

Joachim Blatter

4 Dimensionen und Ursachen des Wandels politischer Institutionen im 20. Jahrhundert: Erkenntnisse aus europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen

1 Einleitung

In einer Zeit, in der häufig von einer „Entgrenzung der Politik“ (so zum Beispiel das Motto des deutschen Politologentages 2000 in Halle) die Rede ist, bietet es sich an, die damit zusammenhängenden Veränderungen für die Politik in Räumen zu untersuchen, die davon besonders betroffen sein müssten: Grenzregionen, das heißt Regionen, die an den Rändern der Nationalstaaten liegen beziehungsweise Regionen, die diese nationalstaatlichen Grenzen überschreiten.

Im Folgenden werden Ergebnisse einer Untersuchung präsentiert, in der Formen und Ursachen politischer Institutionenbildung und Institutionenwandels in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika im Laufe des 20. Jahrhunderts untersucht wurden.¹ Hingegen wird im vorliegenden Kontext auf den Aspekt der Steuerung durch politische Institutionen fokussiert.² Der Hauptteil der Analyse beschäftigt sich mit der Frage, „Warum haben sich politische Institutionen gewandelt?“ Zuvor werden kurze Antworten auf die Fragen „Was hat sich gewandelt?“ und „Wie ist der Wandel erfolgt?“ präsentiert.

Beim „Was“ geht es vor allem um die vielfach geäußerte These des Wandels von Hierarchien zu Netzwerken. Während einige Autoren Hierarchien und Netzwerke nur als spezifische Strukturmuster der Interaktion betrachten, sind dies für andere zwei verschiedene institutionelle Typen der politischen Steuerung (Pappi 1993). Aus der Perspektive der Steuerungstheorie

1 Untersuchungsregionen waren die Oberrheinregion (Frankreich, Schweiz, Deutschland), die Bodenseeregion (Österreich, Schweiz, Deutschland), die Region San Diego – Tijuana (USA, Mexiko) und Cascadia (im Westen der US-kanadischen Grenze), betrachtet wurden vor allem die Politikfelder Wirtschaftspolitik und Gewässerpolitik (Blatter 2000).

2 In Anlehnung an die Institutionentheorie von Göhler (1994, 1997) wurde bei der ursprünglichen Untersuchung davon ausgegangen, dass politischen Institutionen nicht nur eine instrumentelle Steuerungsfunktion zukommt, sondern dass sie auch der Orientierung von Akteuren dienen, deren Identitäten prägen und kollektive Akteure konstituieren. Dieser Aspekt steht hier nicht im Vordergrund, bei den Erklärungsansätzen für den Wandel werden diese Überlegungen aber wieder mit einbezogen.

spielt neben dem Strukturmuster der Interaktion auch der Interaktionsmodus eine zentrale Rolle für die Charakterisierung und Differenzierung von Steuerungsinstitutionen (Scharpf 1997; Mayntz/Scharpf 1995).

