ein Beleg für die Inkompatibilität föderaler Strukturen für die Instrumentalisierung subnationaler Akteure in der Außenpolitik. Selbst wenn, wie in der ersten Hälfte der 1960er Jahre, Einigkeit über die außenpolitischen Ziele solcher Beziehungen herrschte, führte die finanzielle Eigenverantwortlichkeit der jeweiligen Ebenen im Staatsaufbau unweigerlich zu Schwierigkeiten. Diese waren nur dadurch zu überwinden, dass die für die Außenpolitik zuständige Instanz, d.h., in diesem Fall die Bundesregierung, die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stellte. Andernfalls war ein Scheitern vorprogrammiert. Gerade in den 1960er Jahren dürfte dies die Bundesrepublik vor einigen kostspieligen transnationalen Abenteuern in Afrika bewahrt haben.

Was die Afrika-Partnerschaften der DDR angeht, so erlangten sie – wie schon weiter oben am Beispiel Finnland gezeigt – weniger aufgrund ihrer eigenen Stärke, sondern

<sup>262</sup> Vgl. <http://www.rain.de/info/tougan.htm> [18.06.2001].

<sup>263</sup> Telefonische Auskunft der Stadt Herzogenaurach vom 18.06.2001.

vielmehr durch die Reaktion der Bundesrepublik ihre Bedeutung. Letztlich gelang es der DDR mit relativ begrenztem Aufwand, der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Kommunalpartnerschaften immer wieder die Grenzen der Hallstein-Doktrin vor Augen zu führen und insbesondere durch die Seminare für afrikanische Kommunalpolitiker nützliche Kontakte zu knüpfen. Eine darüber hinausgehende ideologische oder entwicklungspolitische Bedeutung kann den transnationalen Kommunalkontakten aber nicht zugesprochen werden.

#### 4.4. „Guèrre de Jumelages“ – Die Auseinandersetzungen von FMVJ und RGE zwischen Kaltem Krieg und Verbandskonflikt

Im Krieg der Städtepartnerschaften, wie Jean Marie Bressand die Auseinandersetzungen zwischen der FMVJ und der RGE im Rückblick bezeichnete, spielte die Bundesrepublik nur eine Statistenrolle, obwohl gerade der Beitritt von sechs DDR-Städten zur FMVJ anlässlich ihres III. Weltkongresses vom 11.-14. April 1960 in Aosta und die Gründung der „Sektion DDR der Weltföderation der Partnerstädte“ am 1. August 1960 einer der Hauptgründe für die Eskalation der Konflikte war.<sup>264</sup> In Westdeutschland führte die FMVJ abgesehen vom Engagement weniger Einzelpersonen und der knapp einjährigen Mitgliedschaft der Stadt Buxtehude in den Jahren 1960/61 bis heute ein Schattendasein.<sup>265</sup> Trotzdem füllte die Korrespondenz mit und über die FMVJ insbesondere in den 1960er Jahren ganze Berge von Aktenordnern im AA, bei den Spitzenverbänden und internationalen Organisationen.

Wie in der Überschrift bereits angedeutet, hatte der Konflikt zwei Ursachen. Zum einen trat mit dem FMVJ im Jahre 1957 eine vierte Organisation auf das bereits heftig zwischen IGV, IBU und RGE umkämpfte Feld der transnationalen kommunalen Zusammenarbeit und der Städtepartnerschaften. Diese Tatsache wurde noch durch das sog. „Fünfte Prinzip“ verschärft, zu dessen Anerkennung sich alle Mitglieder der FMVJ verpflichten mussten. Die Bestimmung verlangte von allen Mitgliedsstädten, dass Partnerschaften nur innerhalb der Organisation abgeschlossen werden dürften, so dass Partnerschaften mit Nicht-Mitgliedsstädten nur durch deren Beitritt zur FMVJ möglich waren. Diese Praxis wurde von den anderen Kommunalverbänden als Versuch der FMVJ abgelehnt, eine Monopolstellung auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften aufzubauen. Zum anderen forderte das unpolitische Partnerschaftskonzept der FMVJ, welches auch systemübergreifende Partnerschaften einschloss, die Ablehnung insbesondere des streng föderalistischen und antikommunistischen RGE geradezu heraus, der im Weltbund nichts anderes als eine „kommunistische Tarnorganisation“ erblickte. Auch wenn die Regierungen in Bonn und Paris den Einfluss der

---

<sup>264</sup> Vgl. den Tätigkeitsbericht der Sektion DDR der Weltföderation der Partnerstädte für die Tagung des Exekutivrates der FMVJ in Dakar im März 1961. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 294.

<sup>265</sup> Vgl. die Austrittserklärung der Stadt Buxtehude aus der FMVJ vom 13.03.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294. Erst nach der Deutschen Einheit wurde am 07.11.1991 ein „Deutsches Komitee im WPS“ gegründet, dem aber hauptsächlich ostdeutsche Städte angehörten. Vgl. Treffen der Mitgliedstädte des WPS in Erfurt, in: Weltbund der Partnerstädte (WPS). Mitteilungsblatt [3/1991], S. 1; Ein „Deutsches Komitee im WPS“, in: ebd. [2/1991], S. 3.

Ostblockstaaten durchaus differenziert beurteilten – was auch durch die DDR-Akten zur FMVJ bestätigt wird –, sahen sie in der FMVJ insbesondere in der ersten Hälfte der 1960er Jahre eine Bedrohung der erfolgreichen Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa sowie ein Propagandainstrument des Ostblocks und insbesondere der DDR. Sie konnten jedoch zu keiner Zeit eine einheitliche Position gegenüber der FMVJ formulieren und versuchten daher, abwechselnd eine Ausweitung des Einflusses der FMVJ zu verhindern oder zwischen ihr und den anderen internationalen Kommunalorganisationen zu vermitteln. Dieses uneinheitliche Verhalten wurde vor allem durch die unterschiedliche Bedeutung der Konflikursachen bedingt. Während in den späten 1950er und frühen 60er Jahren die ideologische Ablehnung der FMVJ überwog, schob sich ab Mitte der 1960er Jahre der Verbandskonflikt in den Vordergrund, auch wenn bis in die 1980er Jahre hinein der Vorwurf der kommunistischen Unterwanderung immer wieder gegen die FMVJ ins Feld geführt wurde.

Im Folgenden sollen zunächst die Ursprünge und die Entstehungsgeschichte des Partnerschaftskonzept der FMVJ in den 1950er Jahren analysiert werden, um anschließend die vorrangig ideologischen Konflikte der späten 1950er und die zunehmend verbandspolitischen Streitigkeiten der 1960er Jahre zu skizzieren.

#### 4.4.1 Die Entstehungsgeschichte und das Partnerschaftskonzept der FMVJ

*„Considérer le jumelage des villes comme un instrument de culture humaine, sans aucune préoccupation partisane. [...] Conçu comme un instrument de culture populaire et de formation civique internationale, il a un caractère éminemment social et éducatif et ne saurait être détourné de son objet à des fins ou personnelles, ou partisanses, ou politiques.“<sup>266</sup>*

Im Juli 1951 gründeten ehemalige Mitglieder des französischen Geheimdienstes und der Resistance-Bewegung um Jean-Marie Bressand die Organisation „Association du Monde Bilingue“ mit dem Ziel, durch die Förderung eines französisch-englischen Bilingualismus und durch Kontakte von Mensch zu Mensch über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg den Weltfrieden zu sichern.<sup>267</sup> Zu diesem Zweck sollten Partnerschaften auf Gemeindeebene, deren erste zwischen Luchon/Frankreich und Harrowgate/Großbritannien 1953 abgeschlossen wurde, begründet werden, die über Partnerschaftskomitees nicht nur die Gemeindevertreter, sondern alle Teile der Bevölkerung erfassen und durch die Förderung der Zweisprachigkeit das gegenseitige Verständnis jenseits aller ideologischen, politischen, religiösen und rassischen Unterschiede verbessern sollten.<sup>268</sup> Die Gemeinde war dabei nur insoweit von Bedeutung, als sie den organisatorischen Rahmen für menschliche Kontakte darstellte.

---

<sup>266</sup> La Charte des villes jumelées, Congrès constitutif d’Aix-les-Bains France 1957, in: Cités Unies, Nr. 82, [ca. 1972] Spezialnummer, S. 170.

<sup>267</sup> Vgl. zur Gründungsgeschichte der Monde Bilingue: Vion, Antoine: Construction, S. 69ff. Vgl. auch: Borgia, Charlotte: De la Résistance a la coopération des peuples, in: Cités Unies [100/1980], S. 4.

<sup>268</sup> Vgl. Gayral. Michéle: Panorama des Jumelages, in: Cités Unies [100/1980], S. 5ff.

Kommunalpolitische Fragestellungen oder föderalistisches Gedankengut spielten dagegen weder für die „Monde Bilingue“ noch für die 1957 aus ihr hervorgegangene „Fédération Mondiale des Villes Jumelées“ eine Rolle.

In der ersten Hälfte der 1950er Jahre gelang es der „Monde Bilingue“ in Frankreich, insbesondere in Paris, in Intellektuellen- und Parlamentarierkreisen, die sich in einem überparteilichen Aktionskomitee zusammenschlossen, sowie in Großbritannien, den USA und Kanada eine nicht unerhebliche Anhängerschaft aufzubauen und zahlreiche Partnerschaften zu verwirklichen. Dies änderte sich schlagartig im Jahr 1956, als die Sowjetunion nach dem XX. Parteitag der KPdSU im Rahmen der Strategie der „Friedlichen Koexistenz“ begann, sich für kommunale Kontakte mit der westlichen Welt zu interessieren. In diesem Zusammenhang trat sie sowohl an den IGV als auch die „Monde Bilingue“ heran. Während die Kontakte zwischen dem IGV und den Ostblockstaaten nicht über vorsichtige Fühlungen und interne Diskussionen hinausgingen, erklärte sich die „Monde Bilingue“, die bereits seit ihrer Gründung den Ostblockstaaten die Schaffung systemübergreifender Kulturbeziehungen und Städtepartnerschaften angeboten hatte, bereit, die Organisation eines Weltkongresses der Partnerstädte im Juli 1956 in St. Etienne zu übernehmen. Zu dieser Veranstaltung sollten Städte aller UNESCO-Mitglieder eingeladen werden, um einen Weltbund der Partnerstädte zu gründen, der auch über die Blockgrenzen hinaus eine weltweite Verständigung auf kulturellem Gebiet ermöglichen sollte. Nachdem die französische Regierung zunächst ihre Unterstützung für den Kongress zugesagt hatte, zog sie sie nach einer Pressekampagne der französischen Sektion des RGE, die der „Monde Bilingue“ vorwarf, kommunistisch gesteuert zu sein, zurück, so dass die Veranstaltung abgesagt werden musste.

Gleichzeitig begann mit der Verkündung des „People to People“-Programms durch Präsident Eisenhower 1956 eine Neuorganisation der amerikanischen Städtepartnerschaften, die jedoch nur Kontakte von amerikanischen Bürgern mit der „freien Welt“ fördern sollte.<sup>269</sup> Dementsprechend lehnte die amerikanische Regierung die 1957 in Aix-les-Bains gegründete FMVJ ab.<sup>270</sup> Damit war das Projekt des Bilingualismus praktisch gescheitert, da die FMVJ – abgesehen von einigen Einzelpersonlichkeiten – ihre Anhängerschaft in Großbritannien und den USA

---

<sup>269</sup> Vgl. Provost, Madeleine: Jumelages, S. 376f.; Zelinsky, Wilbur: Twinning, S. 7f.: „Although heavily festooned with altruistic objectives, there can be little doubt that the project was, in effect, a product of the Administration’s overall Cold War strategy, albeit one of its less malevolent components.“ Vgl. zur Entwicklung der Städtepartnerschaften in den USA: ders.: Sister Cities Alliances, in: American Demographics [12/1988] H. 6, S. 42-45.

<sup>270</sup> Vgl. Vion, Antione, Construction, S. 89. Auch wenn ein direkter Zusammenhang zwischen den Planungen der FMVJ für einen Weltkongress der Partnerstädte und der Verkündung des „People to People“-Programms bisher nicht nachgewiesen worden ist, so führte die „United States Information Agency“ 1961 gegenüber der Deutschen Botschaft Washington an, man fördere durch die „People to People Organisation“ den IGV als eine „Art Gegengewicht“ gegen die FMVJ. Undatierter Bericht [wahrscheinlich August 1961] der Botschaft Washington an das AA. PA/AA Berlin, Ref. 201 IA1, Nr. 294.

weitgehend verlor.<sup>271</sup> Aber auch in Frankreich schmolz die Unterstützung der „Monde Bilingue“ im Zuge der antikommunistischen Welle, die Frankreich nach der sowjetischen Niederschlagung des Volksaufstandes in Ungarn 1956 ergriff. Zwar blieben die Führungsgremien der FMVJ auch in den folgenden Jahren überparteilich organisiert, aber die nicht-kommunistischen Vertreter wechselten häufig und waren zumeist einflusslose Außenseiter in ihren eigenen Parteien.<sup>272</sup> Die SFIO und die Unabhängigen verboten 1960 ihren Mitglieder sogar die Mitgliedschaft in der FMVJ.<sup>273</sup> Im Gegensatz dazu weiteten die französischen Kommunisten und die osteuropäischen Staaten ihren Einfluss auf die FMVJ nach 1957 systematisch aus. Waren auf dem Gründungskongress in Aix-les-Bains nur eine zweiköpfige Delegation der KPF und kleine polnische und bulgarische Delegationen sowie die Kulturabteilungen der osteuropäischen Botschaften zugegen, so hatten bereits 1961 24 Städte aus Osteuropa die Mitgliedschaft erworben, darunter auch sechs DDR-Städte. Zudem gelang es der FMVJ ab 1960, zahlreiche Städte im französischsprachigen Nordafrika als Mitglieder zu gewinnen.<sup>274</sup> In Westeuropa hatte sie außerhalb Frankreichs nur in Großbritannien und Italien eine nennenswerte Sektion, wie aus einer Aufstellung der Mitgliederstruktur der FMVJ durch das BMI vom Februar 1961 hervorgeht:

Tab 19: Mitgliederstruktur der FMVJ [Stand: Februar 1961]<sup>275</sup>

Westliche Länder	292	Ostblockstaaten	24	Afrikanische Staaten	26
Frankreich	149	UdSSR	6	Senegal	8
Großbritannien	57	DDR	6	Tunesien	5
Italien	42	Bulgarien	3	Marokko	4
Kanada	21	Polen	3	Kamerun	2
USA	9	Rumänien	3	Madagaskar	2
Andere	14	CSSR	2	Andere	5
		Jugoslawien	1		

<sup>271</sup> Lediglich im französischsprachigen Kanada blieb die FMVJ einflussreich. Vgl. Provost, Madeleine: Jumelages, S. 380f.

<sup>272</sup> Vgl. die Aufzeichnung von OB Hahn/Frankenthal vom 02.03.1964 über ein Gespräch mit Muntzke und Bareth. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-102-3/4: „Herr Bareth ist der Meinung, dass es sich bei dem Weltbund der Partnerstädte um eine Organisation handelt, hinter der in Frankreich niemand steht. [...] Die französischen Kommunalpolitiker, die für den Weltbund eintreten oder sich für ihn einsetzen, sind vorgeschobene Statisten [...]. Es werden immer wieder andere eingeladen und es treten andere auf. [...] Herr Degornet aus Colombes wird von Herrn Bareth als unbedeutend und einflusslos geschildert.“

<sup>273</sup> Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 30.10.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294. Vgl. auch: CE/AS Doc 1486.

<sup>274</sup> Vgl. Kap. 4.3.4.

<sup>275</sup> Vgl. für die Zahlenangaben das Schreiben des BMI an das AA vom 27.10.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294.

Die reinen Zahlenverhältnisse, die ein deutliches Übergewicht der westlichen Mitglieder ausweisen, änderten sich im Laufe der 1960er Jahre kaum. Ende 1968 standen 71 Mitgliedsstädten der sozialistischen Länder über 500 in Italien und Frankreich gegenüber. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich insbesondere bei den sowjetischen Mitgliedern um Millionenstädte handelte, während die Hälfte der französischen und italienischen Mitgliedsstädte Kleinstädte mit weniger als 5.000 Einwohnern waren. Da die Mitgliedsbeiträge in Relation zur Einwohnerzahl erhoben wurden, führte dies zu einer nicht unerheblichen finanziellen Abhängigkeit der FMVJ von den Beitragszahlungen der sozialistischen Mitglieder.<sup>276</sup>

Die Auseinandersetzungen um den Kongress in St. Etienne und Aix-les-Bains waren der Anfang für weitere publizistische, parlamentarische und juristische Streitigkeiten zwischen den Anhängern der FMVJ und dem AFCCE in Frankreich, die ihren Höhepunkt 1960 in der Einstellung der finanziellen Unterstützung der französischen Regierung für die FMVJ fanden. In diesem Zusammenhang wurde der Konflikt ab 1960 auch auf die europäische Ebene und nach Deutschland getragen und führte 1961 zur Verurteilung der FMVJ durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates.

Die große Aufmerksamkeit stand jedoch in krassem Widerspruch zum realen Einfluss der Organisation, die in Westeuropa mit Ausnahme Frankreichs und Italiens praktisch bedeutungslos blieb und auch im Bereich der Ost-West- und Nord-Süd-Partnerschaften kaum Ergebnisse vorweisen konnte. Gerade der unpolitische Anspruch der FMVJ machte sie zum Spielball unterschiedlicher politischer Interessen, die immer wieder zu internen und externen Konflikten führten. Die osteuropäischen Staaten benutzten die Organisation als Propagandainstrument für ihre Arbeit in Westeuropa. Die DDR sah in der FMVJ vor allem ein Instrument zur Förderung ihrer Anerkennungspolitik, was wiederum zu einem erhöhten Interesse der Bundesregierung an deren Aktivitäten führte. Die afrikanischen Staaten versuchten über die FMVJ zusätzliche Entwicklungshilfegelder zu mobilisieren, und die französische Regierung nutzte die Kontakte der FMVJ im Rahmen ihrer Afrika- und ab Mitte der 1960er Jahre für ihre Ostpolitik. Inwieweit die FMVJ auch mit dem französischen Geheimdienst zusammenarbeitete, wie man in Osteuropa vermutete, ist naturgemäß schwer zu beantworten und im Rahmen dieser Untersuchung letztlich auch bedeutungslos.

---

<sup>276</sup> Vgl. die undatierte [wahrscheinlich Ende 1969] Information über Erfahrungen der DDR aus der Mitgliedschaft in der FMVJ mit Schlußfolgerungen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV/A2/20 94: „Die Städte der sozialistischen Länder bringen mit 71 Mitgliedstädten nach der Übersicht, die die Generaldirektion im Jahre 1968 herausbrachte, 56% des Mitgliedsbeitragsaufkommens. Hier ist zu bemerken, daß das Ist-Aufkommen durch die sozialistischen Länder wahrscheinlich noch höher ist, weil eine große Zahl westlicher Länder seit Jahren ihren Beitrag nicht mehr bezahlen.“ Vgl. den Bericht über den V. Weltkongress der Partnerstädte vom 04.-07.09.1964 in Warschau und über die Tätigkeit der DDR-Delegation. Ebd., DY 30/IV A2/13 146: „Oberbürgermeister Isajew, Leningrad, wies u.a. darauf hin, daß in der UdSSR Millionenstädte Mitglied sind [...]. Die 10 sowjetischen Mitgliedstädte bezahlen allein etwa  $\frac{3}{4}$  aller Mitgliedsbeiträge der FMVJ.“ Auf dem Kongress in Warschau wurde daraufhin eine Erhöhung der Mitgliedsbeiträge von 6 auf 10 \$ je 5.000 Einwohner beschlossen. Für Städte mit über 100.000 Einwohner wurde im Gegenzug auf Antrag der sowjetischen Städte eine Ermäßigung auf 10 \$ je 10.000 Einwohner eingeführt.

Worauf es ankommt, ist die Tatsache, dass es sich bei der FMVJ zwar um eine Organisation handelte, die transnationale Kontakte auf kommunaler Ebene fördern wollte, dass aber die Auseinandersetzungen um die und in der Organisation ein deutliches Licht auf ihre allseitige politische Instrumentalisierung werfen. Die Bedeutung der FMVJ resultierte daher nicht aus ihrer Relevanz für die transnationalen Kommunalbeziehungen, sondern aus ihrem Stellenwert als Instrument staatlicher Außenpolitik im Rahmen des Ost-West-Konflikts. Dies wird besonders in den Jahren 1960 bis 1964 deutlich, in denen die Gründung einer „Sektion DDR der Weltföderation der Partnerstädte“ zur Verquickung der Auseinandersetzungen um die FMVJ mit der deutsche Frage führte. Dabei soll zunächst die Frage geklärt werden, inwieweit es sich bei der FMVJ um eine „kommunistische Tarn-“ bzw. um eine „kommunistisch unterwanderte“ Organisation handelte. Vor diesem Hintergrund soll dann die Reaktion der Kommunalverbände und Regierungen in der Bundesrepublik und in Westeuropa analysiert werden.

#### 4.4.2 *Das Verhältnis der FMVJ zur DDR und zu den sozialistischen Staaten*

*„Die weltumspannende Organisation der FMVJ bietet breite Möglichkeiten, die Politik und Errungenschaften der DDR zu popularisieren und gegen den westdeutschen Ausschließlichkeitsanspruch zu kämpfen.“<sup>277</sup>*

Der Vorwurf der kommunistischen Unterwanderung war das Hauptargument, welches von den Regierungen und den internationalen Kommunalorganisationen in Westeuropa gegen die FMVJ ins Feld geführt wurde. Wie bereits oben gezeigt, hatten die osteuropäischen Mitgliedsstädte trotz ihrer geringen Zahl einen erheblichen finanziellen Einfluss innerhalb der Organisation, und die Regierungen des Ostblocks benutzten die FMVJ natürlich als Mittel im Rahmen ihrer Strategie der „friedlichen Koexistenz“, die ab 1956 ihr außenpolitisches Handeln bestimmte. Insoweit scheint der Vorwurf der kommunistischen Unterwanderung oder zumindest Beeinflussung der FMVJ durch die Ostblockstaaten durchaus gerechtfertigt. Eine Auswertung der relevanten Akten des ZK der SED und des MfAA führen jedoch zu einer differenzierteren Betrachtung.

Zunächst einmal war das Engagement der osteuropäischen Staaten in der FMVJ durchaus begrenzt. Von allen sozialistischen Mitgliedsländern hatte lediglich die DDR größeres Interesse an den Aktivitäten der Organisation. Wie das Eingangszitat belegt, war für sie die FMVJ ein wichtiges Instrument im Rahmen ihrer Anerkennungspolitik und der Auslandsinformation. Deshalb versuchte sie in den 1960er Jahren wiederholt, durch Absprachen der sozialistischen Mitgliedsländer der FMVJ für eine bessere Koordinierung ihrer Aktivitäten in der FMVJ zu sorgen.<sup>278</sup> Für die anderen

---

<sup>277</sup> Information der Weltföderation der Partnerstädte. Sektion Deutsche Demokratische Republik vom 10.04.1964. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV A 2/13 146.

<sup>278</sup> Vgl. das Schreiben des MfAA an die Botschaft der DDR in Moskau vom 01.12.1962. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 845. Bericht über die Beratung der Mitglieder des Exekutivrates der FMVJ der sozialistischen Länder und von Funktionären der Freundschaftsgesellschaften am 28.01.1963 in Prag. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV A 2/13 146; Vermerk über eine Konsultation mit dem Generalsekretär der Gesellschaft für kulturelle Beziehungen mit dem Ausland der CSSR, Gen. Fugner, am 10.10.1963. DY 30/IV A2/13 147; Beratung der Vertreter der

osteuropäischen Staaten hatte die FMVJ aber – trotz der erheblichen finanziellen Beiträge, die die sozialistischen Staaten entrichteten – nur untergeordnete Bedeutung. Dies lag vor allem daran, dass sie im Gegensatz zur DDR über normale diplomatische Beziehungen zu Westeuropa und Afrika verfügten. Die DDR-Sektion, die ein besonderes Interesse an der Mitarbeit in der FMVJ hatte, konnte aber aufgrund der Reisebeschränkungen des Alliierten Reiseamtes in West-Berlin für Politiker und Funktionäre aus Ostdeutschland nur sehr begrenzt am Leben des Verbandes teilnehmen. Da den DDR-Delegationen die Einreise in NATO-Staaten grundsätzlich verweigert wurde, hatten sie bis 1970 nur dann die Möglichkeit, sich an Veranstaltungen der FMVJ zu beteiligen, wenn diese in sozialistischen oder neutralen Ländern stattfanden.

Entscheidend für den relativ geringen Einfluss der sozialistischen Staaten auf die FMVJ war jedoch die Unabhängigkeit des Generalsekretariats unter der Leitung des Generaldelegierten Jean-Marie Bressand. Der exzentrische und undurchsichtige Ex-Geheimdienstmitarbeiter verstand es meisterhaft, die teilweise antagonistischen Interessen der einzelnen Mitglieder gegeneinander auszuspielen und Konflikte mit anderen Organisationen vom Zaun zu brechen oder zu schüren, um so seine eigene Vormachtstellung innerhalb der Organisation immer wieder durchzusetzen. Dies führte in den 1960er Jahren zu ständigen internen Machtkämpfen:

„Trotz vielfältiger Bemühungen der Vertreter der Städte der sozialistischen Länder, daß entsprechend den Statuten der Exekutivrat das beratende und beschließende Organ und die Generaldirektion dessen ausführendes Organ ist, scheiterten [unsere Anstrengungen, I.B.] bisher an der sehr eigenwilligen, um nicht zu sagen diktatorischen Haltung des Generalbevollmächtigten der FMVJ. [...] Bei diesen sehr heftigen Auseinandersetzungen bezog Bressand – wie schon oft – als einzige Haltung die Erklärung seines Rücktritts.“<sup>279</sup>

Gegenüber den sozialistischen Ländern verfolgte Bressand eine geschickte Schaukelpolitik, indem er einerseits immer wieder öffentlich Propagandapositionen des Ostblocks wie die „Zwei-Staaten-Theorie“ oder die Ablehnung des deutsch-französischen Vertrages übernahm und andererseits die DDR durch die Verhandlungen mit westdeutschen Kreisen oder utopischen Vorschlägen immer wieder herausforderte. 1961 machte er sich den Vorschlag der deutschen Botschaft in Paris zu Eigen, eine gesamtdeutsche Sektion der FMVJ zu bilden, was von den DDR-Vertretern natürlich abgelehnt wurde.<sup>280</sup> 1965/66 versuchte er, die mit Vertretern der Bundesrepublik ausgehandelten „Vier Siegburger Punkte“, die als Vorbedingung eines Beitritts bundesdeutscher Städte in die FMVJ galten, gegen den Widerstand der sozialistischen

---

sozialistischen Länder und der Vertreter der kommunistischen Parteien aus den kapitalistischen Ländern in Vorbereitung der Exekutivratssitzung der FMVJ am 06.10.1966 in Le Locle/Schweiz. PA/AA Berlin, Bestand MfAA C 346/72.

279 Undatierte [wahrscheinlich Ende 1969] Information über Erfahrungen der DDR aus der Mitgliedschaft in der FMVJ mit Schlussfolgerungen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde, DY 30/IV/A2/20 94.

280 Vgl. das Schreiben des MfAA an die Botschaft der DDR in Moskau vom 12.10.1961. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 845.

Länder durchzusetzen.<sup>281</sup> Zudem ließ er 1969 Walter Ulbricht anlässlich einer in der DDR geplanten Konferenz zum Thema „Volksbildung“ durch den FMVJ-Präsidenten Giorgio La Pira vorschlagen, die DDR möge anlässlich der Konferenz „[f]reies Passieren für Westberliner nach Ostberlin“ gewähren.<sup>282</sup> Durch diese Strategie verhinderte Bressand, dass die Ostblockstaaten ihr Interesse an der FMVJ als Instrument ihrer Propaganda in Westeuropa verloren und sorgte gleichzeitig dafür, dass der politische Einfluss der kommunistischen Kräfte innerhalb der Organisation nicht zu groß wurde.

Darüber hinaus verstand es auch die DDR, durch ständige Alleingänge das Klima in den Beziehungen zum Generalsekretariat der FMVJ in Paris immer wieder zu belasten. So wurde ab 1962 alle zwei Jahre das „Dresdener Kolloquium europäischer Kommunalpolitiker“ vom DSGT durchgeführt, was Bressand nicht zu Unrecht als Konkurrenzveranstaltung zur FMVJ betrachtete. In den Jahren 1963/64 benutzte die DDR-Sektion die FMVJ für die Vorbereitung und Durchführung ihres ersten Seminars für afrikanische Kommunalpolitiker in Weimar. Als die FMVJ sich jedoch in die inhaltliche Gestaltung der Veranstaltung einmischte, beendete die DSGT die Zusammenarbeit und führte die Kurse in Eigenregie weiter.<sup>283</sup> Letztlich sagte die DDR 1969 eine Tagung zum Thema „Volksbildung“ kurzfristig – angeblich aus Termenschwierigkeiten – ab, was zu einer deutlichen Abkühlung des Verhältnisses zwischen dem Generaldelegierten und den DDR-Behörden führte.<sup>284</sup>

Die negative Folge der ständigen Konflikte war, dass in der Organisation, die angetreten war, um durch unpolitische Kontakte zwischen Menschen auf kommunaler Basis den weltweiten Frieden und Zusammenarbeit zu fördern, niemals ein Vertrauensverhältnis entstehen konnte und kaum über etwas anderes diskutiert wurde als Politik. Der friedens- oder kommunalpolitische Nutzen der FMVJ war daher gering.

Für die weitere Darstellung ist festzuhalten, dass die politischen Angriffe auf die FMVJ, in denen der Pariser Organisation kommunistische Unterwanderung vorgeworfen wurde, sicherlich nicht völlig aus der Luft gegriffen waren, aber von ihren Gegnern – bei aller Berücksichtigung ihrer politischen Überzeugungen – aus verbandspolitischen Gründen bewusst übertrieben wurden, um eigene Ziele durchzusetzen. Für die DDR blieb der Erfolg ihrer Mitarbeit in der FMVJ insgesamt gering und wurde dementsprechend in den 1970er Jahren mit dem Wegfall der außenpolitischen Motive für den Eintritt schrittweise zurückgefahren.

---

281 Vgl. S. 327. Vgl. das Schreiben von Jean-Marie Bressand an die Exekutivratsmitglieder der FMVJ vom 12.05.1965. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde. DY 30/IV A2/13 146; Undatierte [wahrscheinlich Ende 1969] Information über Erfahrungen der DDR aus der Mitgliedschaft in der FMVJ mit Schlussfolgerungen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde. DY 30/IV/A2/20 94.

282 Schreiben von FMVJ-Präsident Giorgio La Pira an Walter Ulbricht vom 05.03.1969. Ebd.

283 Vgl. die undatierte [wahrscheinlich Ende 1969] Information über Erfahrungen der DDR aus der Mitgliedschaft in der FMVJ mit Schlussfolgerungen. SAPMO, BArch Berlin-Lichterfelde. Ebd.

284 Die Ursache dürfte sowohl in den unerwünschten Inhalten der Veranstaltung als auch organisatorischen Fehlplanungen auf DDR-Seite gelegen haben. Vgl. ebd.; undatiertes [wahrscheinlich Ende 1969] Bericht über die für September 1969 in Dresden geplante Konferenz der FMVJ. Ebd.

#### 4.4.3 *Der Ost-West-Konflikt auf der Ebene der internationalen Kommunalverbände*

*„Considering [...] that they are incompatible with the aims of the Council of Europe, which are fundamentally opposed to totalitarian systems and ideas.“<sup>285</sup>*

Während die englischen und die französischen Sektionen von IGV, RGE und IBU bereits in der ersten Hälfte der 1950er Jahre in Konflikt mit der „Monde Bilingue“ gerieten,<sup>286</sup> wurden die Kommunen in der Bundesrepublik erst durch die Einladungen zu den Gründungskongressen der FMVJ in St. Etienne und Aix-les-Bains 1956/57 mit dem Problem konfrontiert und rieten ihren Mitgliedsstädten von einer Teilnahme ab.<sup>287</sup> Auch der RGE und die IBU nahmen Resolutionen an, die den „Neutralismus“ der „Monde Bilingue“ und der FMVJ ablehnten und ihre Mitgliedsstädte aufforderten, nicht mit den beiden Organisationen zusammenzuarbeiten.<sup>288</sup> Lediglich der IGV sprach sich nicht offiziell gegen die FMVJ aus, geriet in den folgenden Jahren aber durch die Konkurrenz zur FMVJ im Rahmen der UNESCO und der UNO in Konflikt mit der Pariser Organisation.<sup>289</sup>

Während der Konflikt zwischen den nationalen Sektionen von FMVJ sowie IBU und RGE in Frankreich bereits seit 1956 ein kontinuierliches politisches Streitthema war, blieb der Konflikt um die Organisation in der Bundesrepublik Deutschland bis 1960 auf die zuständigen Ministerien und Geschäftsstellen der kommunalen Spitzenverbände beschränkt. Dies lag vor allem daran, dass es der FMVJ nicht gelang, abgesehen von Friedrich Rehrmann, einem Oberstudienrat aus Buxtehude, Unterstützung in kommunalen Kreisen der Bundesrepublik zu gewinnen.<sup>290</sup> Die Bundesregierung hatte

---

285 CE/AS Rec (1961) 296.

286 Vgl. das Schreiben von IGV-Generalsekretär Arkema an den DST vom 23.12.1958. Vgl. auch den Bericht von IBU-Geschäftsführer Engelhardt auf der Sitzung der deutschen Delegation des VA der IBU am 05.10.1957 in Stuttgart. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70. Vgl. auch das Schreiben von IBU-Geschäftsführer Engelhardt an das AA vom 17.09.1957. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 35.

287 Vgl. den Vermerk von IBU-Geschäftsführer Engelhardt an OB Klett vom 20.04.1956. StArch Stuttgart, Hauptaktei, Gr. 0-102-3. Vgl. auch die Mitteilung des DST vom 10.01.1957. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-15/1.

288 Vgl. die Sitzung des Internationalen Büros des RGE am 07./08.07.1957 in Cannes. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 6; Niederschrift und Resolution der Delegiertenversammlung des RGE am 08./09.12.1957 in Wien. Ebd., Nr. 2. Vgl. auch die Sitzung des VA der IBU am 02.11.1957 in Paris. StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 70.

289 Im Rahmen der beiden Weltorganisationen wurde der IGV bei Projektanträgen und bei der Frage der Gewährung verschiedener Stufen des Konsultativstatus für nichtstaatliche Organisationen durch die westlichen, die FMVJ von den osteuropäischen und den afrikanischen Staaten unterstützt.

290 Vgl. zur Person Friedrich Rehrmanns das Vermerk über eine Besprechung von Vertretern des BMI und des AA mit dem deutschen Interessenvertreter des Weltstädtebundes am 31.07.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294. „Seine [Rehrmanns] Ausführungen bestätigten die hier aufgrund des Aktenstudiums bestehende Auffassung, daß es sich bei ihm um einen Idealisten handelt, der seine Freizeit einer Tätigkeit widmet, die die Welt verbessern soll. Politisch ist Herr Rehrmann recht unerfahren, auch scheint er in seinem Vorgehen öfters nicht geschickt zu sein.“

sich erst nach dem Kongress in Aix-les-Bains, zu dem man, wie die anderen westlichen Regierungen, keinen Beobachter entsandt hatte, für die FMVJ zu interessieren begonnen und versucht, sich ein Bild über die politische Orientierung der Organisation zu machen, ohne zunächst zu einem klaren Ergebnis zu kommen.<sup>291</sup> Als man sich schließlich im Juli 1958 entschloss, die kommunalen Spitzenverbände vor der „Monde Bilingue“ als einer „zweifelsfrei parakommunistischen Organisation“ zu warnen, mussten die Regierungsvertreter feststellen, dass man auf kommunaler Seite bereits über das Problem FMVJ informiert war und entsprechende Beschlüsse gefasst hatte.<sup>292</sup>

Nachdem die Frage der FMVJ im folgenden Jahr durch die Diskussion um die Städtepartnerschaft Dijon-Stalingrad erneut das AA beschäftigt hatte,<sup>293</sup> erreichte der Konflikt in der Bundesrepublik 1960/61 schließlich seinen Höhepunkt und griff auf den Europarat über. Auslöser der Krise war – vor dem Hintergrund der angespannten internationalen Lage, der Gründung einer DDR-Sektion im Rahmen der FMVJ und der Besorgnis vor einer Ausbreitung der FMVJ-Aktivitäten nach Afrika – eine Verleumdungsklage der FMVJ gegen den geschäftsführenden Präsidenten des RGE in Deutschland, Hans Muntzke, der bereits in den Jahren zuvor der schärfste Gegner der FMVJ in Deutschland gewesen war. Er hatte am 19. Juli und am 1. November 1960 in zwei Rundschreiben die Mitglieder der deutschen Sektion des RGE zum wiederholten Male vor der Werbetätigkeit der „prokommunistischen Organisation“ gewarnt und gebeten, „uns [die Deutsche Sektion des RGE, I.B.] in unseren Abwehrmaßnahmen [...] behilflich zu sein.“<sup>294</sup> Gleichzeitig hatte er im kommunalpolitischen Ausschuss der SPD dafür gesorgt, dass die Partei sich von der FMVJ distanzierte und eine Mitarbeit in der Organisation als unvereinbar mit der Parteimitgliedschaft erklärte.<sup>295</sup> Daraufhin war Muntzke vom stellvertretenden Präsidenten der FMVJ, Charles Dutheil, vor dem Landgericht Darmstadt wegen Verleumdung verklagt worden.<sup>296</sup>

Während sich weder die Bundesregierung noch die kommunalen Spitzenverbände in die Angelegenheit öffentlich einmischen wollten,<sup>297</sup> bemühte sich Muntzke im Laufe des

---

291 Vgl. den Schriftwechsel zwischen der Botschaft Paris und dem AA vom Mai 1957 bis Juli 1958. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 35.

292 Erlass des AA an die Botschaft Paris vom 16.07.1958. Ebd.

293 Vgl. S. 283f.

294 Rundschreiben der deutschen Sektion des RGE vom 01.11.1960. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294.

295 Vgl. das Protokoll der Sitzung des kommunalpolitischen Ausschusses beim Parteivorstand der SPD am 11.11.1960 in Bonn. FES/AsD Bonn, Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1298. Vgl. auch das Rundschreiben der Kommunalpolitischen Zentralstelle des PV vom 07.02.1961. FES/AsD, Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1180.

296 Vgl. für eine chronologische Aufzählung der Vorgänge um die Jahreswende 1960/61 aus Sicht der FMVJ: Aktuelles aus der Rue Racine Nr. 13. Interne Informationen vom 18.02.1961. PA/AA Berlin, Bestand MfAA, A 18718.

297 Während das Referat 201 im AA an seiner ablehnenden Haltung gegenüber der FMVJ festhielt, wurde im Laufe des Jahres 1961 vom Referat 700, von der Botschaft Paris, der Botschaft Dakar und dem BMI eine aktivere Politik der FMVJ gegenüber gefordert. Vgl. den vertraulichen Bericht der Botschaft Paris vom 27.03.1961, das Schreiben des BMI an das AA vom 01.09.1961, die Hausmitteilung von Referat 700 an Referat 201 vom 21.06.1961 und das vertrauliche Vermerk von

Verfahrens seine Position durch internationale Unterstützung zu stärken. Sowohl die Delegiertenversammlung als auch das Präsidium des RGE verurteilten im Frühjahr 1961 die Tätigkeit der FMVJ.<sup>298</sup> Darüber hinaus gelang es dem RGE, am 7. Juni 1961 im Ausschuss für Selbstverwaltung des Europarates eine Beschlussempfehlung durchzusetzen, die auf der Septembertagung der Beratenden Versammlung diskutiert werden sollte und die Mitgliedsstaaten aufforderte, der FMVJ wegen ihrer antieuropäischen Einstellung jede Unterstützung zu versagen.<sup>299</sup>

Damit erhielt die Angelegenheit jedoch eine politische Dimension, die selbst für die Initiatoren überraschend war.<sup>300</sup> Sie war vor allem dadurch bedingt, dass sich nunmehr die Bundesregierung genötigt sah zu intervenieren, denn trotz ihrer Vorbehalte gegenüber der FMVJ war sie an einer öffentlichen Diskussion und Verurteilung der Organisation durch die Beratende Versammlung und der daraus zwingend folgenden Behandlung der Thematik im Ministerkomitee des Europarates nicht interessiert. Da das AA eine Behandlung der Beschlussvorlage am liebsten unauffällig verhindert hätte, versuchte man, über die Abgeordneten der CDU und der FDP in der Beratenden Versammlung Einfluss in diesem Sinne zu nehmen. Da die Sozialistische Fraktion jedoch auf eine Beratung der Empfehlung bestand, einigte man sich schließlich auf einen leicht geänderten Empfehlungsentwurf, der ohne Debatte im Plenum verabschiedet wurde.<sup>301</sup> Die Empfehlung blieb zunächst ohne substantielle Auswirkungen, da das Ministerkomitee sie ebenso wie die unterstützende Resolution der IV. Europäischen Kommunalkonferenz lediglich zur Kenntnis nahm.<sup>302</sup> Außerdem verlor das Problem FMVJ durch die Einstellung des Verfahrens gegen Direktor Muntzke wegen Verjährung im Frühjahr 1962 und die realistischere Einschätzung der Bundesregierung bezüglich der Einflussmöglichkeiten der FMVJ in Afrika an politischer Bedeutung.<sup>303</sup>

---

Referat 201 vom 21.10.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294. Die kommunalen Spitzenverbände lehnten jegliche Stellungnahme zur FMVJ bis zum Abschluss des schwebenden Gerichtsverfahrens in Darmstadt ab. Vgl. den Erlass des AA an die Botschaft Paris vom 14.06.1961. Ebd.

298 Vgl. die Niederschrift und Resolution der Delegiertenversammlung des RGE in München vom 26.-28.01.1961 in München. EUI/HAEC Florenz, Dep CCRE, Nr. 2.

299 Vgl. CE/AS/Loc (13) 10.

300 Vgl. das Schreiben Muntzkes an den Kommunalreferenten beim PV der SPD August Kerger vom 12.09.1961. FES/AsD, Parteivorstand [neuer Bestand], Nr. 1223.

301 Vgl. zu den Hintergründen der Verabschiedung von Empfehlung 296 auf der Septembersitzung der Beratenden Versammlung des Europarates den Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat vom 06.09.1961, den Vermerk des Ref. 201 vom 11.09.1961, den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 21.09.1961, den Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat vom 28.09.1961. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 294. Vgl. auch das Schreiben des AA an Walter Boß, Bürochef Heinrich Brentanos, vom 17.03.1962. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 393. Vgl. auch: CE/AS Official Report of Debates, 23<sup>rd</sup> Ordinary Session, 2<sup>nd</sup> Part, Vol. II, Strasbourg 1961, S. 528-533 und S. 541f.

302 Vgl. CE/CM Concl. (61) 102, point VI; Concl. (62) 114, point II; Concl. (63) 118, point IV.

303 Vgl. für den Verlauf des Verfahrens das Schreiben von Rechtsanwalt Höpfner/Offenbach, Anwalt der FMVJ, an das AA vom 12.04.1962. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 393. Vgl. zur veränderten Einschätzung des Einflusses der FMVJ in Afrika: S. 336.

Erst durch die erneuten Aktivitäten der DDR in Afrika, die deutschlandfeindlichen Äußerungen und Angriffe auf die deutsch-französischen Städtepartnerschaften von Vertretern der FMVJ wurde die Frage 1963 erneut aktuell. Die schwankende Haltung des AA zur FMVJ wandelte sich in Richtung einer gezielten Doppelstrategie. Einerseits bemühte man sich nun aktiv um eine öffentliche Verurteilung der FMVJ durch das Ministerkomitee des Europarates und versuchte, auf dem Feld der Entwicklungspartnerschaften erneut aktiv zu werden, um die Organisation dadurch zu schwächen. Andererseits suchte man in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden das Gespräch mit westlich orientierten Kreisen in der FMVJ, um so eine Veränderung innerhalb der Organisation zu erreichen, die eine zukünftige Mitwirkung der bundesdeutschen Kommunen ermöglichen sollte.