2 Zentrale Veränderungen bei der politischen Steuerung in grenzüberschreitenden Regionen

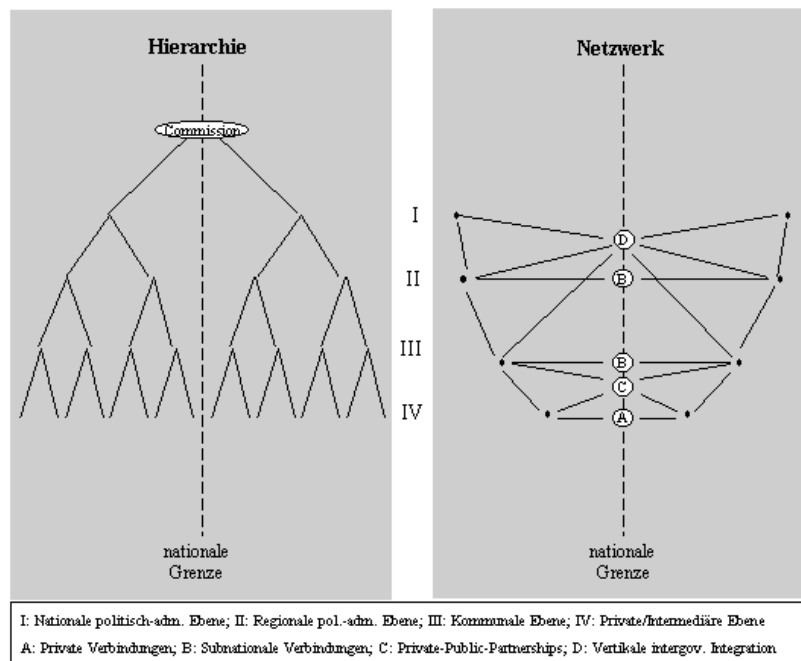
Eine der zentralen Thesen sowohl in der (binnenstaatlichen) Steuerungsdiskussion wie auch in den Internationalen Beziehungen ist der Wandel von Hierarchien zu Netzwerken. In struktureller Hinsicht wird damit in der Steuerungstheorie vor allem der gleichberechtigte Einbezug einer Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren in die Politikformulierung und –implementation verstanden. Mayntz (1993, 44-45) beschreibt den Wandel als Übergang von „fester Kopplung“ zur „losen Kopplung“. In den Internationalen Beziehungen ist damit der Verlust der *gate-keeper*-Funktion der nationalstaatlichen Exekutiven gemeint. Internationale Akteure und binnenstaatliche Akteure entwickeln direkte Kontakte zueinander, die nationalstaatliche Ebene verliert damit ihre privilegierten strategischen Möglichkeiten in Zweiebenen-Spielen (Putnam 1989).

Insgesamt wird ein paradigmatischer Wechsel in Bezug auf Vorstellungen über die „Architektur von Komplexität“ konstatiert (Kenis/Schneider 1991, 25). Kenis und Schneider (1991, 25) verweisen in ihrer Abgrenzung von Netzwerken gegenüber Hierarchien auf die strukturelle Definition von Hierarchie, wie sie von Herbert Simon (1962, 477) entwickelt wurde. Dieser stellte fest, „that hierarchies have the property of near-decomposability. Intra-component linkages are generally stronger than inter-component linkages“ (1962, 477). Netzwerke unterscheiden sich als Strukturmuster von Hierarchien genau dadurch, dass eine *near-decomposability* nicht mehr gegeben ist. Die Verbindungen zu Elementen anderer Einheiten laufen nicht mehr nur über eine übergeordnete Instanz, sondern „Querverbindungen“ treten so häufig auf, dass sie im Vergleich zu den internen Bindungen nicht mehr vernachlässigt werden können. Bei der Charakterisierung von Netzwerken wird deswegen auf das Vorherrschen von horizontalen (auf Gleichberechtigung basierenden) Beziehungen abgehoben, während Hierarchien durch vertikale Beziehungen (formal festgelegte Rollen mit klarem Weisungsverhältnis zwischen den Beteiligten) gekennzeichnet sind (Kenis/Schneider 1991).

In allen untersuchten Grenzregionen konnte eine deutliche Veränderung in Bezug auf eine solch strukturelle Definition von Hierarchien und Netzwerken festgestellt werden. Während bis in die sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts fast ausschließlich vertikale Linien der Interaktion vorherrschten, sind heute eine Vielzahl von horizontalen Verbindungen hinzugekommen (ausführliche Darstellungen mit einer Fülle von empirischen Beispielen finden sich in Blatter 2000, 2001b und 2001c). Die nationalstaatliche Exekutive

verliert damit ihre strategisch bedeutende *gate-keeper*-Position. Dies bedeutet insgesamt auch eine deutliche Dezentralisierung der politischen Steuerung – auch wenn in vielen bedeutenden grenzüberschreitenden Institutionen die nationalstaatliche Ebene immer noch vertreten ist.