Den Anknüpfungspunkt für eine Offensive gegen die FMVJ boten die Bemühungen der Europäischen Kommunalkonferenz, die man noch ein Jahr zuvor hatte verhindern wollen. Die Konferenz forderte durch ein Schreiben Henry Cravattes an das Ministerkomitee vom 18. Juli 1963 und die Verabschiedung von Resolution 50 auf der V. Europäischen Kommunalkonferenz im April 1964 die erneute Behandlung der Problematik.<sup>304</sup> Diesmal griff die Bundesregierung den Vorstoß der Kommunalvertreter auf und setzte nach langen Verhandlungen und in enger Absprache mit Frankreich im Ministerkomitee die Verabschiedung einer einheitlichen Stellungnahme gegen die FMVJ durch, die die Resolutionen der Beratenden Versammlung und der Europäischen Kommunalkonferenz an die Regierungen der Mitgliedsstaaten weiterleitete. Gleichzeitig gab die Bundesregierung im Ministerkomitee zwei Erklärungen ab, in der sie ihre Unterstützung der Städtepartnerschaftsbewegung bekräftigte, solange dabei ein freier Austausch der Bürger gewährleistet sei, was jedoch gerade bei den Ost-West-Partnerschaften der FMVJ nicht der Fall sei.<sup>305</sup>

Auf der anderen Seite suchte man gleichzeitig mit den „gutwilligen Kreisen“ der FMVJ ins Gespräch zu kommen, um so eine interne Diskussion in der FMVJ anzustoßen, die den bundesdeutschen Kommunen eine Mitarbeit in der FMVJ ermöglichen und gleichzeitig der DDR eine weitere Mitgliedschaft de facto unmöglich machen sollte. Zu diesem Zweck traf sich am 4. April 1964 OB Hahn/Frankenthal in Absprache mit den zuständigen Ministerien und den Spitzenverbänden mit dem stellvertretenden Bürgermeister Roger Dégornet/Colombes sur Seine zu einem privaten Gespräch am Rande der Eröffnung einer Ausstellung im Rahmen der Städtepartnerschaft Frankenthal – Colombes.<sup>306</sup> Dégornet hatte in einem Rundschreiben im Januar 1964 an über 200 Bürgermeister in der Bundesrepublik seine Besorgnis wegen des zunehmenden Ungleichgewichts innerhalb der europäischen Städtepartnerschaftsbewegung zugunsten

---

304 Vgl. CE/CM Doc (63) 136. Vgl. CE/CPL Res 50 (1964). Vgl. auch die teilweise heftigen Diskussionen auf der V. Europäischen Kommunalkonferenz: CE/CPL, Official Report of Debates, 5<sup>th</sup> Session, Strasbourg 1964, S. 103-110 und S. 116-126.

305 Vgl. zu den Diskussionen und den Erklärungen der Bundesregierung im Ministerkomitee des Europarates: CE/CM Concl. (63) 123, point XV; Concl. (64) 135, point XIV. Vgl. auch CE/CM (64) 87.

306 Vgl. die Niederschrift über die 123. Sitzung des Präsidiums des DST am 10.03.1964. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/120-123.

der deutschen-französischen Partnerschaften geäußert und gleichzeitig den „Ostrazismus“ der bundesdeutschen Kommunen gegenüber der FMVJ als „Wink von oben“ verurteilt.<sup>307</sup> Das Gespräch brachte jedoch „nichts Neues“, so dass man die Angelegenheit zunächst auf sich beruhen ließ und von einem geplanten Besuch einiger führender Persönlichkeiten in Deutschland und West-Berlin einschließlich eines Besuchs der Berliner Mauer absah.<sup>308</sup>

Eine neue Möglichkeit ergab sich erst im Frühjahr 1965, als der außenpolitische Referent der CDU-Geschäftsstelle, Walter Molt, auf Anregung des senegalesischen Botschafters in der Bundesrepublik, Sheikh Fall, ein Gespräch zwischen Repräsentanten der FMVJ und Vertretern der Bundesregierung sowie der Kommunalreferate der Parteien und den kommunalen Spitzenverbänden in Siegburg organisierte.<sup>309</sup> Im Verlauf der Zusammenkunft am 8. Mai 1965, zu der die BKSpV jedoch nur einen stummen Vertreter entsandte, übergab die deutsche Delegation eine vom AA und BMI ausgearbeitete Forderungsliste, die sog. „Vier Siegburger Punkte“, die die Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft von Kommunen aus der Bundesrepublik in der FMVJ enthielten:

- „1. Die FMVJ und ihre sämtlichen Mitglieder behandeln Deutschland als Einheit. Nationale Sektionen für deutsche Teilgebiete werden nicht gebildet. In Veröffentlichungen und Erklärungen darf die Bezeichnung ‚Deutsche Demokratische Republik‘ nicht erscheinen.
2. Die FMVJ garantiert, daß die Austausch im Rahmen der Partnerschaften nicht nur Funktionäre, sondern alle Bevölkerungsschichten der beteiligten Gemeinden umfassen.
3. Mitglieder der FMVJ, die diese Bedingungen nicht erfüllen, werden vom Exekutiv-Rat der FMVJ von der Mitgliedschaft ausgeschlossen.
4. Alle Städte und Gemeinden sind berechtigt, aus der FMVJ auszutreten, falls ein Mitglied gegen die Verpflichtung zu 1. und 2. verstößt.“<sup>310</sup>

Letztlich bedeuteten die Bedingungen nichts anderes als die Forderung nach Austritt oder Ausschluss der DDR-Städte aus der FMVJ. Zwar waren einige Mitglieder der Delegation dazu bereit, die Bedingungen anzuerkennen, aber der maßgebliche Generaldelegierte der FMVJ, Jean-Marie Bressand, sprach bereits in seiner Abschlussrede von „Dornen, Fallstricken und Gefahren“, die in den Bedingungen verborgen seien, weshalb der Text erst vom Exekutivrat gebilligt werden mußte. Außerdem machte er eine Zustimmung von der „zukünftige[n] Entwicklung und d[er] Bereitschaft deutscher Städte zum Beitritt“ abhängig.<sup>311</sup> Bressand spielte ganz

---

<sup>307</sup> Rundschreiben von Roger Dégornet an Bürgermeister in der Bundesrepublik Deutschland vom Januar 1964. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 458.

<sup>308</sup> Vgl. das Schreiben von OB Hahn/Frankenthal an IBU-Geschäftsführer Engelhardt vom 13.04.1964. StArch Stuttgart, Hauptaktei Gr. 0-102-3/4. Dort auch ein ausführliches Protokoll der Unterredung zwischen Hahn und Dégornet.

<sup>309</sup> Vgl. zu den Vorbereitungen des Siegburger Gesprächs. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 459.

<sup>310</sup> Die „4 Siegburger Punkte“. Ebd.

<sup>311</sup> Rede Bressands während eines Empfangs beim senegalesischen Botschafter. Ebd. Vgl. auch das Protokoll des Rundgesprächs mit Vertretern der FMVJ am 08.05.1965 im Hotel „Zum Stern“. Ebd. Siegburg. Ebd.

offensichtlich auf Zeit, da einerseits die französische Regierung eine Gewährung finanzieller Unterstützung für die FMVJ von einer Einigung mit den bundesdeutschen Kommunen abhängig gemacht hatte und andererseits eine Annahme der Bedingungen für die FMVJ völlig unmöglich war, da sie einen Verlust der osteuropäischen Mitglieder bedeutet hätte.<sup>312</sup> Eine Einigung war unter diesen Voraussetzungen ausgeschlossen und wurde auf deutscher Seite auch von Anfang nicht ernsthaft erwartet.<sup>313</sup>

Nachdem beide Seiten die Angelegenheit im weiteren Verlauf des Jahres 1965 dilatorisch behandelt hatte, kam man auf mehreren Besprechungen Ende 1965 und Anfang 1966 überein, die Bemühungen um eine Annahme der „Siegburger Punkte“ durch die FMVJ endgültig einzustellen und eine Beteiligung an der Organisation endgültig abzulehnen, da es sich um „eine politisch zumindest zweifelhafte Organisation“ handele.<sup>314</sup> Diese Einstellung änderte sich der Folgezeit auch dann nicht mehr, als 1967 die französische Regierung begann, die FMVJ wieder finanziell zu unterstützen, um sie „für ihre nationalen Interessen insbesondere in Afrika und im Ostblock zu benutzen“.<sup>315</sup> Da auch die politische Brisanz von systemübergreifenden Partnerschaften und Kommunalbeziehungen schrittweise abnahm, wurde das Problem FMVJ von unterschiedlichen Bundesressorts immer unwilliger behandelt. Man bemühte sich die zahlreichen Schreiben verschiedener Vertreter der Organisation möglichst gar nicht oder erst mit erheblicher Verzögerung zu beantworten, „um die Kadenz dieses unergiebigem und wenig erfreulichen Schriftverkehrs etwas zu verlangsamen.“<sup>316</sup>

Aus dem politischen Problem, welches das AA und das BMI während der ganzen 1960er Jahre beschäftigt hatte, war mit der Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen zunehmend ein zeitraubendes Ärgernis geworden. Kommunalpolitische Bedeutung hatte es von Anfang nie gehabt und seine außen- und deutschlandpolitische Brisanz hatte es verloren. Was in den 1970er Jahren noch blieb, war die verbandspolitische Rivalität, die die Auseinandersetzung um die FMVJ von Anfang an begleitet hatte und seit Mitte der 1960er Jahre zunehmend an Einfluss gewonnen hatte.

#### 4.4.4 *Das verbandspolitische Element in der Auseinandersetzung mit der FMVJ*

*„Wir werden uns natürlich in der politischen Beurteilung des Weltbundes der Partnerstädte nach der Ansicht der Bundesstellen richten, können aber unsere*

---

312 Vgl. die Aufzeichnung von LR Elles über eine Unterredung mit Comte des La Batut von der französischen Botschaft am 26.04.1965. Ebd. Vgl. auch: S. 335.

313 Vgl. das Protokoll der Vorbesprechung der deutschen Teilnehmer am Rundgespräch mit der FMVJ in Siegburg. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 459.

314 Vgl. die Ressort-Besprechung von AA, BMI und BMZ am 11.10.1965. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 458. Vgl. auch das Vermerk über die Unterrichtung der kommunalen Spitzenverbände am 23.11.1965 und die Ressort-Besprechung über die FMVJ im AA am 07.02.1966. Ebd., Nr. 459. Dort auch das Zitat.

315 Vgl. die Aufzeichnungen VLR von Puttkamer vom 13.04.1967 und 05.01.1968. Dort auch das Zitat. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 459 und 460. Vgl. auch: France: Création d'un groupe interministériel des jumelages coopération, in: Cités Unies [76/1973], S. 60.

316 Bericht der Botschaft Paris an AA vom 03.06.1969. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 460.

*allgemeinen Bedenken gegen die immer neuen Gründungen von internationalen Verbänden nicht verhehlen.“<sup>317</sup>*

Wie bereits oben festgestellt, waren bis zum Beginn der 1960er Jahre insbesondere der RGE und die IBU in die Auseinandersetzungen mit der „Monde Bilingue“ und der FMVJ verwickelt. Dies lag neben ihrer politischen Ablehnung des apolitischen, systemübergreifenden Partnerschaftskonzepts vor allem daran, dass beide Verbände in Frankreich im Wettbewerb mit der FMVJ auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften standen. Die daraus resultierende starke verbandspolitische Färbung des Konflikts erkannte man zu Beginn der 1960er Jahre auch im AA, wie aus einem Schreiben von LR Heibach an den Büroleiter des Abgeordnetenbüros Heinrich von Brentanos hervorgeht:

„Herr Muntzke und die von ihm nicht nur geleitete, sondern weitgehend beherrschte Deutsche Sektion des Rats der Gemeinden Europas (RGE) haben den Kampf gegen die FMVJ nicht etwa deshalb auf ihre Fahnen geschrieben, weil sie sich aufgerufen fühlen, die westliche Demokratie gegen den Einfluß des Kommunismus zu schützen. Hinter der Feindschaft gegen die FMVJ steht vielmehr eine handfeste Rivalität. Der RGE hat sich nämlich in den letzten Jahren sehr intensiv auf das Gebiet der Städtepartnerschaften geworfen und ist dabei auf die Konkurrenz der FMVJ gestoßen.“<sup>318</sup>

Mit dem Kampf gegen die FMVJ wollten der RGE und die französischen Vertreter in der IBU jedoch nicht nur einen unliebsamen Konkurrenten aus dem Feld schlagen, sondern es ging ihnen auch darum, durch die Betonung der politischen Bedeutung der Städtepartnerschaften zusätzliche staatliche Fördermittel einzuwerben. Dies zeigt sich besonders in den Beratungen über die Empfehlung 296 in der Beratenden Versammlung 1961 und der Resolution 30 der Europäischen Kommunalkonferenz 1962.

So wies Henry Cravatte, der Präsident des internationalen RGE, als Berichterstatter des Kommunalausschusses bei der Einbringung des Empfehlungsentwurfes zunächst auf die Erfolge der Partnerschaftsbewegung insbesondere für die Förderung des europäischen Gedankens hin und forderte ihre stärkere finanzielle Förderung durch den Kulturfonds des Europarates und die Regierungen der Mitgliedsstaaten, um dann auf die Gefahren hinzuweisen, die einer finanziell vernachlässigten Partnerschaftsbewegung durch eine kommunistisch gesteuerte und üppig finanzierte antieuropäische Gegenbewegung der FMVJ drohe.<sup>319</sup>

Diese Doppelstrategie verfolgte der RGE auch im Rahmen der IV. Europäischen Kommunalkonferenz weiter, die im März 1962 eine Resolution verabschiedete, die das Ministerkomitee aufforderte, die Empfehlung 296 allen Regierungen der

---

<sup>317</sup> Schreiben des DST an das AA vom 03.07.1964. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 458.

<sup>318</sup> Schreiben von LR Heibach an Walter Boß, Bürochef Heinrich von Brentanos, vom 17.03.1962. PA/AA Berlin, Ref. 201/IA1, Nr. 393.

<sup>319</sup> Vgl. die Rede des Abg. Cravatte vor der Beratenden Versammlung des Europarates am 26.09.1961. CE/AS Official Report of Debates, 23<sup>rd</sup> Ordinary Session, 2<sup>nd</sup> Part, Vol. II, Strasbourg 1961, S. 528-533.

Mitgliedsstaaten und den internationalen Organisationen zur Verfügung zu stellen.<sup>320</sup> Gleichzeitig betonten die Kommunalvertreter aber auch ihre Forderung nach einer finanziellen Unterstützung des Jugendaustauschs im Rahmen der Städtepartnerschaften. Insgesamt erwies sich die Strategie als erfolgreich. Einerseits konnte der Einfluss der FMVJ in Westeuropa auf ein Minimum beschränkt werden und andererseits gelang auf nationaler, deutsch-französischer und internationaler Ebene 1962/63, die finanzielle Förderung insbesondere des Jugendaustausches im Rahmen von Städtepartnerschaften durchzusetzen.<sup>321</sup> Es lässt sich in den Akten zwar kein direkter kausaler Zusammenhang zwischen der Gewährung staatlicher Fördergelder und dem politischen Bedeutungszuwachs der Städtepartnerschaften durch den Einzug des Ost-West-Konflikts in die transnationalen Kommunalbeziehungen herstellen, aber der indirekte Einfluss kann kaum überschätzt werden.

Im Gegensatz zu den eher politisch ausgerichteten Verbänden RGE und IBU spielte das Problem FMVJ für den IGV und die kommunalen Spitzenverbände in der Bundesrepublik zunächst eine marginale Rolle. Die Geschäftsstellen warnten ihre Mitgliedsstädte bzw. die nationalen Sektionen zwar vor den Aktivitäten der FMVJ, aber weder im Exekutivkomitee des IGV noch im Präsidium der DST wurde über die FMVJ diskutiert oder ein Beschluss gegen sie gefasst.<sup>322</sup> Die Ursache hierfür war zum einen, dass der IGV in Frankreich nur über eine sehr geringe Mitgliedschaft verfügte und zum anderen, dass die FMVJ im Gegensatz zur Organisation in Den Haag und ihren Mitgliedsverbänden kein kommunaler Fachverband, sondern in erster Linie eine politische Bewegung war, so dass inhaltliche Überschneidungen weitgehend fehlten.

Dies änderte sich erst Mitte der 1960er Jahre, als die afrikanischen und osteuropäischen Staaten in der Vollversammlung der UNESCO eine Subvention von 10 Millionen US \$ für einen Partnerschaftsfonds, der von der FMVJ verwaltet werden sollte, sowie eine Höherstufung der Organisation in Konsultativstatus A beantragten.<sup>323</sup> Damit versuchte der FMVJ nach Ansicht des DST, einen „Monopolauftrag“ für die Wahrnehmung aller kommunalen Partnerschaftsbeziehungen zu erlangen und erhob zugleich den Anspruch, sich zu einem „weiteren internationalen Spitzenverband“ zu entwickeln.<sup>324</sup> Diesem Ansinnen stellte sich die BKSpV vehement entgegen und intervenierte direkt bei der Deutschen UNESCO-Kommission in Köln, wobei neben den allgemeinpolitischen

---

320 Vgl. CE/CPL Res (62) 30. Vgl. CE/CPL, 4<sup>th</sup> Session, Official Report of Debates, Strasbourg 1962, S. 79 und 116. Vgl. CE/AS Rec 327 (1962).

321 Vgl. S. 110.

322 Lediglich Bürgermeister Dardel/Puteaux erwähnte zweimal die Aktivitäten der FMVJ in Frankreich und Afrika, ohne damit eine Diskussion auszulösen. Vgl. die Niederschriften der Sitzungen des Exekutivkomitees des IGV am 11.04.1957 und 18.06.1963 in Luxemburg und Brüssel. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 85 und 97.

323 Bereits 1962 hatte der Senegal eine Unterstützung von 2 Millionen US\$ für die Partnerschaftsarbeit der FMVJ in der Vollversammlung beantragt, fand aber nicht die notwendige Unterstützung. Vgl. den Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 16.03.1962. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 607.

324 Niederschrift über die 127. Sitzung des Präsidiums des DST am 02.10.1964 in München. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 03-01/124-128.

Erwägungen besonders die verbandspolitischen Bedenken in den Vordergrund gestellt wurden:

„Die deutschen kommunalen Spitzenverbände [...] haben die größten Bedenken gegen eine solche Zusammenarbeit, sowohl aus sachlich politischen wie aus organisatorischen Gründen vorgetragen. [...] Selbst wenn aber eine politische Prüfung eines Tages zu dem Entschluß führen sollte, die bisherige deutsche Haltung gegenüber dem Weltbund der Partnerstädte zu modifizieren, so besteht kein Anlaß, diesen neuen, ungefestigten und, wie man wohl sagen darf, noch nicht ganz durchsichtigen Verband in eine Vorzugsstellung einzusetzen, [...]“<sup>325</sup>

Zwar gelang es nicht, die Verleihung des Konsultativstatuts A an die FMVJ zu verhindern, aber mit Unterstützung der westlichen Regierungen konnte im Exekutivrat durchgesetzt werden, dass der IGV in die gleiche Beraterkategorie eingestuft und keine finanzielle Unterstützung gewährt wurde.<sup>326</sup> Gleichzeitig beschlossen das Exekutivkomitee und der Generalrat des IGV auf Drängen der kanadischen und jugoslawischen Mitglieder anlässlich des Internationalen Gemeindekongresses in Belgrad, einen Ausgleich mit der FMVJ zu suchen, was im November 1966 zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen FMVJ und IGV in Paris führte, die jedoch weitgehend bedeutungslos blieb.<sup>327</sup>

Auch in den folgenden Jahren blieb das Verhältnis zwischen den kommunalen Spitzenverbänden, dem IGV und RGE auf der einen und der FMVJ auf der anderen Seite, gespannt. Insbesondere der Versuch der FMVJ, im Europarat Fuß zu fassen, und der Konkurrenzkampf zwischen IGV und FMVJ im Rahmen der UNO führten im Laufe der 1970er und 80er Jahre immer wieder zu teilweise heftigen Auseinandersetzungen.<sup>328</sup> Auch wenn der RGE dabei immer wieder auf den Vorwurf

---

325 Vgl. das Schreiben des DST an die Deutsche UNESCO-Kommission in Köln vom 14.10.1964. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 458.

326 Vgl. den Vermerk des Beigeordneten Beer über eine Besprechung zwischen dem stellvertretenden IGV-Generalsekretär Molenaar und den Vertretern von DLT und DST, Seifarth und Weinberger, am 30.11.1964. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-15/2. Vgl. den Bericht der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO an das AA vom 24.03.1965. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 458. Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO an das AA vom 16.12.1965; Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 02.05.1966; Erlass des AA an die Botschaft Paris vom 06.05.1966; Bericht der Botschaft Paris an das AA vom 14.06.1966, Erlass des AA an die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der NATO vom 21.06.1966. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 459. Vgl. den Bericht der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO an das AA vom 13.05.1968; Erlass des AA an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der UNESCO vom 22.10.1968. PA/AA Berlin, B 30, Nr. 460.

327 Vgl. die Niederschriften der Sitzungen des Exekutivkomitees des IGV am 13.06.1965, 13./14.06.1966 und 04.02.1967 in Belgrad, Jerusalem und Bangkok. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 100, 102 und 108. Vgl. auch die Sitzung des Generalrates des IGV am 14.06.1965 in Belgrad. IULA-Archiv, Den Haag, Nr. 36. Vgl. die Mitteilung des DST vom 09.02.1967. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-15/3. Vgl. auch die Niederschrift der 49. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 25.01.1967 in Köln. DST Köln. Altaktenbestand, Dir 30-03/7-11.

328 Die FMVJ stellte Ende 1970 einen Antrag auf Gewährung des Konsultativstatuts A beim Europarat. Obwohl der Antrag von der Beratenden Versammlung befürwortet wurde, scheiterte er 1975 im Ministerkomitee. Einem erneuten Antrag stimmte das Ministerkomitee schließlich im

der kommunistischen Unterwanderung der FMVJ zurückgriff, handelte es sich bei diesen Konflikten ausschließlich um verbandspolitische Streitigkeiten, die lediglich politisch verbrämt wurden.<sup>329</sup> Der IGV und die BKSpV hatten sich sowieso seit Mitte der 1960er Jahre – wie bereits oben gesehen –schrittweise von den allgemeinpolitischen Vorwürfen distanziert, da diese „in der Tat Schablonen des Kalten Krieges [wären]“ und sich statt dessen vor allem auf das Argument zurückgezogen, dass die bestehende Zersplitterung des internationalen Verbandswesens bereits genügend Reibungsverluste erzeuge. Außerdem wurde der von der FMVJ durch den Automatismus zwischen Partnerschaften und Mitgliedschaft in der Organisation hergestellte „Ausschließlichkeitsanspruch“ abgelehnt.<sup>330</sup>

Trotz der fortbestehenden Spannungen, die nicht zuletzt auf die aggressiven und deutschfeindlichen Polemiken Jean-Marie Bressands zurückzuführen waren, kam es in den 1970er Jahren im Rahmen und auf Druck der UNO zu einer ersten vorsichtigen Annäherung von IGV und FMVJ, die sich in einer weiteren gemeinsamen Erklärung 1976 und einer gemeinsam organisierten internationalen Konferenz über die Aufgaben der Ortsverwaltungen beim Schutz der Ostsee in Helsinki im Jahre 1979 niederschlug. Eine wirkliche Verbesserung der Beziehungen setzte aber erst nach dem Ausscheiden Jean-Marie Bressands als Generaldelegierter der FMVJ im Jahre 1984 sowie dem Ende des Ost-West-Konflikts ein und führte zu den derzeit laufenden Vereinigungsverhandlungen zwischen IGV/RGRE und FMVJ, die 2004 zur Vereinigung beider Organisationen führen soll.<sup>331</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Auseinandersetzungen um die FMVJ von Anfang an auch verbandspolitische Aspekte aufwiesen, die spätestens seit Mitte der

---

Februar 1978 zu. Vgl. zu den Verhandlungen in der Beratenden Versammlung: CE/AS Doc 3463; CE/AS Rec (1974) 735; Vgl. zu den Verhandlungen im Ministerkomitee: CE/CM Concl. (74) 238, point IV; Concl. (75) 241, point XXXI. Vgl. auch: Chevalier, Jean: Les Cités Unies et le Conseil de l'Europe, in: Cités Unies [1975], S. 53-55; La FMVJ et son ‚Dossier Européen‘. Vingt cinq ans d'histoire, in: Cités Unies [96/1979], S. 37-40; ML: La FMVJ et son dossier CEE, in: Cités Unies [96/1979], S. 40f. Vgl. auch: Weltbund der Partnerstädte auf Kollisionskurs, in: Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion. Nachrichtendienst [3/1979], S. 3f.; Entschließung zum Weltbund der Partnerstädte, in: ebd., S. 24.

329 Vgl. Meyer, Karl Jürgen: Analyse des „Weltbundes der Partnerstädte“ (FMVJ). StArch Stuttgart, Bestand IBU, Nr. 106. Vgl. die Niederschriften über die Gemeinsamen Sitzungen von Präsidium und Hauptausschuss der Deutschen Sektion des RGE am 19./20.05.1971 und 17.05.1972 in Braunschweig und Mühlheim/Main. LArch Berlin, Dir 108-00/4.

330 Sprechzettel Hermann Pünders für den Geschäftsführenden Präsidenten des DST, Bruno Weinberger, vom 04.12.1969. LArch Berlin, Rep 142-09, Dir 101-15/3. Vgl. auch die Niederschrift der 167. Sitzung des Präsidiums des DST am 07.07.1970 in München. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 03-01/167. Vgl. auch das Schreiben des DST an das BMI vom 30.06.1971. Ebd., Dir 101-15/7-9. Vgl. auch die Niederschrift der 61. Geschäftsstellenbesprechung der BKSpV am 27.04.1971 in Köln. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 30-03/7-11. Vgl. auch die 17. Sitzung des Gemeinsamen Auslandsausschusses der BKSpV am 05./06.10.1978 in Kamen. DST Köln, Altaktenbestand, Dir 100-02/14-17.

331 Bressand musste im Herbst 1984, nachdem die FMVJ in finanzielle Schwierigkeiten geraten war, zurücktreten. Der neue sozialistische Präsident Pierre Mauroy trat bei seiner Amtsübernahme für eine Annäherung der internationalen Gemeindeorganisationen ein. Vgl. Mauroy, Pierre: Les nouvelles orientations, in: Cités Unies [117/1985], S. 7f. Vgl. auch: Provost, Madeleine: Jumelages, S. 380f.

1960er Jahre zunehmend an Bedeutung gewannen und spätestens in den 1970er Jahren die politischen Vorbehalte in den Hintergrund drängten. Dabei ging es insbesondere dem RGE nicht nur um die Beseitigung eines lästigen Konkurrenten auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften, sondern auch um die Einwerbung staatlicher Fördermittel für die Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa. Zu diesem Zweck wurden die Angriffe gegen das antieuropäische und kommunistische Partnerschaftskonzept der FMVJ verbunden mit der Forderung nach einer finanziellen Stärkung der europäischen und antikommunistischen Partnerschaften, die sich im Rahmen des RGE und IBU in den 1950er Jahren entwickelt hatten. Im Gegensatz dazu ging es dem IGV und der BKSpV vor allem darum, eine weitere Zersplitterung des internationalen Kommunalwesens und die Etablierung der FMVJ als zusätzlichen „internationalen Spitzenverband“ zu verhindern. Sowohl der RGE als auch der IGV und die BKSpV nutzten dabei den Ost-West-Konflikt zur Durchsetzung ihrer verbandspolitischen Zielsetzungen.

#### 4.5 Zusammenfassung

Im Gegensatz zur transnational koordinierten Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa entstanden im Kontext des Ost-West-Konflikts und der deutschen Frage systemübergreifende kommunale Beziehungen, die vor allem instrumentellen Charakter im Rahmen staatlicher Außenpolitik hatten. Auch wenn nur Kommunalvertreter als Akteure auftraten, handelten sie doch weitgehend im Auftrag ihrer jeweiligen Regierungen und verfolgten deren außenpolitische Ziele.

Ausgangspunkt der instrumentalisierten Kommunalkontakte waren die Versuche der DDR-Führung in den 1950er Jahren, über Kommunaldelegationen nach Westdeutschland und Verbandskontakte zwischen den Spitzenverbänden ihr Ziel einer gesamtdeutschen Allianz der Arbeiterklasse zu verwirklichen. Die Bundesregierung reagierte auf diese Herausforderung ihrer Isolationspolitik mit dem Versuch einer möglichst umfassenden Kontrolle der kommunalen Ebene über die Landesinnenministerien und die Kommunalen Spitzenverbände. Trotz erheblicher Anstrengungen gelang es der DDR nicht, nennenswerte Erfolge auf diesem Gebiet zu erringen, was nicht zuletzt an den inflexiblen Direktiven und ideologisch bedingten Fehleinschätzungen der DDR-Führung lag.

Mit dem Bau der Mauer 1961 brachen die deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen zunächst vollständig ab. Nach ihrer sporadischen Wiederaufnahme durch die DDR ab 1964 kam es in der zweiten Hälfte der 1960er Jahren zu einer Umkehrung der deutsch-deutschen Kommunalbeziehungen. Im Kontext der schrittweisen Anpassung der Deutschlandpolitik der Bundesregierung an die Realitäten der Nachkriegszeit gingen die Kontaktbemühungen von westdeutscher Seite aus und wurden von der Bundesregierung im Zuge der Strategie eines „Wandels durch Annäherung“ gefördert. Dementsprechend wurden sie von der DDR-Führung lange Zeit abgelehnt. Erst 1986 – bereits im Zeichen der beginnenden Entspannungspolitik unter Gorbatschow – kam es zur ersten deutsch-deutschen Städtepartnerschaft zwischen Saarlouis und Eisenhüttenstadt.

In dem Maße, wie die Kontakte auf kommunaler Ebene im deutsch-deutschen Verhältnis an Bedeutung verloren, gewannen sie auf internationaler Ebene an

Wichtigkeit. Bereits seit 1956 begann sich die UdSSR im Rahmen der Strategie der „Friedlichen Koexistenz“ für kommunale Kontakte mit dem nicht-sozialistischen Ausland zu interessieren. Dies führte seit 1958 zur Mitarbeit sowjetischer Städte in der FMVJ, die für unpolitische, systemübergreifende Städtepartnerschaften zur Sicherung des Weltfriedens eintrat. Im Windschatten der UdSSR und als Element des gegen Ende der 1950er Jahre stärker forcierten Strebens nach internationaler Anerkennung, begann auch die DDR Städtepartnerschaften und kommunale Kontakte zum nicht-sozialistischen Ausland – insbesondere zu Finnland, Frankreich und den jungen afrikanischen Nationalstaaten – aufzubauen. Zu diesem Zweck engagierte sie sich ab 1960 mit einer eigenen Sektion in der FMVJ. Das Ziel ihrer Aktivitäten war es, durch „halbstaatliche Beziehungen“ die diplomatische Anerkennung der DDR vorzubereiten. Die Bundesregierung, die eine internationale Anerkennung der DDR durch den Alleinvertretungsanspruch verhindern wollte, reagierte auf die Aktivitäten mit Bestrebungen, die „Hallstein-Doktrin“ auf die kommunale Ebene auszudehnen. Sie versuchte über diplomatische Kanäle, den Abschluss von Partnerschaften zwischen DDR-Städten und Kommunen in Westeuropa zu verhindern und forderte bundesdeutsche Städte und Gemeinden direkt oder durch Vermittlung der Spitzenverbände dazu auf, Konkurrenzpartnerschaften aufzubauen. Außerdem begann sie, der Städtepartnerschaftsbewegung in Westeuropa ab 1960 insgesamt größere Aufmerksamkeit zu schenken und durch finanzielle Förderung und Zusammenarbeit mit den Kommunalverbänden koordinierend einzugreifen.

Die bundesdeutschen Kommunen unterstützten grundsätzlich die Anstrengungen der Bundesregierung, machten aber, mit ausdrücklicher Zustimmung der Bundesländer, auf die finanziellen Belastungen aufmerksam, die besonders bei Partnerschaften mit afrikanischen Städten entstünden. Da sie sich lediglich als im Auftrag der Bundesregierung Handelnde verstanden, forderten sie entsprechende finanzielle Entschädigungen. Da diese jedoch nicht zur Verfügung gestellt werden konnten, scheiterte ein Großteil der geplanten Projekte.

Insgesamt gelang es der DDR zwar, die Etablierung einer kommunalen „Hallstein-Doktrin“ zu verhindern, aber darüber hinaus konnten die kommunalpolitischen Kontakte kaum die politischen Erwartungen erfüllen. Dies gilt umso mehr, wenn man den erheblichen finanziellen Aufwand bedenkt, den die kommunalen Auslandskontakte für die stets devisenschwache DDR bedeuteten.

Mit dem Übergang zur Entspannungspolitik und der erzwungenen außen- und deutschlandpolitischen Neuorientierung der Bundesrepublik verloren die instrumentalisierten transnationalen Kommunalbeziehungen rasch ihre Bedeutung. Durch den Deutschland-Vertrag und die internationale diplomatische Anerkennung der DDR hatten die Kontakte ihre außenpolitische Bedeutung weitgehend verloren und wurden dementsprechend auf ein Minimum reduziert. Auf bundesrepublikanischer Seite schlieften die nicht lebensfähigen Partnerschaften – besonders zu afrikanischen Städten – im Laufe der 1970er Jahre ein, während sich die übrigen Städteverbindungen – besonders zu Finnland – bereits im Laufe der 1960er Jahre von ihrem außenpolitisch motivierten Entstehungszusammenhang befreit hatten.

Lediglich ein Aspekt überdauerte die Hochphase des Ost-West-Konflikts auf kommunaler Ebene: die Auseinandersetzungen mit der FMVJ, die als Verbandskonflikt bis in die jüngste Vergangenheit fortgesetzt wurden. Die Organisation war zunächst wegen ihres systemübergreifenden Partnerschaftskonzepts bei den westeuropäischen Regierungen und insbesondere den Kommunalverbänden aus politischen Gründen auf Ablehnung gestoßen. Letztere versuchten mit ihren Angriffen auf die FMVJ, die als „kommunistische Tarnorganisation“ dargestellt wurde, aber auch einen lästigen Konkurrenten zu schwächen und gleichzeitig zusätzliche staatliche Fördergelder für ihre Städtepartnerschaftsprojekte zu erhalten. Deshalb verwiesen sie erfolgreich auf die angebliche Bedrohung ihrer verständigungs- und europapolitischen Erfolge durch die Aktivitäten der FMVJ. Da die westeuropäischen Regierungen an einer Schwächung der Partnerschaftsbewegung nicht interessiert waren, gelang es den Kommunalvertretern, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene staatliches Interesse und finanzielle Unterstützung zu mobilisieren. Man kann daher festhalten, dass der Ost-West-Konflikt auf kommunaler Ebene indirekt für den Partnerschaftsboom der 1960er Jahre mitverantwortlich war – ein Zusammenhang, der in der bisherigen Forschung weitgehend unberücksichtigt geblieben ist.

## 5. Zusammenfassung

In der Einleitung wurde die Frage aufgeworfen, ob die europäische Kommunalbewegung in den 1950er und 60er Jahren Teil einer „doppelten Schleifung“ der Nationalstaaten gewesen sei, wie es im Selbstverständnis vieler Kommunalpolitiker zum Ausdruck kommt. Oder ist sie, wie die Ergebnisse der historischen Integrationsforschung nahelegen, nur ein weiterer Aspekt der „europäischen Rettung“ und Re-Legitimierung des nationalstaatlichen Ordnungsprinzips in Westeuropa? Die Antwort liegt – wie so oft – in der Mitte. Nicht „Rescue or Retreat“, sondern „Rescue and Retreat“ ist die richtige Formulierung, will man die Entwicklung der westeuropäischen Nationalstaaten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs beschreiben. „Rettung“ deshalb, weil es den Regierungen nach 1945 gelungen ist, durch die europäische „Zähmung“ des Nationalstaats und die Überwindung seiner sicherheits-, wirtschafts- und sozialpolitischen Defizite im Rahmen begrenzter, aber mit echten Befugnissen ausgestatteter, europäischer Institutionen, das nationalstaatliche Ordnungsprinzip den veränderten internationalen Rahmenbedingungen anzupassen. Den über diesen unausgesprochenen Minimalkonsens hinausgehenden Forderungen der unterschiedlichen Europabewegungen und –verbände wurde eine Absage erteilt und gleichzeitig ihre Europabegeisterung für eine „Europäische Erziehung“ zur Herstellung des notwendigen „permissive consensus“ in der Bevölkerung genutzt. Dies war die Voraussetzung, um die notwendige gesellschaftliche Unterstützung für die als unabdingbar erachteten Integrationsschritte sicherzustellen.

Die Folge dieser Entwicklung ist, dass die Nationalstaaten bis auf den heutigen Tag das wichtigste Element im Institutionengefüge der EU darstellen. Der Preis für diese „europäische Rettung“ der Nationalstaaten, die ihren Höhepunkt um 1970 erreichte, war eine freiwillige, schrittweise Einschränkung nationaler Souveränität und Autonomie, die als Rückzug der Nationalstaaten in Westeuropa bezeichnet worden ist und besonders im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts zur Ausbildung eines europäischen Vier-Ebenen-Systems und zur Entstehung multipler Identitäten geführt hat.

Vor diesem Hintergrund muss das Engagement der europäischen Kommunalvertreter nach 1945 betrachtet und bewertet werden. Die „doppelte Schleifung der Nationalstaaten“ hat zumindest in den 1950er und 60er Jahren – außer in den Reden föderalistischer Kommunalpolitiker – nicht stattgefunden. Die Kommunen konnten ihre Vorstellungen nur in sehr begrenztem Umfang auf europäischer Ebene durchsetzen. Sie erhielten zwar mit der Einrichtung der Europäischen Kommunalkonferenz im Jahre 1957 ein Forum im Rahmen des Europarates, wo sie ihre kommunal- und europapolitischen Forderungen vorbringen und diskutieren konnten, aber die Regierungen hatten durch die Charta der Konferenz dafür gesorgt, dass die Kompetenzen und damit die Einflussmöglichkeiten der Institution auf ein Minimum beschränkt blieben. Auch auf dem Gebiet der Städtepartnerschaften begannen die Regierungen koordinierend einzugreifen und die Bewegung ideell und finanziell zu unterstützen, nachdem sie in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre deren Wert für die Durchsetzung ihrer außenpolitischen Ziele erkannt hatten. Darüber hinaus

instrumentalisierte besonders die Bundesregierung in der ersten Hälfte der 1960er Jahre Städtepartnerschaften und transnationale Kommunalkontakte, um dadurch Aktivitäten Ost-Berlins, die auf eine Förderung der diplomatischen Anerkennung der DDR abzielten, zu unterminieren.

Es wird deutlich, wie wenig die häufig revolutionäre Terminologie vieler Kommunalvertreter mit der Realität transnationaler Kommunalbeziehungen in den Nachkriegsjahrzehnten übereinstimmte. Die Kommunen als subnationale Gebietskörperschaften mit begrenzter Autonomie und ohne außenpolitische Kompetenzen hatten nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, eigenständige transnationale Kontakte zu entwickeln. Sobald staatliche Außenpolitik und kommunale Auslandsbeziehungen in Konflikt gerieten, sorgten die Zentralregierungen dafür, dass die Kontakte soweit ihrer Kontrolle unterstellt wurden, dass keine unerwünschten Folgen eintraten. Erst in den 1980er Jahren begannen Kommunen im Rahmen der Friedensbewegung („Atomwaffenfreie Zonen“) und der Entwicklungspartnerschaften („Nicaragua-Partnerschaften“) bewusst, staatliche Außenpolitik zu konterkarieren. Diese Entwicklung deutet auch auf kommunaler Ebene eine schwindende Integrationskraft der Nationalstaaten an und bestätigt damit ebenso die Rückzugs-These, wie die – aus der Perspektive der 1950er und 60er Jahre betrachtet – erstaunlichen Fortschritte der europäischen Kommunalbewegung bei der Verwirklichung ihres Forderungskatalogs in den letzten zwei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts.

Die von ihnen entwickelten Vorstellungen, die in der Nachkriegszeit von staatlicher Seite noch als utopisch zurückgewiesen worden waren, konnten in den 1980er und 90er Jahren teilweise umgesetzt werden. Die „Charta der kommunalen Selbstverwaltung“, die 1985 vom Ministerkomitee des Europarates gebilligt wurde oder die Einrichtung des „Ausschusses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ bei der EU im Vertrag von Maastricht seien hier nur als wichtigste Beispiele genannt. Das Problem ist jedoch, dass diese Erfolge in der öffentlichen Wahrnehmung weniger mit dem „Europa der Gemeinden“ als vielmehr mit dem „Europa der Regionen“ verbunden werden. Dabei wird vergessen, dass die Regionen, Bundesländer und regionalistischen Bewegungen in den 1970er und 80er Jahren lediglich die Forderungen der europäischen Kommunalbewegung übernahmen und mit Hilfe ihrer ungleich größeren Verhandlungsmacht durchsetzten. Dabei wurden die historischen Kontinuitätslinien verschüttet. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Regionen wie die Nationalstaaten zwar eifrig Subsidiarität und Dezentralisierung von der nächst höheren Ebene fordern, oftmals aber erhebliche Schwierigkeiten mit der Gewährung gleichlautender Rechte an ihre eigenen Gebietskörperschaften haben. Die Forderung der Bundesländer gegenüber der Bundesregierung nach einer institutionalisierten Interessenvertretung in Brüssel und der gleichzeitig formulierte Anspruch, kommunale Interessen im Ausschuss der Regionen mitzuvertreten, ist ein schlagendes Beispiel für diese Diskrepanz. Dabei wäre es für die Regionen durchaus hilfreich, sich mit der langen Geschichte kommunaler Interessenvertretung auf europäischer Ebene zu befassen, um von den in einem halben Jahrhundert gewonnen Erkenntnissen zu profitieren.

Die wichtigste Erfahrung dürfte sein, dass die Erfolge und Misserfolge der europäischen Kommunalbewegung vor allem durch die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen und der innerstaatlichen Strukturen bedingt waren, die sich in einer doppelten Spaltung der europäischen Kommunalbewegung niederschlugen.

Die zeitliche Spaltung wird – bezogen auf Westeuropa – durch das Ende des Zweiten Weltkriegs markiert und steht für die Politisierung der transnationalen Kommunalkontakte. In der Zwischenkriegszeit waren kommunale Auslandskontakte wegen der durch nationalstaatliche Spannungen und Konfrontation geprägten internationalen Beziehungen nur als unpolitischer Informationsaustausch über technische Verwaltungsprobleme möglich. Dies setzte sich im Ost-West-Konflikt auch nach 1945 in verschärfter Form fort, so dass selbst technische Kontakte für propagandistische Zwecke instrumentalisiert wurden. In Westeuropa dagegen ermöglichte das veränderte Selbstverständnis vieler Kommunalpolitiker und die zunehmend kooperative Organisation der internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg eine Intensivierung und vor allem eine Politisierung der transnationalen Kommunalkontakte. Sowohl die IBU als auch der RGE waren in erster Linie politische Bewegungen, die auf kommunaler Ebene verständigungs-, kommunal- und europapolitische Ziele verfolgten. Der IGV als unpolitischer internationaler Fachverband repräsentierte dagegen ein Konzept transnationaler Beziehungen, welches auf die Situation in der Zwischenkriegszeit zugeschnitten war.

Diese durch die unterschiedlichen Entstehungszusammenhänge entstandene Spaltung der europäischen Kommunalbewegung wurde durch eine geographische verstärkt. Sie verläuft – grob ausgedrückt – zwischen den nord- und südeuropäischen Selbstverwaltungstraditionen und schlug sich in den 1950er und 60er Jahren in den geographischen Schwerpunkten des IGV und des RGE nieder. Vor allem in Frankreich und Italien waren und sind die nationalen Selbstverwaltungstraditionen durch den zentralistischen Staatsaufbau, schwache und parteipolitisch zersplitterte Spitzenverbände, eine starke Verzahnung von kommunaler und nationaler Politikebene sowie eine stark personenbezogene Struktur der kommunalen Interessenvertretung bestimmt. Die Folge war dementsprechend eine starke Betonung von Autonomieforderungen der lokalen Gebietskörperschaften gegenüber dem Staat, die sich vielfach in einer föderalistisch-revolutionären Terminologie der südeuropäischen Kommunalvertreter niederschlug. Das politische System der Schweiz, der Bundesrepublik, Österreichs, Skandinaviens, der Niederlande und mit Abstrichen auch Großbritanniens war und ist dagegen – trotz erheblicher Unterschiede im Detail – durch eine im Vergleich zu Italien und Frankreich eher weitgehende kommunale Autonomie, starke kommunale Spitzenverbände, eine geringe Verzahnung von nationaler und kommunaler Politikebene und eine stark verbandsorientierte Struktur kommunaler Interessenvertretung gekennzeichnet. Die Folge war eine Ausrichtung der kommunalpolitischen Diskussion auf die Sicherung vorhandener Strukturen kommunaler Selbstverwaltung und die kooperative Lösung kommunaler Fachfragen im Rahmen des Staatsaufbaus und des europäischen Einigungsprozesses.