Grafik 1: Hierarchien und Netzwerke



Bei den neueren Institutionen gibt es vier Arten der „Verflachung“ der Interaktionsmuster (siehe Grafik 1). So werden nun direkte Verbindungen zwischen subnationalen Akteuren institutionalisiert. Meist finden sich dabei ausschließlich „institutionell Gleiche“ zusammen. Dies sind zum einen private Akteure und intermediäre Organisationen mit politischer Zielsetzung (A), und zum anderen die Führungspersonlichkeiten von subnationalen politisch-administrativen Einheiten (B). Noch öfter ist eine weitergehende „Verflachung“ der Interaktionsmuster dadurch gegeben, dass entweder private Akteure mit in die Institutionen aufgenommen werden (C), oder indem die vertikale Trennung der Ebenen des politisch-administrativen Systems durchbrochen und verschiedene Ebenen gleichberechtigt in die Institution integriert werden (D).

Die Ergänzung der nationalstaatlich kontrollierten Kommissionen durch eine Vielzahl von dezentralen und horizontalen Kooperationsformen bedeu-

tet, dass eine *near-decomposability* der Interaktionsmuster nicht mehr gegeben ist und eine Analyse grenzüberschreitender Politik die Entscheidungsprozesse kaum mehr adäquat abbilden kann, wenn sie davon ausgeht, dass Interessen zuerst entlang nationaler Linien aggregiert und dann grenzüberschreitend verhandelt werden (Blatter 2001a). Grafik 1 verdeutlicht aber auch, dass man kaum von einem Übergang von „fester Kopplung“ zu „loser Kopplung“ sprechen kann. Die grenzüberschreitende Region ist heute politisch viel enger gekoppelt als früher – die Koppelung ist nun vor allem multipler und komplexer und damit weniger eindeutig und berechenbar.

Steht bei der Definition von Hierarchien und Netzwerken nicht das Strukturmuster der Interaktion, sondern der vorherrschende Interaktionsmodus im Vordergrund (Scharpf 1997, 47), fällt der Nachweis eines Wandels in Grenzregionen schwerer. Hierarchien, beziehungsweise Organisationen, zeichnen sich in einer solchen Sichtweise dadurch aus, dass eine *hierarchical direction* von der „höheren“ Einheit zu den Einzelelementen möglich ist. Innerhalb von Netzwerken ist eine solche hierarchische Order nicht möglich, hier dominiert der Interaktionsmodus *negotiated agreement*, das heißt gemeinsame Aktionen kommen nur bei einem Konsens zustande. Nun sind bei einigen älteren Institutionen Entscheidungsmechanismen vorhanden, die einer *hierarchical direction* nahe kommen. Die *International Joint Commission* an der *US-kanadischen* Grenze stellt hier das Paradebeispiel dar, denn sie besitzt die Kompetenz zum Schlichtungsspruch (Willoughby 1979). Auch bei der *Ständigen Kommission zum Oberrheinausbau* ist ein Schiedsverfahren mit bindender Wirkung festgeschrieben (Artikel 17 des Vertrages; Bundesgesetzblatt 1970, 726-740). Faktisch ist aber in keiner der untersuchten Grenzregionen jemals eine solche *hierarchical direction* ergangen. Die Beteiligten haben jeweils das Problem lieber „ausgesessen“ als den Konflikt durch eine unabhängige Instanz entscheiden zu lassen. *Agreement*, beziehungsweise Konsens, war also auch früher schon der einzig reale Entscheidungsmodus.³ Aber nicht nur die grenzüberschreitende Stufe der Interessenaggregation in den formalen Hierarchien war faktisch nicht durch den Interaktionsmodus *hierarchical direction* gekennzeichnet. Auch innerhalb der nationalen Einheiten konnte (beziehungsweise kann) man kaum von *hierarchical directions* der zentralen Ebene gegenüber den subnationalen Einheiten sprechen. Für alle Gewässerinstitutionen liegen Untersuchungen vor, die den massiven Einfluss subnationaler Einheiten auf die Positionen der nationalen Delegationen belegen (Inscho/Durfee 1995; Blatter 1994; Ingram 1988; Mumme 1985, 1984). Auch in diesen formal vertikalen Beziehungen herrscht(e) also faktisch der Interaktionsmodus *negotiated agreement* vor.

Bei einigen neueren Institutionen finden sich formale Regelungen, die Mehrheitsentscheidungen als Entscheidungsfindungsmechanismus vorsehen.

3 Für die mögliche Alternative, informelle Druckmittel der mächtigeren Regierung auf die weniger mächtige Seite, fanden sich keine expliziten Hinweise. Eine Anwendung kann aber nicht ausgeschlossen werden.

Faktisch wird allerdings auch hier das Konsensprinzip nicht durchbrochen. Zugespielt könnte man auf der hier gelieferten empirischen Basis die These formulieren, dass zwar der formale Anspruch inzwischen von *hierarchical direction* zu *majority vote* (als Interaktionsmodus von *associations*; Scharpf 1997, 47) zurückgenommen wurde, faktisch sich aber relativ wenig geändert hat, da nach wie vor nur ein grenzüberschreitender Konsens zu koordinierten und kooperativen Handlungen führt.

Um zu einem Konsens zu kommen, geht man bei den jüngeren Institutionen nun allerdings deutlich andere Wege als früher. Bei den Kommissionen wurde versucht, eine konsensfähige Lösung aus naturwissenschaftlich-technischen Notwendigkeiten oder aus universalistischen Prinzipien (Völkerrecht) abzuleiten. Unter Rekurs auf daraus folgende „objektive Wahrheiten“ wurde versucht, eine unparteiische Autorität zu kreieren, die über den parteiischen nationalen Interessen stand. Die Besetzung der Kommissionen mit Ingenieuren und Juristen sollte sicherstellen, dass durch die Entwicklung einer gemeinsamen (fachlich-technokratischen) Problemdefinition nationale Interessengegensätze überbrückt werden können. Haas hat diese Logik später unter dem Begriff der *epistemic communities* (Haas 1992) analysiert und bekannt gemacht. Für die nordamerikanischen Institutionen IJC und IBWC ist eine solche Besetzung mit Ingenieuren und Juristen explizit in den zugrundeliegenden Verträgen festgeschrieben, in den europäischen gewässerpolitischen Institutionen ist dies faktisch überwiegend auch der Fall.

Bei den jüngeren dezentralen Kooperationsinstitutionen ist eine andere Logik der Konsenssuche festzustellen. Dabei gibt es allerdings deutliche Unterschiede zwischen den europäischen und den amerikanischen Grenzregionen.⁴ In den *europäischen* Grenzregionen sucht man gemeinsames Handeln vor allem durch einen Rekurs auf eine gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität zu induzieren. Identitätsstiftende Symbole wie Logos, Aufkleber oder auch Kulturveranstaltungen zielen auf eine Aktivierung von Gemeinschaftsgefühlen. Die kognitive Wahrnehmung von Kooperationschancen und die Überwindung von Interessengegensätzen erfolgt dann nach dieser Logik als induzierte Nebenfolge der affektiven Identifikation.⁵

In den *nordamerikanischen* Grenzregionen folgt die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation dagegen anderen Logiken. An der US-mexikanischen Grenze bestehen aufgrund der Entwicklungsunterschiede der beiden

4 Die folgenden Skizzierungen sind als idealtypische Zuspitzungen zu verstehen. In der Praxis gibt es in allen Grenzregionen eine Mischung verschiedener Logiken. Trotzdem lassen sich insgesamt deutlich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen feststellen.