Zwar haben sich die Selbstverwaltungssysteme in den letzten Jahrzehnten im Zuge der europäischen Integration insgesamt angenähert, was sich auch im internationalen

Verbandswesen niedergeschlagen hat, aber die aus den unterschiedlichen Selbstverwaltungstraditionen resultierende Nord-Süd-Spaltung prägt auch heute noch die kommunalpolitische Landschaft in Europa. Eine Erkenntnis, die sich in gewissem Maße auch auf die regionale Ebene übertragen lassen dürfte und helfen könnte, die unbestreitbaren Potentiale eines „Europas der Regionen *und* Kommunen“ zu verdeutlichen und übertriebene Erwartungen zu dämpfen.

## 6. Quellen- und Literaturverzeichnis

### Quellen

*Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn [FES/AsD]*

*Bestand Parteivorstand [alt]*

Nr. 01304.

*Bestand Parteivorstand [neu]*

Nr. 1149, 1180, 1199, 1223, 1259, 1298.

*Archiv für Christlich-Demokratische Politik, Konrad-Adenauer Stiftung, St. Augustin [KAS/ACDP]*

*Bestand Kommunalpolitische Vereinigung [KPV]*

Nr. IV-002-020/31, IV 002-043/3.

*Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde [BArch]*

*Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv [SAPMO]*

*Bestand DY 30*

Nr. 19449, IV A2/20/93, IV A2/20/94, IV A2/13/145, IV A2/13/146, IV A2/13/147, IV A2/13/148, IV A2/13/149, IV 2/13/585, IV 2/13/586, IV 2/13/587, IV 2/13/588, IV 2/13/589, IV 2/13/590, IV 2/13/591, IV 2/13/592, IV 2/13/593, IV 2/13/594, IV 2/13/596, IV 2/13/597.

*Bundesarchiv Koblenz [BArch]*

*B 102: Bundesministerium für Wirtschaft [BMWi]*

Nr. 8795, 10899, 10990, 10991, 10993, 11032, 22234, 22288, 229696, 229700.

*B 105: Deutscher Städtetag. Verbindungsstelle Frankfurt*

Nr. 48.

*B 106: Bundesministerium des Innern [BMI]*

Nr. 4618, 4619, 4634, 4636, 4639, 4640, 4641, 4643, 4672, 42036, 42039, 42042, 42049, 42074, 130013, 130113.

*B 137: Bundesministerium für Gesamtdeutsche Fragen [BMG]*

Nr. 1371, 1465, 1466, 1467, 1470, 1471, 1553, 2269, 2508, 7819.

*B 150: Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte [BMVt]*  
Nr. 2385, 2386, 3395.

*B 172: Deutscher Landkreistag [DLT]*  
Reihe 315, Nr. 001-00/7, Reihe 315, Nr. 005/14, Reihe 315, Nr. 005/12-3, Reihe, 314,  
Nr. 010/02/1-3, 351, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359.

*B 173: Deutscher Gemeindetag [DGT]*  
Nr. 36, 39, 52, 54, 61, 62, 63, 67, 69, 74, 79, 85, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 112,  
113, 114, 116, 117, 183, 198, 199, 200, 202, 203.

*B 213: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit [BMZ]*  
Nr. 415, 8334.

*B 320: Deutscher Städte- und Gemeindebund [DStGB]*  
Nr. 21, 23.

*Deutscher Städtetag, Köln*

*Altaktenbestand*

Dir 01-01, Dir 03-01, Dir 30-00, Dir 30-01, Dir 30-02, Dir 30-03, Dir 91-15, Dir 100-  
01, Dir 100-02, Dir 101-15, Dir 101-33, Dir 101-35, Dir 104-03, Dir 104-04, Dir 104-  
15, Dir 107-00, Dir 107-01, Dir 108-00, Dir 108-02, Dir 108-04.

*European University Institute, Historical Archives of the European Communities,  
Florenz [EUI/HAEC]*

*Bestand CCRE [Conseil des Communes et Régions d'Europe]*

Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 32, 44, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 89,  
104, 112, 113, 114, 117, 137, 142, 143, 165, 166.

*Bestand Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl [EGKS]*

*CEAB no. 2*

Nr. 1548.

*CEAB no. 5*

Nr. 1098, 1995, 2159.

*Historisches Archiv des Europarates, Straßburg [CE]*

*Committee of Ministers [CM]*

Documents [CM Doc. 1954-75].

Conclusions [CM Concl. 1954-75].

*Bestand Consultative Assembly [AS]*

Documents [1952-75].

Official Report of Debates [1951-75].

Texts adopted [1952-75].

*Bestand European Conference of Local Authorities [CPL]*

Documents [1957-70].

Official Report of Debates [1957-70].

Texts Adopted [1957-74].

*Bestand Committee for Co-operation on Municipal and Regional Affairs [AS/Loc]*

*Dossier N° 901*

Vol. 4, Vol. 6, Annexe 3, Nr. 382; Annexe 5, Nr. 386; Annexe 6, Nr. 387.

*Dossier N° 902*

Vol. 1, Vol. 2, Vol. 4.

*Institut für Stadtgeschichte, Frankfurt am Main*

Magistratsakten-Nachträge

Nr. 333, 334, 335.

*IULA-Archiv, Den Haag*

*Akten Bureau Permanent [1948-51].*

*Akten Executive Committee [1951-75].*

*Akten General Council [1951-75].*

*Akten European Affaires Committee [1954-73].*

*Handakten Spinoy, Slavik, van Putten.*

*Landesarchiv Berlin [LArch Berlin]*

*Rep 142/9: Deutscher Städtetag [nach 1945]*

Dir 01-01, Dir 03-01, Dir 30-00, Dir 30-01, Dir 30-02, Dir 30-03, Dir 91-15, Dir 100-01, Dir 100-02, Dir 101-15, Dir 101-33, Dir 101-35, Dir 104-03, Dir 104-04, Dir 104-15, Dir 107-00, Dir 107-01, Dir 108-00, Dir 108-02, Dir 108-04.

*Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin [PA/AA Berlin]*

*Referat 201/I A 1*

Nr. 24, 29, 30, 34, 35, 37, 242, 293, 294, 295, 296, 326, 393, 394, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 507, 508, 653, 654, 655, 657.

*Referat III B 2*

Nr. 273.

*Referat 600/IV 1*

Nr. 421, 508, 639, 752.

*Bestand B 30*

Nr. 458, 459, 460, 607.

*Bestand Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR [MfAA]*

A 00895, A 12913, A 14134, A 14138, A 14262, A 14742, A 16336, A 16507, A 18714, A 18737, A 18715, A 18716, A 18717, A 18718, A 18719, A 18720, A 18722, A 18724, A 18792, A 18806, C 55, C 137, C 101/71, C 109/72, C 336/72, C 338/72, C 343/72, C 345/72, C 346/72, C 414/72, C420/72, C 429/72, C 430/72, C 434/72, C 991/70, C 998/70, C 1047/70, C 1049/70.

*Stadtarchiv Bielefeld [StArch]*

*Akten Oberbürgermeister*

Nr. 761, 762, 763, 764, 765.

*Stadtarchiv Stuttgart [StArch]*

*Bestand Hauptaktei, Gr. 0*

Nr. 0102-3, 0102-4, 0133-4, 0133-5, 0441-0, 0441-1, 0441-3.

*Bestand Internationale Bürgermeister-Union*

Nr. 45, 48, 69, 70, 72, 75, 91, 92, 96, 102, 106, 107, 110, 193.

***Interviews***

*Interview mit Heinz Hoose, Bochum am 18.12.1998.*

*Interview mit Bm a.D. Josef Hofmann, Mainz am 07.07.1999.*

*Interview mit Han van Putten, Den Haag am 07.09.1999.*

## Literatur

- Afrikanische Konferenz über Städtepartnerschaft im Ost-West-Konflikt, in: Afrika. Monatsschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur im neuen Afrika [6/1964], S. 158-160.
- Albrecht, Ernst F.: Kontakte im Zwielicht. Ziele und Methoden der kommunistischen Infiltration im kommunalen Bereich, Bad Godesberg 1960.
- Allgemeine Erklärung des V. Europäischen Gemeindetages in Cannes, in: Der Europäische Gemeindetag [3/1960], S. 61f.
- Ambrosius, Gerold: Kommunale Selbstverwaltung im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips in Europa, in: Brede, Helmut [Hrsg.]: Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 2000/2001, S. 55-64.
- Ambrosius, Gerold: Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien, Frankfurt/Main 1996.
- Ammer, Thomas: Stichwort: Städtepartnerschaften, in: DA [20/1987], S. 120f.
- Anderson, Benedict: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, erw. Neuausgabe, Frankfurt/New York 1996.
- Ansprenger, Franz: Politische Geschichte Afrikas im 20. Jahrhundert, 2. neu bearb. und erw. Aufl., München 1997.
- Auerbach, Hellmuth: Die europäische Wende der französischen Deutschlandpolitik 1947/48, in: Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno: Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990, S. 577-589.
- Auf dem Weg zu einer Weltcharta der Kommunalen Selbstverwaltung, hrsg. v. d. Konrad-Adenauer-Stiftung. Abt. Internationale Zusammenarbeit, Sankt Augustin 1998.
- Ausschuß für Raumordnungspolitik. Resolution [VII. Europäischer Gemeindetag in Rom], in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 174ff.
- Ausschuss für Raumordnungspolitik. Resolution, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 174f.
- Auswirkungen des Pariser Gipfeltreffens auf die Arbeit des RGE. Präsident Muntzke: Regierungschefs berücksichtigen Forderungen von Europaparlament und RGE, in: Der Europäische Gemeindetag [16/1973], S. 42ff.
- Bache, Ian: The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping, Sheffield 1998.
- Baeyens, André: Edgard Milhaud, sein Leben und sein Werk, in: Ökonomische und sozialpolitische Themen zur Gemeinwirtschaft. Festschrift Edgard Milhaud, hrsg. v. d. I.F.I.C., Lüttich 1960, S. 38-51.
- Baloup, Gérard: Du ‚9 Rue Auber‘ à la Chambre des Régions du Conseil de l’Europe, in: XXème Siècle fédéraliste – Pouvoir Européen [500/1990], S. 5f.

- Baloup, Gérard: L'Europe des Villes et des Villages, Strasbourg 1963.
- Baloup, Gérard: La Représentation de l'Europe des Régions et des Communes au Conseil de l'Europe, in: Annuaire Européen [26/1980], S. 68-91.
- Banoun, Sylvie/Girod de l'Ain, Bertrand und Marina: Unverbrüchliche Bande. Partnerstädte und deutsch-französischer Austausch, in: Dokumente [52/1996], S. 122-128.
- Barbe, Jean Paul: Les Jumelages Franco-Allemands, Configuration – Strategies – Regulation, in: Allemagne d'Aujourd'hui [1988], S. 82-100.
- Barbier, Ch.-H.: Edgard Milhaud. Portraitskizze und Versuch einer Würdigung, in: Ökonomische und sozialpolitische Themen zur Gemeinwirtschaft. Festschrift Edgard Milhaud, hrsg. v. d. I.F.I.C., Lüttich 1960, S. 25-37.
- Bardong, Otto: Die Bildungspolitik in den Organen der Europäischen Gemeinschaft. Zielsetzungen und Umsetzung, in: Schleicher, Klaus/Bos, Winfried [Hrsg.]: Realisierung der Bildung in Europa. Europäisches Bewusstsein trotz kultureller Identität, Darmstadt 1994, S. 63-77.
- Bareth, Jean: Das Europa der Gemeinden, hrsg. vom Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion, Hemer i. Westf. 1956.
- Bareth, Jean: Die Gemeinde und Europa. Städteverbrüderungen und interkommunale Begegnungen, Genf 1953.
- Baske, Siegfried/Zieger, Gottfried: Die Dritte Welt und die beiden deutschen Staaten in Deutschland, Asperg 1983.
- Bass, Angelika u.a.: Städtepartnerschaften mit der Dritten Welt, in: Gugel, Günther/Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch Kommunale Friedensarbeit, Tübingen 1988, S. 188-196.
- Bausinger, Hermann: Ortspartnerschaft. Organisierte kommunale Kontakte und ihre Auswirkungen auf das Volksleben, in: Jacobeit, Wolfgang/Nedo, Paul [Hrsg.]: Probleme und Methoden volkskundlicher Gegenwartsforschung. Vorträge und Diskussionen einer internationalen Arbeitstagung in Bad Saarow 1967, Berlin (Ost) 1969, S. 75-92.
- Bautz, Ingo: Die Auslandsbeziehungen deutscher Kommunen bis 1945 – IULA, Städtepartnerschaften und Weltstädtebund, in: Interregiones [8/1999], S. 19-58.
- Becher, Ursula A.J.: Die Anfänge des Georg-Eckert-Instituts für Internationale Schulbuchforschung. Ursprünge, Motive, Erfahrungen, Erfolge, in: Reulecke, Jürgen [Hrsg.]: Rückkehr in die Ferne. Die deutsche Jugend in der Nachkriegszeit und das Ausland, Weinheim/München 1997, S. 169-181.
- Becker, Johannes M.: Wirtschafts- und Kulturaustausch Frankreich-DDR. Zwei Schaufenster: am Boulevard Saint-Germain und Unter den Linden, Dokumente [40/1987], S. 329-335.
- Beckstein, Hermann: München, der bayerische Städtetag und die städtischen Organisationsbestrebungen im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, in: Hardtwig,

- Wolfgang/Tenfelde, Klaus [Hrsg.]: Soziale Räume in der Urbanisierung. Studien zur Geschichte Münchens im Vergleich 1850-1933, München 1990, S. 235-259.
- Beckstein, Hermann: Städtische Interessenpolitik. Organisation und Politik der Städtetage in Bayern, Preußen und im Deutschen Reich 1896-1923, Düsseldorf 1991.
- Bedürftig, Friedemann: Die Situation in Deutschland 1945: Die Stunde Null, in: Damals [1995], Nr. 5, S. 6-14.
- Behrens, Henning/Noack, Paul [Hrsg.]: Theorien der Internationalen Politik, München 1984.
- Beirat für Regionalpolitik, in: Europa kommunal [12/1988], S. 173f.
- Bemerkungen der beteiligten deutschen Bundesministerien zu den ‚Kommentaren‘ des Herrn Professor Mossé (Anhang C des vorausgehenden Artikels) Generalsekretär der Europäischen Gemeinschaft für Kommunalkredit, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 182-186.
- Bender, Peter: Episode oder Epoche? Zur Geschichte des geteilten Deutschland, München 1996.
- Bendikat, Elfi: Die Idee der „europäischen Stadt.“ Reflexionen zur Stadtgestaltung in Deutschland und Frankreich im ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, in: Kaelble, Hartmut/Schriewer, Jürgen [Hrsg.]: Gesellschaften im Vergleich, Frankfurt/Main 1998, S. 431-462.
- Benevolo, Leonardo: Die Stadt in der europäischen Geschichte, München 1993.
- Benz, Wolfgang [Hrsg.]: Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55. Ein Handbuch, Berlin 1994.
- Bericht über die bisherige Durchführung und Notwendigkeit der deutsch-französischen Jugendleiterseminare, in: Deutschland-Frankreich [15/1963], S. 12f.
- Berkendorff, Hans Albert: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf<sup>2</sup>1975.
- Berkendorff, Hans Albert: Zur Verbandsgeschichte des Deutschen Städtebundes, Göttingen 1964.
- Birkelbach, Willi: Regionalpolitik im Rahmen der EWG, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 135-138.
- Bitsch, Marie-Thérèse [Bearb.]: Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe. Actes du Colloque de Strasbourg [8-10 juin 1995], Bern 1997.
- Blumenwitz, Dieter: Anmerkungen zu Ludwik Gelberg. Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, Osteuropa-Recht [1/1981], S. 47-53.
- Blumenwitz, Dieter: Die deutsch-polnischen Städtepartnerschaften im Lichte des Staats- und Verfassungsrechts, Bonn 1980.
- Blumenwitz, Dieter: Kommunale Außenpolitik, in: Mutius, Albert von [Hrsg.]: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg 1983, S. 747-761.
- Bock, Hans Manfred: Die Deutsch-Französische Gesellschaft 1926-1934. Ein Beitrag zur Sozialgeschichte der deutsch-französischen Beziehungen der Zwischenkriegszeit, in: Francia [17/1990], S. 17-101.

- Bock, Hans Manfred: Europa von unten. Zu den Ursprüngen und Anfängen der deutsch-französischen Gemeindepartnerschaften, in: Jünemann, Annette/Richter, Emanuel/Ullrich, Hartmut [Hrsg.]: Gemeindepartnerschaften im Umbruch Europas, Frankfurt/Main u.a. 1994, S. 13-35.
- Bockelmann, Werner: Internationale kommunale Spitzenverbände, in: Der Städtetag [19/1966], S. 350f.
- Boll, Friedhelm: Jugend im Umbruch vom Nationalsozialismus zur Nachkriegsdemokratie, in: AfS [37/1997], S. 482-520.
- Borga, Charlotte: De la Resistance à la coopération des peuples, in: Cités Unies [100/1980], S. 4.
- Bracher, Karl Dietrich/Sauer, Wolfgang/Schulz, Gerhard: Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34, Köln/Opladen 1962.
- Bran, Friedrich: Gemeindepartnerschaften Frankreich/Deutschland. Der Weg zur europäischen Verständigung, Ettlingen 1955.
- Bran, Friedrich: Deutsch-französische Partnerschaften in jeder Gemeinde. Schulen, Vereine und Familien wirken bei den Partnerschaften mit, o.O. 1955.
- Brinkhorst, L.J.: Die Gemeinden und der Gemeinsame Markt. Eine Analyse der Verträge von Paris und Rom, Den Haag 1966.
- Brugmans, Hendrik: Europa: Der Sprung ins Ungewisse, Bonn 1985.
- Brugmans, Hendrik: L'idee européenne 1920-1970, Bruges, 1970.
- Brugmans, Hendrik: La pensée politique du fédéralisme, Leiden 1969.
- Brugmans, Hendrik: Le fédéralisme contemporain. Critères, institutions, perspectives, Leiden 1963.
- Brugmans, Hendrik: Skizze eines europäischen Zusammenlebens, Frankfurt/Main 1953.
- Brugmans, Hendrik: Einleitung. Eine gute Fee und ein guter Geist standen nach dem Zweiten Weltkrieg an der Wiege des Föderalismus. Persönliche Erinnerung an Adolf Gasser, in: Esterbauer, Fried u.a. [Hrsg.]: Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag, Berlin, 1983, S. 41-48.
- Brugmans, Henri/Duclos, Pierre: Le Fédéralisme contemporain. Critères, Institutions, Perspectives, Leiden 1963.
- Brundert, Willi: Die politische Bedeutung von Städtepartnerschaften, Der Städtetag [23/1970], S. 60ff.
- Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter: Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Regionen in Europa als Feld der Integrationspolitik und Gegenstand der Forschung, in: dies. [Hrsg.]: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie, Empirie, Praxis, Baden-Baden 1998, S. 7-25.
- Brunn, Gerhard: Das Europäische Jugendtreffen 1951 auf der Loreley und der gescheiterte Versuch einer europäischen Jugendbewegung, in: Reulecke, Jürgen

- [Hrsg.]: Rückkehr in die Ferne. Die deutsche Jugend in der Nachkriegszeit und das Ausland, Weinheim/München 1997, S. 81-101.
- Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung im 20. Jahrhundert. Ziele und Wege, Stuttgart/Düsseldorf/Leipzig 1997.
- Bruns, Wilhelm: Die Außenpolitik der DDR, Berlin 1985.
- Buchheim, Christoph: Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno [Hrsg.]: Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990, S. 82-98.
- Buchloh, Annemie: Städtepartnerschaften, in: Der Städtetag [13/1960], S. 437ff.
- Bührer, Werner: Motive und Implikationen der Westintegration – alte Ressentiments und neue Folgen, AfS [37/1997], S. 540-546.
- Bührer, Werner: Nationale Interessen und europäische Integration. Neuere Forschungen zur Integrationspolitik, AfS [33/1993], S. 637-644.
- Burban, Jean-Louis: Le Conseil de l'Europe, Paris <sup>2</sup>1993.
- Calließ, Jörg [Hrsg.]: Entspannungspolitik als Gesellschaftsaufgabe. Kontakte von Städten und kommunalen Einrichtungen der Bundesrepublik Deutschland mit Osteuropa, Loccum 1982.
- Chevalier, Jean: Les Cités Unies et le Conseil de l'Europe, in: Cités Unies [1975], S. 53-55.
- Chevalier, Maurice: Vague Allemande, in: Le Monde vom 16.10.1963.
- Chombard-Gaudin, Cécile: Pour une histoire des Villes et Communes Jumelées, in: Vingtième Siècle [Juli/September 1992], S. 60-66.
- Colschen, Lars C.: Deutschlandpolitik der vier Mächte, in: Weidenfels, Werner/Korte, Karl Rudolf [Hrsg.]: Handbuch zur deutschen Einheit, Deutschlandpolitik der Alliierten, Bonn 1999, S. 267-281.
- Cravatte, Henry: Der RGE in Brüssel. Ein Kongress zur rechten Zeit. Zwei Stellungnahmen seiner Repräsentanten, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 168f.
- D'Harcourt, Robert et.al.: Dix ans d'efforts pour l'unir l'Europe, 1945-1955, Paris 1955.
- Dasbach-Mallinckrodt, Anita: Wer macht Außenpolitik in der DDR? Apparat, Methoden, Ziele, Düsseldorf 1972.
- Dann, Otto: Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990, München <sup>3</sup>1996.
- de Tinguy du Pouet, Lionel: Die europäische Wirtschaftsintegration und ihre Bedeutung für die Gemeinden, Städte, Landkreise und Regionen, in: Der Europäische Gemeindetag [10/1967], S. 71-90.
- Dedman, Martin J.: The Origins and Development of the European Union 1945-95, London/New York 1996.