5 Eine detaillierte Darstellung zur Induktion von grenzüberschreitendem instrumentellem Handeln (hier Standardsetzungen im Gewässerschutz) als Nebenprodukt der symbolischen Konstruktion einer Euregio findet sich bei Blatter (2001c). Der Begriff „Induktion“ ist hier nicht entsprechend seiner Bedeutung in der formalen Logik (Schlussfolgerung vom Spezifischen auf das Allgemeine), sondern entsprechend dem Mechanismus der elektromagnetischen Induktion (Erzeugung von Induktionsstrom durch den Aufbau von Magnetfeldern) zu verstehen.

nachbarschaftlichen Gesellschaften massive sozioökonomische Unterschiede. Dies bedeutet einerseits, dass ein gewaltiges ökonomisches Synergiepotential besteht, da amerikanisches Kapital und Know-how mit billiger mexikanischer Arbeitskraft verbunden werden kann. Auf der anderen Seite führen die Entwicklungsunterschiede zu erheblichen Abwehrreaktionen auf beiden Seiten, so dass eine gemeinsame Identität und eine daraus resultierende Zusammenarbeit in der Grenzregion nicht entstehen kann. Die Kooperation entsteht in dieser Grenzregion als evolutionärer Prozess, bei dem die beidseitigen Synergiemöglichkeiten es ermöglichen, die starken Antipathien zu überwinden. Die Erfahrung der beidseitigen Gewinnmöglichkeiten bei konkreten Kooperationsprojekten führt zu einem langsamen Anwachsen von Vertrauen und zum Bewusstsein einer gegenseitigen Abhängigkeit.

An der *US-kanadischen* Grenze folgt die grenzüberschreitende Konsensfindung und Institutionenbildung wiederum einer deutlich anderen Logik. Auch hier kann auf keine gemeinsame territoriale Identität Bezug genommen werden (weil die Kanadier ihre Identität gerade in Abgrenzung zu den USA definieren), und die ökonomischen Ähnlichkeiten auf beiden Seiten des 49th *parallel* führen dazu, dass der Nachbar stärker als Konkurrent denn als synergeträchtiger Kooperationspartner wahrgenommen wird. Gemeinsamkeiten finden die Akteure hier fast nur bei der Entwicklung von Visionen und Weltansichten für eine politische Ordnung jenseits des souveränen Nationalstaates. Im Pazifischen Nordwesten finden sich sehr klare Formulierungen für zwei radikale postmoderne Alternativen. Zum einen gilt die grenzüberschreitende Region *Cascadia* als Modellfall für die *free trader*, die eine Anpassung der politischen Ordnung an die Imperative des globalisierten Marktes und des freien Konsumenten propagieren. Nach sozioökonomischen Verflechtungen abgegrenzte „region states“ oder entbundelte funktionale politische Einheiten bilden dann die „nachwestphälische“ politische Ordnung (Elkins 1995; Ohmae 1993; Bluechel 1991). Zum anderen ist *Cascadia* auch der Hort der *bioregionalists*, die eine Anpassung politischer Ordnungen an natürliche und lokal-kulturelle Gegebenheiten fordern. Die Ausrichtung von politischen Strukturen an Wassereinzugsgebieten oder an kulturell homogenen Gemeinschaften entspricht diesen Grundideen (Mazza 1995a, 1995b; McCloskey 1995). Beide *Polity*-Ideen sind in den Gesellschaften im Pazifischen Nordwesten stark verankert, aber auch in grenzüberschreitenden politischen Koalitionen und administrativen Instanzen institutionalisiert. Und dies obwohl im Pazifischen Nordwesten weder eine bedeutende sozioökonomische noch eine starke ökologische Verflechtung über die nationalen Grenzen hinweg existiert. Die Konstruktion alternativer *Polity*-Ideen und die diskursive Konkurrenz zwischen *free-tradern* und *bioregionalists* liefern hier die zentrale Logik der Zusammenarbeit.⁶

6 Dementsprechend war es auch kein Zufall, dass die erste große Auseinandersetzung zwischen Globalisierungsbefürwortern (*free traders*) und Globalisierungsgegnern