- Defrance, Corinne: La politique culturelle de la France sur la rive gauche du Rhin 1945-1955, Strasbourg 1994.
- Defrance, Corinne: Les premiers jumelages franco-allemands, 1950-1963, in: Lendemains [21/1996], S. 83-95.
- Dehousse, Fernand/Signorella, Nicola/Birkelbach, Willi: Europäische Raumplanung und Regionalplanung müssen demokratisch und dürfen nicht autoritär sein – Die Regionalpolitik in der EWG, Köln/Stuttgart 1964.
- Delvos, Hubert: Gemeindeparlament in Straßburg, in: FAZ vom 30.10.1958.
- Delvos, Hubert: Die Gemeinden steuern nach Europa, in: FAZ vom 04.11.1958.
- Delvos, Hubert: Städte können nicht europa-unmittelbar werden. Die Gemeindekonferenz in Straßburg fordert zuviel, in: FAZ vom 29.10.1958.
- Deutsch, Karl W. et. al.: Political Community in the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience, New York 1956.
- Deutsch-Britische Partnerschaften. hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion, Bonn 1993.
- Deutsch-Französische Städtepartnerschaften. Beispiele zur Entwicklung der Partnerschaften. Partner in den neuen Bundesländern und in Mittel- und Osteuropa, hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas. Deutsche Sektion, Bonn 1995.
- Der deutsch-französische Vertrag, in: Deutschland-Frankreich [14/1963], S. 3-6.
- Ein „Deutsches Komitee im WPS“, in: Weltbund der Partnerstädte (WPS). Mitteilungsblatt [2/1991], S. 3.
- Deutsch-Französisches Jugendwerk, in: Deutschland-Frankreich [14/1964], S. 1-5.
- Dickel, Manfred: Il y a 35 ans, le premier jumelage franco-allemand, in: Cités Unies [121/1986], S. 4f.
- Dieckmann, Jochen: Die Länder in Europa – ein trauriges Kapitel, in: Der Städtetag [47/1994], S. 523.
- Dietrich, Erich: Regionale Wirtschaftspolitik im europäischen Rahmen. Wirrwarr der Vorstellungen und Pläne, in: Informationen des Instituts für Raumforschung [11/1961], S. 103-21 und S. 133-152.
- Dinan, Desmond: Ever Closer Union? An Introduction to the European Community, Houndsmills u.a. 1994.
- Doernberg, Stefan u.a.: Außenpolitik der DDR. Drei Jahrzehnte sozialistische Friedenspolitik, Berlin (Ost) 1979.
- Dolezal, Joseph: Entwicklung, Ziele, Methoden und Instrumente der DDR-Außenpolitik in der Dritten Welt. Ein Überblick, in: Baske, Siegfried/Zieger, Gottfried [Hrsg.]: Die Dritte Welt und die beiden Staaten in Deutschland, Asperg 1983, S. 29-59.
- Dreier, Volker: Der kommunalpolitische Faktor im europäischen Integrationsprozeß. Strukturen – Entwicklungen – Modelle – Vergleiche, in: Platzer; Hans-Wolfgang

- [Hrsg.]: Europa als kommunale Aufgabe: Grundlagen, Praxisfelder, Perspektiven, Frankfurt/Main 1997, S. 81-107.
- Dreier; Volker: Kommunalpolitik in Europa. Einheit durch Vielfalt, in: Wehling, Hans-Georg [Hrsg.]: Kommunalpolitik in Europa, Stuttgart/Berlin/Köln 1994, S. 258-263.
- Driberg, Tom: The Mystery of Moral Re-Armament. A Study of Frank Buchman and His Movement, London 1964.
- Duclos, Pierre: La Réforme du Conseil de l'Europe, Paris 1958.
- Duclos, Pierre: Le Conseil de l'Europe, Paris 1970.
- Düding, Dieter: Einleitung. Politische Öffentlichkeit – politisches Fest – politische Kultur, in: ders.: [Hrsg.]: Öffentliche Festkultur: politische Feste in Deutschland von der Aufklärung bis zum Ersten Weltkrieg, Reinbek 1988, S. 10-23.
- EG-Regionalfonds, in: Städte- und Gemeindebund [30/1975], S. 361.
- End, Heinrich: Zweimal deutsche Außenpolitik. Internationale Dimensionen des innerdeutschen Konflikts, Köln 1973.
- Engel, Ludwig: Die europapolitische Lage und die Bedeutung des deutsch-französischen Vertrages für die Arbeit und Aufgaben des Rates der Gemeinden Europas, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 97-102.
- Engelhardt, Heinz: Die Internationale Bürgermeister-Union. Pionier der deutsch-französischen Verständigung, in: Kulturarbeit [7/1963], S. 121-123.
- Engelhardt, Heinz: Dreißig Jahre deutsch-französische Verständigung. Chronik der IBU 1948-1978, Göttingen 1981.
- Engeli, Christian: Zur Geschichte regionaler Städtetage, in: AfK [19/1980], S. 173-199.
- Entschließung zum Weltbund der Partnerstädte, in: Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion. Nachrichtendienst [3/1979], S. 24.
- Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Leidinger, Adalbert: Kommunalverfassungen in Europa, Stuttgart 1988.
- Erker, Paul: „Arbeit nach Westdeutschland“. Innenansichten des deutschlandpolitischen Apparates der SED 1959-1969, in: Engelmann, Roger/Erker, Paul: Annäherung und Abgrenzung. Aspekte deutsch-deutscher Beziehungen, München 1993, S. 135-196.
- Erstes Gespräch über die Lage der Bergwerks- und Eisenhüttengemeinden bei der Montanunion in Luxemburg, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 73-84.
- Espe, Hans [Bearb.]: Europa im Unterricht, Freiburg i.Br. 1964.
- Esterbauer, Fried: Europäische Integration von den Anfängen zum Vertrag von Maastricht, Wien 1994.
- Europa-Aufruf an die Gemeinden, in: Der Städtetag [10/1957], S. 544.
- Europäische Erziehung, Bulletin des Europäischen Kulturzentrums [4/1956], Nr. 4.
- Europäische Raumordnung und Regionalplanung müssen demokratisch und dürfen nicht autoritär sein. Referat von Herrn Paul Lücke, Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung der Bundesrepublik, in: Der Europäische Gemeindetag [7/1964], S. 161-168.

- Europäische Regionalkonferenz, in: Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion. Informationsblatt [1/1977], S. 3ff.
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommission: Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft, 2 Bde., Brüssel 6.-8. Dezember 1961.
- Europapreise und Europafahren des Europarates, in: Deutschland-Frankreich [19/1967], S. 2.
- Europarat. Beratende Versammlung. Raumordnung ein europäisches Problem, Hachenburg 1970.
2. Europäische Gemeindekonferenz, in: Der Städtetag [11/1958], S. 563ff.
3. Europäische Gemeindekonferenz, in: Der Städtetag [13/1960], S. 113ff.
- Farquharson, John E./Holt, Stephen C.: Europe from Below. An Assessment of Franco-German Popular Contacts, London 1975.
- Fiedler, Klaus P.: 25 Jahre Europäische Gemeinschaft. Welche Rolle spielen die Kommunen in der Integrationspolitik der EG?, in: Der Städtetag [35/1982], S. 381-387.
- Fiedler, Klaus P.: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen. Stärkung der Demokratie und ausgeglichene Entwicklung in Europa – der Beitrag der kommunalen Gebietskörperschaften, Der Städtetag [35/1982], S. 321-332.
- Fiedler, Klaus P.: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften. Die institutionalisierte Interessenvertretung als Faktor der Europäischen Integration, in: Der Städtetag [36/1983], S. 484-487.
- Fiedler, Klaus P.: Kommunale Außenpolitik, in: Der Städtetag [31/1978], S. 459ff.
- Fischer, Dieter/Frey, Rainer/Paziorek, Peter [Hrsg.]: Vom Lokalen zum Globalen. Die Kommunen und ihre Außenbeziehungen innerhalb und außerhalb der EG, Düsseldorf 1990.
- Flesch, Rosemarie: Freundschaftsbesuch in Finnland, in: Stadt und Gemeinde [13/1969], H. 7, S. 36ff.
- Flitner, Wilhelm: Die abendländischen Vorbilder und das Ziel der Erziehung, Godesberg 1947.
- Framke, Fritz: Westdeutsche Gemeinden im Dienst des Revanchismus, in: Stadt und Gemeinde [11/1965], S. 12-15.
- France: Création d'un groupe interministériel des jumelages coopération, in: Cités Unies [76/1973], S. 60.
- Frieden, Pierre: Europa als Bildungsidee und Erziehungsziel, in: Prohaska, Leopold [Hrsg.]: Kind und Jugendlicher in der Gemeinschaft. Das brennende Problem der Gegenwart, Wien 1957, S. 125-141.
- Friedrich, Carl J.: Europa – Nation im Werden?, Bonn 1972 [engl. 1969].
- Friedrich, Carl J.: The Grassroots Base of the Unification of Europe, Public Policy [12/1963], S. 23-40.

- Friedrich, Carl J. [Hrsg.]: Die Auswirkungen der informellen Gemeinschaftsentwicklung auf die politische Meinungsbildung über Europa, in: ders.: Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen 1968, S. 13-24.
- Garstka, Hansjürgen: Die Rolle der Gemeinde in der internationalen Verständigung nach dem zweiten Weltkrieg gezeigt am Beispiel der deutsch-französischen Verständigung, Diss., Stuttgart 1972.
- Gaspari, Oscar: Alle origini del movimento comunale europeo: dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei Comuni d'Europa (1913-1953), in: Memoria e ricerca [10/1997], S. 147-164.
- Gasser, Adolf/Knemeyer, Franz-Ludwig: Gemeindefreiheit - kommunale Selbstverwaltung. Nachdruck und Würdigung von Adolf Gasser, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, München 1983.
- Gasser, Adolf: Aufbau von unten oder Zwang von oben. Ein Beitrag zur Frage des Föderalismus, Stuttgart 1947.
- Gasser, Adolf: Ausgewählte Historische Schriften 1933-1983, Basel/Frankfurt am Main 1983.
- Gasser, Adolf: Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung, Basel 1943.
- Gasser, Adolf: Kommunale Selbstverwaltung als Voraussetzung aller dauerhaften Demokratie, Hannover 1949.
- Gasser, Adolf: Staatlicher Grossraum und autonome Kleinräume. Gemeindeautonomie und Partizipation (Ausgewählte Aufsätze), Basel 1976.
- Gayral, Michéle: Panorama des Jumelages, in: Cités Unies [100/1980], S. 5ff.
- Gelberg, Ludwik: Erwiderung auf Dieter Blumenwitz, in: Osteuropa Recht [1982], S. 242ff.
- Gelberg, Ludwik: Partnerschaften zwischen polnischen und bundesdeutschen Städten, Osteuropa Recht [1980], S. 184ff.
- Gellner, Ernest: Nationalismus und Moderne, Berlin 1991.
- Die Gemeinden für die Einheit Europas. RGE-Kongreß der Europäischen Partnerstädte 1978 in Mainz, Göttingen 1979.
- Gensler, Frank: Mit dem Ausschuß der Regionen ins Europa der Regionen?, in: Europa kommunal [49/1994], S. 106-109.
- Gerber, Regina: Die Städtepartnerschaft Montrieul-Cottbus, in: Röseberg, Dorothee [Hrsg.]: Frankreich und „Das andere Deutschland“. Analysen und Zeitzeugnisse, Tübingen 1999, S. 401-420
- Gerbet, Pierre: La Construction de l'Europe, Paris 1983.
- Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn 1997.

- Girault, René: Das Europa der Historiker, in: Hudemann, Rainer/Kaelble, Hartmut/Schwabe, Klaus [Hrsg.]: Europa im Blick der Historiker, München 1995, S. 55-90.
- Glaab, Manuela: Die Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Weidenfels, Werner/Korte, Karl-Rudolf [Hrsg.]: Handbuch der deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn 1999, S. 239-251.
- Göb, Josef: 50 Jahre Deutsche Kommunalpolitik, Köln u.a. 1966.
- Göb, Rüdiger: Die Rolle der Gemeinden und Regionen in der europäischen Raumplanung, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 165ff.
- Gogolin, Ingrid: „Europäische Kultur und Bildung“. Die „europäische Integration“ als Herausforderung an die Pädagogik. Beobachtungen und Thesen, in: Luchtenberg, Siegrid/Nieke, Wolfgang [Hrsg.]: Interkulturelle Pädagogik und Europäische Dimension. Herausforderungen für Bildungssystem und Erziehungswissenschaft, Münster/New York 1994, S. 99-119.
- 10 Jahre Internationale Bürgermeister-Union für deutsch-französische und europäische Zusammenarbeit. IX. Internationaler Bürgermeister-Kongress. 12.-13. Mai 1958 in Freudenstadt, hrsg. v. der UIM, Stuttgart 1958.
- 50 Jahre Städtepartnerschaft Wiesbaden – Klagenfurt, hrsg. v. der Landeshauptstadt Wiesbaden und der Landeshauptstadt Klagenfurt, Wiesbaden/Klagenfurt 1980.
- 70 Jahre Patenschaft 1915-1985. Mannheim-Memel, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Memellandkreise in der Landsmannschaft Ostpreußen, Flensburg 1985.
- Goslar. Grundstein deutscher Patenschaften, hrsg. von der Stadt Goslar, Goslar 1960.
- Gouzy, Jean-Pierre: L'apport d'Alexandre Marc à la Pensée et l'Action Fédéraliste, in: Le Fédéralisme et Alexandre Marc, Centre de Recherches Européennes, Lausanne 1974, S. 1-29.
- Gouzy, Jean-Pierre: Les Pionniers de l'Europe communautaire, Lausanne 1968.
- Grauhan, Rolf-Richard: Die Verschwisterungen deutscher und französischer Gemeinden, in: Friedrich, Carl J. [Hrsg.]: Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen 1968, S. 35-104.
- Greilsammer, Alain: Les mouvements fédéralistes en France de 1945 à 1974, Paris 1975.
- Groscolas, Daniel: Das Deutsch-Französische Jugendwerk, in: Klein, Peter [Hrsg.]: Die Stadt – La Commune. Deutsch-französische Kommunalpolitik im Vergleich, Bonn 1988, S. 456-460.
- Grunert, Thomas: Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration, Kehl am Rhein/Straßburg 1981.
- Grupp, Klaus/Ronellenfitsch, Michael [Hrsg.]: Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa. Symposium zum 65. Geburtstag von Univ.-Prof. Dr. Willi Blümel, Berlin 1995.
- Gugel, Günter: Kommunale Friedenserziehung, in: ders./Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch Kommunale Friedensarbeit, Tübingen 1988, S. 147-154.

- Gutmann, Gernot/Haendcke-Hoppe, Maria [Hrsg.]: Die Außenbeziehungen der DDR, Heidelberg 1981.
- H.E.: Revanchismus in den Städten und Gemeinden der BRD, in: Stadt und Gemeinde [5/1971], S. 36f.
- Hafeneger, Benno/Krahulec, Peter: Soziales und politisches Lernen für den Frieden in verschiedenen Lebens-, Lern- und Arbeitszusammenhängen in Jugend- und Sozialarbeit, in: Materialien zur angewandten Friedenspädagogik [2/1986], S. 1-11.
- Hansen, Georg: Die exekutierte Einheit. Vom deutschen Reich zur Nation Europa, Frankfurt/New York 1991.
- Hanrieder, Wolfram F.: Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, 2. überarb. Aufl., Paderborn 1995.
- Hauptresolution. Einstimmig angenommen von den Delegierten des IX. Europäischen Gemeindetages in London, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], H. 4, S. 38ff.
- Die Hauptresolution. Einstimmig angenommen von den Delegierten des IX. Europäischen Gemeindetages in London, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], S. 38ff.
- Heberlein, Horst Christoph: Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem, Köln 1989.
- Heberlein, Horst Christoph: Europa der Kommunen, Stuttgart u.a. 1995.
- Hensel, Walther: Nachlese zum Kongress des Internationalen Gemeindeverbandes, in: Der Städtetag [16/1963], S. 432f.
- Herbst, Ludolf/Bührer, Werner/Sowade, Hanno [Hrsg.]: Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990.
- Herde, Georg: Revanchismus in der Bundesrepublik: kein Thema mehr? – Eine dokumentarische Zwischenbilanz nach zwei Jahren CDU/CSU/FDP-Bundesregierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik [28/1984], S. 912-928.
- Herde, Georg: Unverändert auf Revisionskurs. „Ostdeutsche Kulturarbeit“ der Vertriebenenverbände und Patenschaftspolitik von Ländern, Städten und Gemeinden der Bundesrepublik, Blätter für deutsche und internationale Politik [25/1981], S. 48-63.
- Herriot, Edgar: Die Gemeinden Europas tagen in Versailles, in: Annalen für Gemeinwirtschaft [22/1953], S. 268f.
- Herzfeld, Hans/Engeli, Christian: Neue Forschungsansätze in der modernen Stadtgeschichte, in: AfK [1/1975], S. 1-19.
- Heydemann, Günther: Großbritannien und Deutschland. Probleme einer „stillen Allianz“ in Europa, in: Kastendieck, Hans/Rohe, Karl/Volle, Angelika [Hrsg.]: Länderbericht Großbritannien. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft, Bonn 1998, S. 437-448.

- Heyden, Ulrich van der/Schleicher, Ilona/Schleicher, Hans-Georg [Hrsg.]: Die DDR und Afrika. Zwischen Klassenkampf und neuem Denken, Münster u.a. 1993.
- Hillgruber, Andreas: Europa in der Weltpolitik der Nachkriegszeit 1945-1963, 4. erg. Aufl., München 1993.
- Hillebrand, Ernst: Das Afrika-Engagement der DDR, Frankfurt/Main 1987.
- Hobsbawm, Eric [Hrsg.]: The Invention of Tradition, Cambridge u.a. 1984.
- Hobsbawm, Eric: Nationen und Nationalismus: Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt/Main u.a. 1992.
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Wien 1995.
- Hoffmann, Stanley: Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: Daedalus [95/1966], S. 862-915.
- Hoffmann, Stanley: Reflections on the Nation State in Western Europe Today, in: Journal of Common Market Studies [21/1982/83], S. 21-37.
- Hoffmann-Martinot, Vicent: Zentralisierung und Dezentralisierung in Frankreich, in: Christadler, Marieluise/Uterwedde, Henrik [Hrsg.]: Länderbericht Frankreich. Geschichte. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft, Bonn 1998, S. 363-382.
- Hoffschulte, Heinrich: „Das Europa der Gemeinden“, in: Stadt und Gemeinde [49/1994], S. 350ff.
- Hölscher, Wolfgang: Krisenmanagement in Sachen EWG. Das Scheitern des Beitritts Großbritanniens und die deutsch-französischen Beziehungen, in: Blasius, Rainer A. [Hrsg.]: Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963, München 1994, S. 9-44.
- Holtz, Uwe [Hrsg.]: 50 Jahre Europarat, Baden-Baden 2000.
- Hopes of more town links with Germany, The Times, 04.06.1964.
- Housset, Daniel: Note sur les perspectives psychologiques du jumelages des villes d'Europe, in: Revue de Psychologie des Peuples [1952], S. 183-187.
- Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe [Hrsg.]: Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Referate und Diskussionsbeiträge eines Symposiums der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen am 20./21. Juni 1986 in Stuttgart, Baden-Baden, 1986.
- Hudemann, Rainer [Hrsg.]: Grenzfall. Das Saarland zwischen Frankreich und Deutschland 1945- 1960, St. Ingbert 1997.
- Hull, Chris/Rhodes, Rod: Intergovernmental Relations in the European Community. Westmead 1977.
- I. Europäische Raumordnungsminister-Konferenz in Bonn, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], S. 49ff.
- Initiative zur Gründung eines Rates der Gemeinden Europas. Seelisberger Erklärung, in: Annalen für Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 127f.

- International Union of Local Authorities [Ed.]: Education for Europe, Reports, Proceedings, Recommendations, The Hague 1959.
- Internationaler Gemeindeverband [Hrsg.]: Die Gemeinden und die wirtschaftliche Integration in Europa. Reden und Gespräch am Runden Tisch am Europatag 1957 des I.G.V., Den Haag 1958.
- Internationaler Gemeindeverband [Hrsg.]: Die Gemeinden und Europa, Den Haag 1955.
- Internationaler Kongress der Städte und Lokalverwaltungen. Berlin und München, Juni 1936, Internationaler Gemeindeverband, Brüssel o.J.
- Ipsen, Jörn/Rengeling, Hans-Werner [Hrsg.]: Gemeinden und Kreise in einem vereinten Europa, Osnabrück 1999.
- Janssen, Helmut: Sind Patenschaften noch sinnvoll? Zur Frage des Rechtsanspruches auf die ostdeutschen Provinzen, Hamburg 1965.
- Jenkis, Helmut: Auswirkungen des europäischen Wettbewerbsrechts auch in der Wohnungswirtschaft?, in: Brede, Helmut [Hrsg.]: Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 2000/2001, S. 155-159.
- Jokipii, Mauno: Finnland und Deutschland im 20. Jahrhundert, Kuopio 1994.
- Jost, Jonas: Der Abendland-Gedanke in Westdeutschland nach 1945. Versuch und Scheitern eines Paradigmenwechsels in der deutschen Geschichte nach 1945, Hannover 1994.
- Jouliat, Pierre: The Civilisation of Western Europe and the School, London 1954.
- Kaelble, Hartmut: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987.
- Kaelble, Hartmut: Europabewußtsein, Gesellschaft und Geschichte. Forschungsstand und Forschungschancen, in: Hudemann, Rainer/Kaelble, Hartmut/Schwabe, Klaus [Hrsg.]: Europa im Blick der Historiker, München 1995, S. 2-29.
- Kaiser, Karl: Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, in: Czempel, Ernst-Otto: Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, Köln/Opladen 1969, S. 80-109.
- Kalkbrenner, Helmut: Adolf Gasser zum 80. Geburtstag, in: Esterbauer, Fried u.a. [Hrsg.]: Von der freien Gemeinde zum föderalistischen Europa. Festschrift für Adolf Gasser zum 80. Geburtstag, Berlin 1983, S. 9-42.
- Kannemann, Peter: Gebiets- und Städtepartnerschaften – fördernder Faktor im Annäherungsprozeß zwischen der DDR und den Bruderländern, in: Deutsche Außenpolitik [H. 6/1979], S. 46-56.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. [Ed.]: Transnational Relations and World Politics, Cambridge, Mass., 1972.
- Kersting, Franz-Werner: Die „junge Generation“ zwischen Kriegs- und Friedenskultur, in: Kühne, Thomas [Hrsg.]: Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Zum Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945, Münster/Hamburg/London 2000, S. 64-77.

- Keßler, Erich: Die dritte Sitzung der Europäischen Gemeindegemeinschaften in Straßburg, in: Der Landkreistag [30/1960], S. 68-71.
- Kinsky, Ferdinand: Le Fédéralisme Intégral, in: Le Fédéralisme et Alexandre Marc, Centre de Recherches Européennes, Lausanne 1974, S. 70-81.
- Kitschenberg, Helmut: Tagung der Europäischen Kommunalkonferenz, in: Der Landkreis [34/1964], S. 224ff.
- Klaus, Manfred: Städtepartnerschaften zwischen ost- und westdeutschen Kommunen. Ein Medium des Bürgerdialogs, interkommunaler Solidarität und verwaltungspolitischer Integration, Berlin 1994.
- Klaus, Manfred: Städtepartnerschaften: Brücken des Dialogs, in: Europa Dialog. Zeitschrift für europäische Politik und Dialog [2/1993], S. 22-25.
- Klein, Thomas: Bürgermeisterkonferenzen im wilhelminischen Deutschland, in: Kirchgässner, Bernhard/Brecht, Hans-Peter [Hrsg.]: Vom Städtebund zum Zweckverband, Sigmaringen 1994, S. 83-125.
- Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945-1955, Göttingen <sup>5</sup>1999.
- Kleßmann, Christoph: Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Bonn <sup>2</sup>1997.
- Klett, Arnulf: Correspondance. Les Jumelages Franco-Allemands, in: Le Monde vom 29.11.1963.
- Klüber, Hans: Handbuch der Kommunalpolitik, Göttingen 1971.
- Knemeyer, Franz-Ludwig [Hrsg.]: Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Entstehung und Bedeutung. Länderberichte und Analysen, Baden-Baden 1989.
- Kodolitsch, Paul von: Einleitung, in: Kommunale „Außenpolitik“. Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften, Difu-Materialien 2/1989, S. 8f.
- Kohler-Koch, Beate: „Interdependenz“, in: Rittberger, Volker: Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opladen 1990, S. 110-129.
- Das Kolloquium von Tarent, in: Der Europäische Gemeindegemeinschaften [11/1968], S. 18-22.
- Kommunale Entwicklungszusammenarbeit. Kommunale Dritte-Welt-Partnerschaften, hrsg. v. Institut für europäische Partnerschaften und internationale Zusammenarbeit e.V., Bonn 1992.
- Kommunale Zusammenarbeit im europäischen Raum durch Vereinbarungen sichergestellt. Abschließende Beratungen in der Präsidial- und Hauptausschußsitzung von Hohegeiß, in: Der Europäische Gemeindegemeinschaften [7/1964], S. 31.
- Kommunalpolitiker fordern Mitwirkung im Ausschuß. Aussprache zwischen Europaparlament und Gebietskörperschaften über Regionalpolitik, in: Der Europäische Gemeindegemeinschaften [18/1975], H. 2, S. 35.

- „Kompetente Gesprächspartner“. Anhörung von RGE und IULA durch den Ausschuß für Regionalpolitik und Verkehr des Europaparlaments, in: Der Europäische Gemeindetag [16/1973], H. 4, S. 33f.
- König, Theo: EWG-Richtlinien über öffentliche Bauaufträge, in: Der Landkreis [38/1968], S. 59ff.
- Konrad, Hans-Joachim: Verfassungsrechtliche Probleme von Städtepartnerschaften, in: Dittmann, Arnim/Kilian, Michael [Hrsg.]: Kompetenzprobleme der Auswärtigen Politik, Tübingen 1982, S. 138-188.
- Kottenberg, Kurt: 50 Jahre Städtebund, in: Deutscher Städtebund. Nachrichtendienst [15/1960], S. 168f.
- Koza, Ingeborg: Deutsch-britische Begegnungen in Unterricht, Wissenschaft und Kunst 1949-1955, Köln/Wien 1988.
- Koza, Ingeborg: Völkerverständigung und europäische Einigungsbemühungen. Untersuchungen zur Nachkriegsgeschichte 1945-1951, Köln u.a. 1987.
- Krabbe, Wolfgang R.: Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1989.
- Kregel, Bernd: Außenpolitik und Systemstabilisierung in der DDR, Opladen 1979.
- Krekeler, Norbert: Revisionismusanspruch und geheime Ostpolitik der Weimarer Republik. Die Subventionierung der deutschen Minderheiten in Polen, Stuttgart 1973.
- Kukawka, Pierre/Tournon, Jean: The Council of Europe and regionalism. The regional dimension in the work of the Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europa (CLRAE), 1957-85, Strasbourg 1987.
- Kuppe, Johannes: Deutschlandpolitik der DDR, in: Weidenfeld, Werner/Korte, Karl-Rudolf [Hrsg.]: Handbuch zur deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn 1999, S. 252-268.
- Küsters, Hanns Jürgen: Der Integrationsfrieden. Viermächteverhandlungen über die Friedensregelung in Deutschland 1945-1990, München 2000.
- L'Europa à travers la commune, Paris 1956.
- La Charte des villes jumelées, Congrès constitutif d'Aix-les-Bains France 1957, in: Cités Unies, Nr. 82, Spezialnummer, o.J.
- La FMVJ et son ‚Dossier Européen‘. Vingt cinq ans d'histoire, in: Cités Unies [96/1979], S. 37-40.
- Ladebeck, Artur: Der Rat der Gemeinden Europas, in: Die demokratische Gemeinde [3/1951], S. 204-207.
- Lange, Hans-Georg: Die deutschen Städte im Europäischen Markt, in: Der Städtetag [42/1989], S. 259.
- Langenohl, Andreas: Erinnerung und Modernisierung. Die öffentliche Rekonstruktion politischer Kollektivität am Beispiel des Neuen Rußland, Göttingen 2000.
- Laqueur, Walter : Europa auf dem Weg zur Weltmacht 1945-1992, München 1992.

- Lean, Garth: Der vergessene Faktor. Vom Leben und Wirken Frank Buchmans, Moers 1991.
- Leifer, Walter: Zur Geschichte der Städtefreundschaften mit Großbritannien, in: Zeitschrift für Kulturaustausch [15/1965], S. 13f.
- Leitermann, Walter/Scheytt, Oliver: Selbstbewußt in den Binnenmarkt, in: Der Städtetag [42/1989], S. 752-758.
- Leitermann, Walter: Der Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Eine brauchbare Vertretung kommunaler Interessen in der Europäischen Gemeinschaft?, in: Der Städtetag [42/1989], S. 155f.
- Leitermann, Walter: Die kulturellen Auslandsbeziehungen der Kommunen, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, [42/1992], S. 318-322.
- Leitermann, Walter: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung – Bilanz des ersten Jahres, in: Der Städtetag [40/1987], S. 159.
- Leitermann, Walter: Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Kraft, in: Der Städtetag [41/1988], S. 678
- Leitermann, Walter: Gemeinsamkeit statt Konkurrenz. Die Fusion von IULA und RGRE ist vollzogen, in: Der Städtetag [43/1990], S. 157f.
- Leitermann, Walter: Stadt und Region im Europarat. Reform der Ständigen Konferenz zum Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas – ein Rückblick, in: Der Städtetag [47/1994], S. 273-278.
- Leitermann, Walter: Städte initiierten größte „Friedensbewegung“ Europas, in: Europa kommunal [1997] H. 1, S. 3-18.
- Leitermann, Walter: Über 6.000 Beziehungen zu Kommunen in 87 Ländern, in: Europa kommunal [1998] H. 4, S. 191-194.
- Lenger, Friedrich: Neuzeitliche Stadt- und Urbanisierungsgeschichte als Sozialgeschichte, in: AfS [30/1990], S. 376-422.
- Lenger, Friedrich: Urbanisierungs- und Stadtgeschichte – Geschichte der Stadt, Verstädterungsgeschichte oder Geschichte in der Stadt, in: AfS [26/1986], S. 429-479.
- Lenep, Hans-Gerd von: Kommunales Engagement in Europa, in: Stadt und Gemeinde [49/1994], S. 463ff.
- Lenep; Hans-Gerd von: Kommunale Mitsprache im Europarat gefährdet, in: Stadt und Gemeinde [48/1993], S. 163-166.
- Lenep, Hans-Gerd von: 25 Jahre Europakonferenz der Gemeinden und Regionen, in: Der Städte- und Gemeindebund [1982], S. 166-169.
- Les identités européennes au XXe siècle. Diversités, convergences et solidarités, hrsg. v. Institut Pierre Renouvin, Paris 1998.
- Lewis, David W.P.: The Road to Europe. History, Institutions and Prospects of European Integration, 1945-1993, New-York u.a. 1993.

- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.: Europe's Would-Be Policy. Patterns of Chance in the European Community, Eaglewood Cliffs 1970.
- Link, Werner: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der Internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert, 2 überarb. und erw. Auflage, Stuttgart u.a. 1988.
- Lipgens, Walter: Die Anfänge der europäischen Integration 1945-1950. Erster Teil: 1945-1947, Stuttgart 1977.
- Lipgens, Walter: Die Europäische Integration, Stuttgart 1983.
- Lipgens, Walter: Der Zusammenschluß Westeuropas. Leitlinien für den historischen Unterricht, in: GWU [6/1983], S. 345-372.
- Lippert, Ekkehart: Europäisches Bewußtsein. Zur Psychologie eines scheiternden politischen Projekts, in: Nationale Identität und Europäisches Bewußtsein. Theoretische Entwürfe und empirische Befunde, SOWI-Arbeitspapier 93, München 1994, S. 117-129.
- Loth, Wilfried: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, 3. durchges. Aufl., Göttingen 1996.
- Loth Wilfried: De Gaulle und die europäische Einigung, in: ders./Picht, Robert [Hrsg.]: De Gaulle, Deutschland und Europa, Opladen 1991, S. 45-60.
- Loth, Wilfried: Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955, erw. Neuausgabe, München 2000.
- Loth, Wilfried: Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main 1992.
- Lübbe, Peter: Kulturelle Auslandsbeziehungen der DDR. Das Beispiel Finnland, Bonn 1981.
- Lücke, Barbara: Ein Europa der Städte und Gemeinden. Handbuch für Städtepartnerschaften, hrsg. v. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997.
- Luther, Hans: Im Dienst des Städtetages. Erinnerungen aus den Jahren 1913 bis 1923, Stuttgart 1959.
- Lutz, Ronald: Städtepartnerschaften als politische Selbstdarstellung, in: Notizen. Institut für Kulturanthropologie und europäische Ethnologie [28/1988], S. 343-347.
- Marc, Alexandre: Du communalisme au fédéralisme intégral, Paris 1948.
- Marc, Alexandre: Le Fédéralisme Intégral, in: L'Action Fédéraliste Européenne, [H. 2/1946], S. 44-56.
- Martini, Alexander: Gemeinden in Europa. Einwirken der Europäischen Gemeinschaft auf die deutschen Gemeinden und Schutz der kommunalen Selbstverwaltung im Gemeinschaftsrecht, Köln 1992.
- Martini, Gianfranco: IX. Europäischer Gemeindetag in London. Arbeitsgruppe Nr. 2. Bericht. Die Wege und Mittel zur Sicherung einer ausgeglichenen Entwicklung der europäischen Regionen, in: Der Europäische Gemeindetag [13/1970], Beilage.
- Mason, John W.: The Cold War 1945-1991, London/New York 1996.

- Maternus, George: Maastricht: Ende der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland? Von der Leichtfertigkeit der Diplomaten, der Ignoranz der Eurokraten und regionalen Mißverständnissen, in: Der Städtetag [45/1992], S. 557f.
- Mauroy, Pierre: Les nouvelles orientations, in: Cités Unies [117/1985], S. 7f.
- Mayer, Ernst-Georg: Auslandsbeziehungen deutscher Gemeinden - Bestandsaufnahme und rechtliche Probleme -, Diss., Bonn 1986.
- Mazerath, Horst: Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart u.a. 1970.
- Ménudier, Henri: Das Deutsch-Französische Jugendwerk. Ein exemplarischer Beitrag zur Einheit Europas, Stuttgart 1991.
- Merlot, Jean-Jacques: Interkommunale Unternehmen in Europa, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 570-573.
- Metzger, Chantal: Vierzig Jahre Beziehungen zwischen Frankreich und der DDR, in: Röseberg, Dorothee [Hrsg.]: Frankreich und „Das andere Deutschland“. Analysen und Zeitzeugnisse, Tübingen 1999, S. 19-34.
- Mewes, Bernhard: Europa im Spiegel der Gemeinde, in: Der Städtetag [7/1954], S. 573f.
- Meyer, Berthold: Initiative für kommunale „atomwaffenfreie Zonen“: Zwischen St. Florians-Prinzip, Kompetenzgerangel und exemplarischem Lernen. Eine Zwischenbilanz, in: Gugel, Günther/Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch Kommunale Friedensarbeit, Tübingen 1988, S. 138-146.
- Milhaud, Edgard: Am Rande einer Kontroverse. Die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit angesichts des Problems der Organisierung des Kommunalkredits auf der Stufe der Nationen, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 120-155.
- Milhaud, Edgard: Das Problem der Gründung einer europäischen Institution für Gemeindegeld nach der zweiten Tagung der Europäischen Konferenz der örtlichen Hoheitsträger, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [28/1959], S. 80-91.
- Milhaud, Edgard: Das Problem des Kommunalkredits vor dem Europäischen Gemeindetag. Venedig 19.-21.10.1954, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [24/1955], S. 1-14.
- Milhaud, Edgard: Der Kommunalkredit in Europa. in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 573-576.
- Milhaud, Edgard: Die Europäische Gemeinschaft für Kommunalkredit, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [23/1954], S. 197-204.
- Milhaud, Edgard: Die Kreditgewährung an die örtlichen Gemeinwesen in verschiedenen Europäischen Ländern. Feststellungen und Lehren einer Erhebung, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 84-99.
- Milhaud, Edgard: Ergänzende Mitteilungen und Überlegungen zur Sachverständigentagung von Turin, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 187-212.

- Milhaud, Edgard: Gründung des Rates der Gemeinden Europas, in: Annalen für Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 250-252.
- Milhaud, Edgard: Von Seelisberg nach Versailles. Der Europäische Gemeindetag und die Europäische Charta der Gemeindefreiheiten, in: Annalen für Gemeinwirtschaft, [23/1953], S. 270-279.
- Milhaud, Edgard: Zur Sicherung der Zukunft der ‚Annalen‘. Eine Bilanz, ein Programm, ein Aufruf, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [20/1951], S. 1-29.
- Milward Alan S.: Nationale Wirtschaftsinteressen im Vordergrund – Neue Erkenntnisse statt überholter Schulweisheiten, in: Integration [3/1987], S. 100-106.
- Milward, Alan S.: The European Rescue of the Nation-State, London 1992.
- Milward, Alan S.: The Springs of Integration, in: Gowan, Peter/Anderson, Perry [Ed.]: The Question of Europe, London/New York 1997, S. 5-20.
- Mirek, Holger: Deutsch-Französische Gemeindepartnerschaften. Ein Leitfaden für Praktiker, Kehl am Rhein/Straßburg 1984.
- Mirek, Holger: Glanz und Elend der Städtepartnerschaften. Wie entwickelt sich das Interesse - Wie kann man es fördern?, in: Dokumente [Nr. 6/1987], S. 413-416.
- ML: La FMVJ et son dossier CEE, in: Cités Unies [96/1979], S. 40f.
- Mommsen, Wolfgang J. [Hrsg.]: Das Ende der Kolonialreiche. Dekolonisierung und die Politik der Großmächte, Frankfurt/Main 1990.
- Moravcsik, Andrew: The Coice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998.
- Mossé, Robert: Bericht ausgearbeitet von Herrn Prof. Robert Mossé für die Kreditgemeinschaft der Gemeinden Europas, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [26/1957], S. 333-360.
- Mossé, Robert: Die aus den Überlegungen des Generalsekretärs des belgischen Kommunalkredits Herrn van Audenhove zu ziehenden Lehren, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 106-119.
- Mossé, Robert: Kommunale Finanzwirtschaft. Der RGE und der Europäische Kommunalkredit, in: Der Europäische Gemeindetag [5/1962], S. 48f.
- Mossé, Robert: Sitzungsbericht über die Zusammenkunft von Sachverständigen für den Europäischen Kommunalkredit (Turin, 21.-23. November 1957), in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 157-181.
- Mudrich, Günter: Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik im Europarat. Erfahrungen der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz, in: Ansätze einer europäischen Raumordnung, hrsg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 23-51.
- Mudrich, Günter: Internationale Organisation und Raumordnung, Hannover 1978.
- Müller-List, Gabriele: Eine neue Moral für Deutschland. Die Bewegung für Moralische Aufrüstung und ihre Bedeutung beim Wiederaufbau 1947-1952, in: ApuZ [44/1981], S. 11-23.

- Münch, Richard: Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft, Frankfurt/Main 1993.
- Muntzke, Hans: Die Gründung und die Ziele des Rates der Gemeinden Europas (RGE), in: Der Europäische Gemeindetag [4/1961], S. 5ff.
- Müthling, Hans: Die Städte in der EWG-Anpassung, in: Der Städtetag [17/1964], S. 207-210.
- Ein Nachwort zum Fall Großnauheim. Wahl der Partnergemeinde nach parteipolitischen Gesichtspunkten, Kommunalpolitische Blätter [17/1959], S. 645.
- Nanz, Patricia Isabelle: In-between Nations: Ambivalence and the making of a European Identity, in: Stråth, Bo [Ed.]: Europe and the other and Europe as the other, Bruxelles u.a. 2000, S. 279-309.
- Neue Städtepartnerschaften Afrika – Europa, in: Afrika. Monatsschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur im neuen Afrika [6/1964], S. 196.
- Niehuss, Marlies: Aspekte der Urbanisierung. Neuere Literatur zur Städtegeschichte, HZ [249/1989], S. 363-370.
- Nobbe, Thomas: Kommunale Kooperation zwischen der Bundesrepublik und der DDR, Diss., Münster 1990.
- Nobs, Ernst: Der Kapitalmarkt in der Schweiz und die Kreditbedürfnisse der europäischen Gemeinden. Ansprache von Herrn Ernst Nobs, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [24/1955], S. 22f.
- Nohlen, Dieter [Hrsg.]: Lexikon der Dritten Welt. Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Hamburg 1991.
- Norton, Allen: International Handbook of Local and Regional Government, Aldershot 1994.
- Oberreuter, Heinrich/Weber, Jürgen [Hrsg.]: Freundliche Feinde? Die Alliierten und die Demokratiegründung in Deutschland, München/Landsberg am Lech 1996.
- Öffentliches Vergabewesen in der EWG, in: Der Landkreis [43/1973], S. 39.
- Oud, P.J.: Why an International Union of Local Authorities, in: IULA-Bulletin [1/1949], S. 1-5.
- Page, Edward C./Goldsmith, Michael J. [Ed.]: Central and Local Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States, London 1987.
- Paolini, Edmondo: Il Consiglio dei Comuni d'Europa, in: AA.VV.: I movimenti per l'unità europea dal 1945 al 1954, Atti del Convegno internazionale Pavia 19.-21.10.1989, Mailand 1992, S. 205-225.
- Pappermann, Ernst: 30 Jahre Deutsche IULA-Sektion, in: Der Städtetag [41/1988], S. 803f.
- Pappermann, Ernst: Die Städte in Europa, in: Der Städtetag [42/1989], S. 751f.
- Die Partnerschaften der Städte, Gemeinden und Kreise, hrsg. v. Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion, Köln 1998.

- Paul, Frank: Internationale Partnerschaften zwischen lokalen Gebietskörperschaften nach deutschem und französischem Recht, Aachen 1993.
- Paulsen, Thomas: Außenpolitik, in: Weidenfels, Werner/Korte, Karl-Rudolf [Hrsg.]: Handbuch der deutschen Einheit 1949-1989-1999, Bonn 1999, S. 30-43.
- Pawlow, Nicole-Annette: Innerdeutsche Städtepartnerschaften. Entwicklung – Praxis – Möglichkeiten, Berlin 1990.
- Payre, Renaud/Saunier, Pierre Yves: L'internazionale municipalista: L'Union Internationale des Villes fra 1913 e 1940, in: Amministrare, [30/2000], Nr 1-2, S. 217-239.
- Pelz, Monika: Artur Ladebeck und der Rat der Gemeinden Europas, Bielefeld 1984.
- Picht, Robert: Kulturelle Beziehungen als Voraussetzung deutsch-französischer Kommunikation, in: ders. [Hrsg.]: Deutschland-Frankreich-Europa. Bilanz einer schwierigen Partnerschaft, München/Zürich 1978, S. 243-267.
- Pietzcker, Jost: Vergabe- und Beschaffungswesen, in: Püttner, Günter [Hrsg.]: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6, 2. neu bearb. Auflage, Berlin u.a. 1985, S. 542-553.
- Pingel, Falk [Hrsg.]: Macht Europa Schule? Die Darstellung in Schulbüchern der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/Main 1995.
- Pingel, Falk: Europa – Nation – Region: Historisch-politische Bildung in europäischen Schulbüchern, in: Schleicher, Klaus/Bos, Wilfried [Hrsg.]: Realisierung der Bildung in Europa. Europäisches Bewußtsein trotz kultureller Identität, Darmstadt 1994, S. 153-172.
- Poidevin, Raymond [Ed.]: Histoire des Debuts de la Construction Europeéenne. Mars 1948-Mai 1950. Origins of the European Integration. March 1948-Mai 1950, Actes du Colloque de Strasbourg 28-30 Novembre 1984, Baden-Baden 1984.
- Poidevin, Raymond [Hrsg.]: Histoire des Debuts de la Construction Européenne, Actes du Colloque de Strasbourg, 28-30.11.1984, Brüssel 1986
- Poidevin, Raymond/Bariéty, Jacques: Frankreich und Deutschland. Die Geschichte ihrer Beziehungen 1815-1975, München 1982.
- Politische Erklärung des X. Europäischen Gemeindetages des RGE in Nizza, in: Der Europäische Gemeindetag [15/1972], S. 48ff.
- Post, Ulrich/Sandvoss, Frank: Die Afrikapolitik der DDR, Hamburg 1982.
- Präsidial- und Hauptausschußsitzung der Deutschen Sektion in Bad Godesberg, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1964], H. 1/2, S. 27f.
- Premier Congrès International et Exposition Comparée des Villes, Union Internationales des Villes, Bruxelles o.J.
- Price, David J.: The Moral Rearmament Movement and Postwar European Reconstruction, M.A. Dissertation, London 1979.
- Protokoll des VIII. Internationalen Bürgermeister-Kongresses der IBU. 22.-24. September 1956 in Straßburg-Kehl. hrsg. v. der Union Internationale de Maires/Internationale Bürgermeister-Union, o.O., o.J.