Tabelle 1: Logiken der Konsenssuche in verschiedenen institutionellen Idealtypen

	Formale Institution	Informelle Institution
	Suche nach dem Wahren	Suche nach dem Nützlichen
	Deduktion	Evolution
Instrumentelle Institution	<ul style="list-style-type: none"> – eindeutiger Rechte und Pflichten aus universellen Regeln (Völkerrecht) – sachlicher Notwendigkeiten aus Naturgesetzen 	<ul style="list-style-type: none"> – von kollektiven Optima auf der Basis individueller Kosten-Nutzen-Kalküle – von Vertrauen auf der Basis von erfahrener Reziprozität
	Suche nach dem Einigenden	Suche nach dem Richtigen
	Induktion	Konstruktion
Identifikatorische Institution	<ul style="list-style-type: none"> – von gegenseitiger Bedeutung/Wahrnehmung durch affektive Symbole – von solidarischem Handeln durch die Bildung von Wir-Identitäten 	<ul style="list-style-type: none"> – von gemeinsamen Weltansichten durch geteilte Werte und Visionen – von Freund- und Feindbildern durch Streitediskurse

Insgesamt lässt sich feststellen: Die entscheidenden Elemente für ein wirkliches Verständnis der Funktionsweise politischer Institutionen zumindest in grenzüberschreitenden Regionen sind nicht die formalen Entscheidungsregeln, sondern die prozessualen Logiken der Konsenssuche. Hier zeigen sich sowohl die deutlichsten Veränderungen über die Zeit wie auch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Grenzregionen. Die Interaktion in dezentralen Netzwerken kann sehr unterschiedlichen Logiken folgen. Kooperative Wahrnehmungen und Taten können auf affektiven Bindungen, auf utilitaristischen Synergiemöglichkeiten und auf sozialen Diskursen beruhen (siehe Tabelle 1).

Bevor ich zu den Formen des Institutionenwandels und zu den Erklärungsfaktoren komme, bleibt aber noch auf Folgendes hinzuweisen. Die neuen postmodernen polity-Ideen der *free-traders* und der *bioregionalists* besitzen in ihrem Kern eine funktionalistische Vorstellung von Politik. Politische Gemeinschaften und Institutionen müssen sich danach entweder den sozioökonomischen „spaces of flows“ anpassen, die von globalen Finanz- und Warenströmen determiniert werden, oder sie müssen sich den natürlich-kulturellen „spaces of flows“ anpassen, die von örtlichen geografisch-geschichtlichen Gegebenheiten determiniert werden. Demgegenüber basiert das moderne Konzept des souveränen, territorial abgegrenzten (entsprechend einer Logik der „spaces of place“) und demokratischen Nationalstaates auf der Vorstellung des freien Willens und der politischen Selbstbestimmung der Bürger. Und nur bei einem solchen modernistischen Konzept ergibt die Vorstellung von „politischer Steuerung“ auch wirklich Sinn.

(*bioregionalists* und anderen Verteidigern von lokal angepassten Lebensformen) in Seattle stattfand!

3 Formen des institutionellen Wandels

Hinsichtlich der Formen des institutionellen Wandels lässt sich vor allem eine Zunahme der grenzüberschreitenden Institutionen feststellen. Alte Institutionen wurden selten aufgelöst, während neue Institutionen gebildet wurden. Institutioneller Wandel im untersuchten Feld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verläuft damit in erster Linie durch ein Wachstum der Anzahl der Institutionen, beziehungsweise durch ein sogenanntes *patching up* (Genschel 1997, 53). Neuen Herausforderungen wird nicht direkt durch eine Veränderung (sogenannte *switch-over*, nach Genschel 1997) bereits vorhandener politischer Institutionen begegnet. Die bestehenden, meist zwischenstaatlichen Institutionen passen sich erst unter dem Druck der neuen, konkurrierenden Institutionenbildung „von unten“ an.⁷ Diese Anpassung verläuft dabei meist in der Weise, dass die „äußere Hülle“ der Institutionen (zum Beispiel der völkerrechtliche Vertrag, sofern es einen gibt) nicht geändert wird. Statt dessen bilden sich innerhalb der bestehenden Strukturen neue Arbeitsweisen heraus beziehungsweise die Strukturen werden mit Leben gefüllt (sogenannte *transposition*, nach Genschel 1997). Damit sind *patching up* und *transposition* aber nicht als grundsätzlich verschiedene Formen der institutionellen Anpassung zu verstehen – zumindest für den Wandel der politischen Institutionen in Grenzregionen sind diese beiden Transformationsformen als sich ergänzende Prozesse zu interpretieren. Auch können diese Formen des Institutionenwandels nicht als inkrementelle Alternativen gegen das Konzept des *punctuated equilibrium* von Krasner (1988) ins Feld geführt werden. Institutionenwandel durch *patching up* und *transposition* verläuft nicht kontinuierlich, sondern in Form von Wellenbewegungen. Sowohl was die Entstehung neuer Institutionen, als auch Veränderungen innerhalb bestehender Institutionen betrifft, gibt es deutliche Diskontinuitäten und eine gewisse *stop and go*-Dynamik. Wellen der Institutionen(um)bildung folgten jeweils längere Zeiträume der Stabilität. Institutioneller Wandel ist also nicht als ständiger, gleichförmiger Prozess zu betrachten, sondern verläuft, entsprechend dem Konzept des *punctuated equilibrium*, diskontinuierlich und wird primär durch externe ideelle Faktoren ausgelöst (detaillierter: Blatter 2000, 239-241).

Institutionenwandel erfolgt nicht idiosynkratisch – statt dessen lässt sich über die vier untersuchten Regionen hinweg, trotz aller örtlichen Unterschiede, ein erstaunliches Maß an zeitlicher Parallelität feststellen. Die ersten politischen Institutionen für grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit entstanden um die Jahrhundertwende und nach dem Zweiten Weltkrieg, erste Wellen der versuchten dezentralen Institutionenbildung sind in den sechziger und siebziger Jahren überall festzustellen. Die zweite, große, und meist erfolgreichere Welle dieser dezentraleren Kooperationen erfolgte in allen Re-

7 Dabei darf allerdings die Hilfestellung „von ganz oben“ (Europarat, Europäische Gemeinschaft sowie CUFTA- und NAFTA-Debatte) nicht vergessen werden.

gionen Ende der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre. Die „Streuung“ der Zeitpunkte der entsprechenden Institutionenbildung nimmt dabei im Laufe der Zeit ab, was für eine zunehmende globale Verknüpfung politischer Prozesse durch weltweit ähnliche Diskurse spricht.

4 Erklärungsansätze für die Entstehung und den Wandel politischer Institutionen

Die bisherige Analyse war deskriptiv ausgerichtet, es ging zum einen darum, anhand zweier beziehungsweise dreier Kriterien den Wandel der politischen Steuerungsformen darzustellen, und zum anderen, Aussagen zur Form des Institutionenwandels zu machen. Im Folgenden stehen kausal-analytische Fragen im Vordergrund – damit geht es nun um das Verhältnis von Steuerungsbedingungen, Steuerungsideen und Steuerungsinstitutionen.

Zwei grundsätzlich unterschiedliche Ausgangspunkte für die Erklärung regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit finden sich bereits in der Literatur zu diesem Themenfeld:

- einerseits problematische Interdependenzen über die nationalstaatliche Grenze hinweg – dies führt zu einem gemeinsamen Steuerungsbedarf der Grenzregionen;
- andererseits die Benachteiligung der peripheren Grenzregion innerhalb der beteiligten Nationalstaaten – dies hat zur Folge, dass sich regionale Identitäten (Regionalismus bis hin zum Separatismus) herausbilden und versucht wird, jenseits der nationalstaatlichen Grenzen Gleichgesinnte und Verbündete zu finden.