- Protokoll des XI. Internationalen Bürgermeister-Kongresses der IBU. 12./13.05.1966 in Salzburg, in: Deutschland-Frankreich [15/1966].
- Protokoll des XII. Internationalen Bürgermeister-Kongresses zum 20 jährigen Bestehen der IBU. 17.-19. Mai 1968 in Menton, in: Deutschland-Frankreich [21/1968].
- Proudhon, Pierre-Joseph: Über das Föderative Prinzip und die Notwendigkeit, die Partei der Revolution wieder aufzubauen, Bd. 1, Frankfurt/Main u.a.1989.
- Provost, Madeleine: Le Jumelage des Villes, in: Action Nationale [75/1985], S. 371-394.
- Pünder, Tilman: Die Gemeinden und die europäische Integration, in: AfK [10/1971], S. 103-132.
- Pünder, Tilman: Kommunale Auslandsarbeit, in: Der Städtetag [21/1968], S. 286-291.
- Pünder, Tilman: Kommunaler Herbst in Straßburg, in: Der Städtetag [21/1968], S. 616f.
- Puntila, L.A.: Politische Geschichte Finnlands 1809-1977, Helsinki 1980.
- Putensen, Dörte: Im Konfliktfeld zwischen Ost und West. Finnland, der Kalte Krieg und die deutsche Frage (1947-1973), Berlin 2000.
- Reichert-Flögel, Ute: Ostdeutsche Patenschaften - Altbewährt und hochaktuell, in: Frantziach, Marion/Ratze, Odo/Reichert, Günter [Hrsg.]: 40 Jahre Arbeit für Deutschland - die Vertriebenen und Flüchtlinge, Ausstellungskatalog, Frankfurt/Main 1989, S. 188-195.
- Reichert-Flögel, Ute: Ostdeutsche Patenschaften heute, Bonn 1989.
- Reich-Hilweg, Ines/Luber, Burkhard: Friedenspolitik und Konversion, in: Klemisch, Herbert u.a. [Hrsg.]: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1994, S. 324-330.
- Reime, Sibylle: Die Tätigkeit der DDR in den nichtkommunistischen Ländern, Bonn 1970.
- Rengeling, Werner: Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, in: Hoppe, Werner/Schink, Alexander [Hrsg.]: Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration, Köln 1990, S. 25-49.
- Repräsentanten der Kommunalverbände Finnlands in der DDR, in: Stadt und Gemeinde [5/1961], H. 11, S. 35f.
- Reulecke, Jürgen: Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/Main 1985.
- Reulecke, Jürgen: Moderne Stadtgeschichtsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Engeli, Christian/Matzerath, Horst [Hrsg.]: Moderne Stadtgeschichtsforschungen in Europa, USA und Japan. Ein Handbuch, Stuttgart 1989, S. 21-36.
- Revers, H.J.D.: IULA 1913-1963. The story of fifty years of international municipal co-operation, Den Haag 1963.
- Richert, Ernst: Zwischen Eigenständigkeit und Dependenz. Zur Wechselwirkung von Gesellschafts- und Außenpolitik in der DDR, in: DA [7/1974], S. 955-982.

- Risse-Kappen, Thomas: Bringing transnational relations back in: introduction, in: ders. [Ed.]: Bringing transnational relations back in. Non-state actors, domestic structures and international institutions, Cambridge 1995, S. 3-33.
- Risse-Kappen, Thomas: Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war, in: International Organization [48/1993], S. 185-214.
- Risse-Kappen, Thomas: Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies, in: World Politics [43/1991], S. 479-512.
- Roemheld, Lutz: Für ein Europa der Regionen. Ein Konzept von Pierre-Joseph Proudhon, in: Kinsky, Ferdinand/Knipping, Franz [Hrsg.]: Le fédéralisme personaliste aux sources de l'Europe de demain. Der personalistische Föderalismus und die Zukunft Europas. Hommage à Alexandre Marc. Baden-Baden 1996, S. 47-57.
- Roemheld, Lutz: Integraler Föderalismus. Modell für Europa, Bd. 1: Geschichtliche Entwicklung, München 1977.
- Roemheld, Lutz: Integraler Föderalismus. Modell für Europa. Bd. 2: Philosophie, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft, München 1978.
- Ronge, Rudi: Austauschmöglichkeiten zur Förderung des europäischen Gedankens, in: Deutschland-Frankreich [3/1959], S. 4ff.
- Saeter, Martin: Nordeuropa, in: Jacobsen, Hans-Adolf u.a. [Hrsg.]: Drei Jahrzehnte Außenpolitik der DDR, München/Wien 1980, S. 501-512.
- Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Einwirkungen des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung und Schutzmechanismen nach nationalem Verfassungsrecht und nach Gemeinschaftsrecht, Stuttgart 1998.
- Schaub, Herman: Rat der Gemeinden Europas, in: Vorwärts, 10.02.1956.
- Schelsky, Helmut: Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend, Frankfurt/Main/Berlin/Wien <sup>2</sup>1975 [<sup>1</sup>1957].
- Schildt, Axel: Eine Ideologie im Kalten Krieg – Ambivalenzen der abendländischen Gedankenwelt im ersten Jahrzehnt nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Kühne, Thomas [Hrsg.]: Von der Kriegskultur zur Friedenskultur? Zum Mentalitätswandel in Deutschland seit 1945, Münster/Hamburg/London 2000, S. 49-63.
- Schildt, Axel: Nachkriegszeit. Möglichkeiten und Probleme einer Periodisierung der westdeutschen Geschichte nach dem Zweiten Weltkrieg und ihrer Einordnung in die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts, in: GWU [44/1993], S. 567-583.
- Schlußerklärung zur gemeinsamen Konferenz für europäische Raumplanung des RGE und der EWG-Kommission in Brüssel am 10./11. Juni 1963, in: Der Europäische Gemeindetag [6/1963], S. 170f.
- Schmierer, Wolfgang: Die Städtepartnerschaft zwischen Mömpelgard und Ludwigsburg nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Württemberg und Mömpelgard. 600 Jahre Begegnung. Montbéliard-Wurtemberg. 600 Ans de Relations. Beiträge zur

- wissenschaftlichen Tagung vom 17. bis 19. September 1997 im Hauptstaatsarchiv Stuttgart, hrsg. von Sönke Lorenz und Peter Rückert, Leinfelden-Echterdingen 1999, S. 459-465.
- Schmitz, Jürgen: Die Gemeinden müssen sich für die EWG interessieren, in: Der Städtetag [17/1964], S. 57-61.
- Schmuck, Otto [Hrsg.]: Vierzig Jahre Europarat. Renaissance in gesamteuropäischer Perspektive, Bonn 1990.
- Schnakenberg, Oliver: Innerdeutsche Städtepartnerschaften - rechtliche Aspekte grenzüberschreitenden kommunalen Handelns, Diss., Mainz 1989.
- Schneider, Friedrich: Europäische Erziehung. Die Europa-Idee und die theoretische und praktische Pädagogik, Basel/Freiburg/Wien 1959.
- Schneider, Heinrich: Ideen und Impulse der Europäischen Bewegung, in: Hrbek, Rudolf/Schwarz, Volker [Hrsg.]: 40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben, Baden-Baden 1998, S. 65-91.
- Schörken, Rolf: Jugend 1945. Politisches Denken und Lebensgeschichte. Opladen 1990.
- Schröder, Carl August: Die Schulbuchverbesserung durch internationale geistige Zusammenarbeit, Braunschweig 1961.
- Schultz, Siegfried: Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Baske, Siegfried/Zieger, Gottfried [Hrsg.]: Die Dritte Welt und die beiden Staaten in Deutschland, Asperg 1983, S. 9-27.
- Schultze, Claus J.: Die deutschen Kommunen in der Europäischen Union. Europa-Betroffenheit und Interessenwahrnehmung, Baden-Baden 1997.
- Schultze, Walter: Europarat, in: Pädagogisches Lexikon in 2 Bänden, hrsg. v. Horney, Walter/Ruppert, Peter/Schultze, Walter, Bd. 1, Güterloh 1970.
- Schwabe, Klaus [Hrsg.]: Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28.-30.05.1986, Baden-Baden 1988.
- Schwabe, Klaus: Die amerikanische Deutschlandpolitik 1945-1953, in: Die Deutschlandfrage von der staatlichen Teilung bis zum Tode Stalins, Berlin 1994, S. 37-62.
- Schwarz: Nationale Erziehung, in: Schwartz, Hermann [Hrsg.]: Pädagogisches Lexikon, Bd. 3, Bielefeld und Leipzig 1930, Sp. 823-829, hier: Sp. 823.
- Schwensen, Broder: Der Schleswig-Holsteiner-Bund 1919-1933: ein Beitrag zur Geschichte der nationalistischen Verbände im deutsch-dänischen Grenzland, Frankfurt/Main u.a. 1993.
- Seifarth, Friedrich: Kommunale Enthaltsamkeit, in: Der Landkreis [35/1965], S. 137.
- Serafini, Umberto: Breve histoire du Conseil des Communes et Regions d'Europe, Rome 1995.
- Singleton, Fred: A Short History of Finland, Cambridge u.a. 1989.

- Städtefreundschaften über Ländergrenzen. Französische Kommunalpolitiker besuchten die DDR. Offizielle Verträge. ND vom 13.10.1959.
- Städtepartnerschaft. Küßchen links, rechts, Der Spiegel Nr.38/1975, S. 60ff.
- Städtetag und Patenstädte, in: Mitteilungen der Zentralstelle des Deutschen Städtetages [5/1916], Sp. 140.
- Stahn, Eberhard: Städtepartnerschaften mit Entwicklungsländern. Erfahrungen und Perspektiven, in: Kulturarbeit [17/1965], S. 21ff.
- Steinkühler, Manfred: Das jakobinische Deutschland. Frankreich und die DDR, in: DA [5/1972], S. 465-480.
- Stellungnahme der Gemeinden zur Regionalpolitik in der EWG, Vertreter der kommunalen Körperschaften des Europas der Sechs auf dem Anhörtermin des Wirtschafts- und Finanzausschusses des Europäischen Parlaments in Brüssel, in: Der Europäische Gemeindetag [9/1966], S. 39-44.
- Mit Steuergeldern an die Riviera, Bild-Zeitung vom 06.08.1960, S. 1.
- Sticker, Johannes: Kommunale Außenpolitik. Jumelage, Verschwisterung, Twinning, Gemellaggio, Verbroedering, Köln u.a. <sup>2</sup>1982.
- Singleton, Fred: A Short History of Finland, Cambridge u.a. 1989.
- Die Straßburger Gemeindegemeinschaft, in: Der Städtetag [10/1957], S. 110f.
- Sträth, Bo: [Ed.]: Myth and Memory in the Construction of community. Historical patterns in Europe and beyond, Bruxelles u.a. 1999.
- Sywottek, Arnold: Wege in die 50er Jahre, in: Schildt, Axel/Sywottek, Arnold [Hrsg.]: Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn 1993, S. 13-39.
- Teräväinen, Erkki: Der Periode des „Nachtfrostes“ in der politischen Publizistik der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, in: Menger, Manfred/Putensen, Dörte [Hrsg.]: Finnland und Deutschland. Forschungen zur Geschichte der beiden Länder und ihrer Beziehungen. Protokollband der dritten deutsch-finnischen Historikerseminars auf Schloß Spyker (Rügen) vom 15.-19. September 1993, S. 209-234.
- Tessier, Jacques: Dix ans d'efforts pour l'unir l'Europe, 1945-1955, Paris 1955.
- Theunissen, A.R.A.: Das Europäische Wohnungsbauproblem, in: Die Gemeinden und die wirtschaftliche Integration in Europa. Reden und Gespräch am Runden Tisch am Europatag 1957 des IGV, hrsg. vom Internationalen Gemeindeverband, Den Haag 1958, S. 43-50.
- Thränhardt, Dietrich: Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. völlig überarb. Aufl., Bonn 1998, S. 361-377.
- Tiefenbach, Paul: Städtepartnerschaften und kommunale Nord-Süd-Zusammenarbeit, in: Klemisch, Herbert u.a. [Hrsg.]: Handbuch für alternative Kommunalpolitik, Bielefeld 1994, S. 331-337.
- Torbohm, Jost: Europäische Gemeindegemeinschaft ohne Höhepunkte, in: Der Städtetag [19/1966], S. 357f.

- Trausch, Gilbert [Hrsg.]: Die Europäische Integration vom Schuman-Plan bis zu den Verträgen von Rom. Pläne und Initiativen, Enttäuschungen und Mißerfolge. Beiträge des Kolloquiums in Luxemburg 17.-19. Mai 1989. The European Integration from the Schuman-Plan to the Treaties of Rome, Baden-Baden 1993.
- Treffen der Mitgliedstädte des WPS in Erfurt, in: Weltbund der Partnerstädte (WPS). Mitteilungsblatt [3/1991], S. 1.
- Treffer, Gerd A.: Der Premierminister als Bürgermeister. Das Stadtoberhaupt im politischen System Frankreichs, in: Der Städtetag [41/1988], S. 479ff.
- Treffer, Gerd A.: Kommunale Partnerschaften und Jugendaustausch, Stuttgart/München/Hannover 1984.
- Türmer, Rainer M.: Gemeinden für den Frieden, in: Gugel, Günther/Jäger, Uli [Hrsg.]: Handbuch Kommunale Friedensarbeit, Tübingen 1988; S. 197-209.
- Urwin, Derek W.: The Community of Europe: A History of European Integration since 1945, London/New York <sup>5</sup>1997.
- V. Europäischer Gemeindetag in Cannes, in: Der Europäische Gemeindetag [3/1960], S. 48-62.
- van Aubel, Peter: Der Deutsche Städtetag im Internationalen Gemeindeverband. Die Genfer Tagung – Auch Verbände aus Skandinavien, Italien und Israel aufgenommen, in: Der Städtetag [2/1949], S. 265f.
- van Audenhoves, M.: Überlegungen betreffend die Errichtung einer Institution für Europäischen Kommunalkredit, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [27/1958], S. 16-35.
- Vergabe öffentlicher Bauaufträge innerhalb der EWG, in: Der Städtetag [18/1965], S. 136f.
- Viergutz, Volker: Die archivalische Überlieferung der kommunalen Spitzenverbände im Landesarchiv Berlin, in: IMS [1/1999], S. 44-45.
- Vinck, Emile: The International Union of Local Authorities, Local Administration [1/1935], S. 5ff.
- Vion, Antoine: La construction des enjeux internationaux dans le gouvernement des villes françaises. Thèse pour le doctorat de Science Politique, Université de Rennes 1, 2001.
- Vitzhum, Wolfgang Graf: Außenpolitik der Gemeinden?, in: Ranzelzhofer, Albrecht/Süß, Werner [Hrsg.]: Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz. Vorträge und Diskussionen einer Veranstaltung der Freien Universität Berlin vom 6. bis 8. Dezember 1984, Berlin/New York 1986.
- Von der Groeben vor Kommunalpolitikern, in: Der Europäische Gemeindetag [12/1969], S. 43f.
- Von der Groeben, Klaus/von der Heide, Hans-Jürgen: Geschichte des Deutschen Landkreistages. Köln/Berlin 1981.
- von Donat, Marcell: Ausschreibung öffentlicher Aufträge in der EWG, in: Der Landkreis [42/1972], S. 166.

- Vorentwurf eines Europäischen Gemeindefonds für gegenseitige Hilfe. Verfaßt vom Generalsekretariat des Europarates, in: Annalen der Gemeinwirtschaft [23/1954], S. 24-30.
- Voyenne, Bernard: Der Föderalismus Pierre-Joseph Proudhons, Frankfurt/Main/Bern 1982.
- Vth. International Congress of Local Authorities, London May 1932, IULA, Brussels o.J.
- Wagner, Beate: Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit, Diss., Münster 1994.
- Wallace, William: Rescue or Retreat. The Nation-State in Western Europa 1945-93, in: Gowan, Peter/Anderson, Perry [Ed.]: The Question of Europe, London/New York 1997, S. 21-50.
- Wallace, William: Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe 1945-1993, in: Dunn, John [Ed.]: Contemporary Crisis of the Nation State, Oxford/Cambridge 1995, S. 52-76.
- Wegs, Robert G./Ladrech, Robert: Europe since 1945. A concise history, Houndmills/London <sup>4</sup>1996.
- Weinberger, Bruno. 20 Jahre Europäische Gemeinschaft – Aktivitäten der deutschen kommunalen Spitzenverbände, in: Der Städtetag [30/1977], S. 477ff.
- Weinberger, Bruno: Auswärtige Angelegenheiten deutscher Städte – II. Die Europäische Gemeinschaft, in: Der Städtetag [29/1976], S. 259f.
- Weinberger, Bruno: Der Deutsche Städtetag in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, in: Deutscher Städtetag [Hrsg.]. Im Dienst deutscher Städte 1905-1980. Ein kommunales Sachbuch zum 75jährigen Bestehen, Köln 1980, S. 13-33.
- Weinberger, Bruno: Raumordnung, Straßenbau und Finanzausgleich, in: Der Städtetag [16/1963], S. 284ff.
- Weisenfeld, Werner: Europa vom Atlantik bis zum Ural. Eine magische Formel – Eine Vision – Eine Politik, in: Loth, Wilfried/Picht, Robert [Hrsg.]: De Gaulle, Deutschland und Europa, Opladen 1991., S. 71-82.
- Weizsäcker, Beatrice von: Verschwisterung im Bruderland. Städtepartnerschaften in Deutschland, Bonn 1990.
- Wells, Roger H.: Eine amerikanische Würdigung der Spitzenverbände, in: Der Städtetag, [1/1948], S. 81.
- Wells, Roger H.: Foreign Government and Politics: The Revival of German Unions of Local Authorities After World War II, in: The American Political Science Review [41/1947], S. 1182-1187.
- Weltbund der Partnerstädte auf Kollisionskurs, in: Rat der Gemeinden Europas. Deutsche Sektion. Nachrichtendienst [3/1979], S. 3f.
- Wenning, Norbert: Die nationale Schule. Öffentliche Erziehung im Nationalstaat. Münster/New York 1996.

- Westphal, Michael: Jugend braucht Demokratie. Demokratie braucht Jugend, Rostock 1994.
- Wickert, Silvie: Französische Partnerschaften mit der DDR. Der Austausch ist keine Domäne der Kommunisten, in: Dokumente [1988], S. 373-377.
- Winrow, Gareth M.: The Foreign Policy of the GDR in Africa, Cambridge u.a. 1990.
- Woesler, Dietmar M.: Städtepartnerschaften in der Praxis. Handbuch für Städte- und Schulpartnerschaften, Bonn 1998.
- Wohlfahrt, Jürgen: Anmerkungen zu deutsch-deutschen Städtepartnerschaften, Verwaltungsrundschau [H. 7/1988], S. 229-233.
- Wolfers, Arnold: The Pole of Power and the Pole of Indifference, in: ders.: Discord and Collaboration, Baltimore 1962, S. 81-102.
- Wollmann, Hellmut: Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: ders./Roth, Roland [Hrsg.]: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn 1998, S. 186-205.
- Zangerle, I.: Europäische Erziehung, in: Lexikon der Pädagogik. Neue Ausgabe, Bd. 1, Freiburg i.Br./Basel/Wien 1974, S. 421f.
- Zbinden, Hans: Die Moralkrise des Abendlandes. Ethische Grundfragen europäischer Zukunft, Bern 1947.
- Zbinden, Hans: Die Zukunft Europas und die Jugend. Mitwirkung der Gemeinden zur Förderung europäischen Geistes. Vortrag, gehalten am Jugendtag der „Internationalen Bürgermeister-Union für Deutsch-französische Verständigung“ bei Anlaß des 20-jährigen Jubiläums ihres Bestehens in Menton am 18. Mai 1968, o.O. 1969.
- Zbinden, Hans: Europa wohin? Geistige und politische Voraussetzungen einer lebensfähigen europäischen Gemeinschaft, Bern/München 1969.
- Zbinden, Hans: Im Strom der Zeit. Gedanken und Betrachtungen, Bern/München 1964.
- Zbinden, Hans: Probleme der Europäischen Einigung. Illusionen und Möglichkeiten, Bern 1953.
- Zbinden, Hans: Um Deutschlands Zukunft, Zürich 1947.
- Zelinsky, Wilbur: Sister Cities Alliances, in: American Demographics [12/1988] H. 6, S. 42-45.
- Zelinsky, Wilbur: The Twinning of the World: Sister Cities in Geographic and Historical Perspective, in: Annals of the Association of American Geographers [81/1991], S. 1-31.
- Ziebill, Otto: Die Gemeinden und die europäischen Institutionen, in: Der Städtetag [11/1958], S. 399ff.
- Ziebill, Otto: Geschichte des Deutschen Städtetages. Fünfzig Jahre deutsche Kommunalpolitik, Stuttgart<sup>2</sup>1956.

Zimmermann-Wienhues, Sigrid: Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union: deutsche Gemeinden und spanische „municipios“ im europäischen Integrationsprozeß, Berlin 1997.

Zurcher, Arnold J.: The Struggle to Unite Europe 1940-1958. An Historical Account of the Development of the Contemporary European Movement from its Origins in the Pan-European Union to the Drafting of the Treaties for Euratom and the European Common Market, New York 1958.

Zwanzig Jahre Europäische Kommunalkonferenz, Der Städtetag [32/1979], S. 200-202, S. 274-276 und S. 344-346.