Diese zwei politikfeldspezifischen Erklärungsansätze entsprechen folgenden grundlegenden Kategorien der Politikwissenschaft:

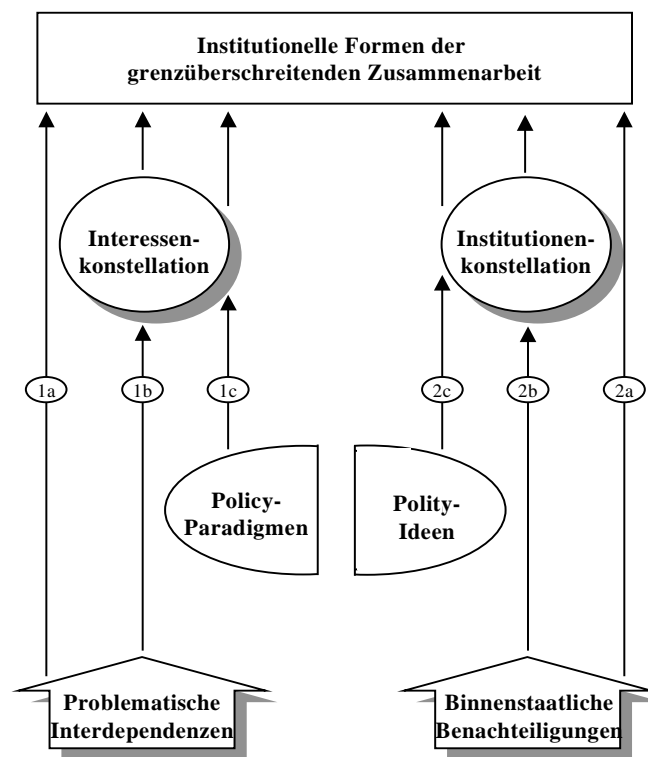
- dem Bereich der *policy*, das heißt der inhaltlichen Dimension von Politik (materielle Probleme und Aufgaben), und
- dem Bereich der *polity*, das heißt der konstitutionellen/institutionellen Dimension von Politik (Identitäten und Regeln).

Damit verbunden ist eine instrumentalistische (steuerungstheoretische) und eine identifikatorische Dimension von politischen Institutionen.

Eine solche Überführung der Erklärungsansätze in grundlegenden Dimensionen der Politikanalyse kann durch eine theoriegeleitete Einbeziehung weiterer intervenierender Variablen vervollständigt werden. In einem ersten Schritt wird berücksichtigt, dass institutionalisierte Kooperation nur durch die Interaktion von politischen Akteuren zustande kommt. Wenn die Präferenzen und Identitäten der Akteure durch die örtlichen Gegebenheiten (problembezogene objektive Interessen, durch nationale Situationen geprägte Identitäten) exogen festgelegt sind, dann kann aus der Konstellation dieser

Faktoren auf das Ergebnis der Kooperationsbemühungen geschlossen werden. In einem zweiten Schritt wird berücksichtigt, dass Präferenzen und Identitäten und damit die kooperationsentscheidenden Konstellationen zwischen den Akteuren auch durch ideelle Faktoren beeinflusst und verändert werden können.⁸

Grafik 2: Untersuchungsdesign für die Erklärung grenzüberschreitender politischer Zusammenarbeit



Insgesamt ergibt sich das in Grafik 2 dargestellte Erklärungsmodell für grenzüberschreitende Institutionenbildung. Von außen nach innen werden die

⁸ Damit werden „ideelle Faktoren“ als unabhängige externe Variable konzipiert und nicht als kommunikatives Element im Interaktionsprozess („Lernen“). Dies entspricht einem „starken Konstruktivismus“ (in Anlehnung an den „strong cognitivism“ bei Hasenclever et al. 1996) und ist damit die größte Herausforderung für den in der Literatur zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorherrschenden Funktionalismus.

beiden zentralen Erklärungsansätze jeweils „angereichert“: Der funktionalistische Schluss, dass problematische Interdependenzen zur Bildung von grenzüberschreitenden Institutionen zur Problemlösung führen (1a), wird in einem ersten Schritt erweitert, indem die problematischen Interdependenzen in Interessenskonstellationen zwischen den beteiligten Regionen/Nationen „übersetzt“ werden. Der Typus der Interessenkonstellation, beziehungsweise die „Situationsstruktur“ (Zürn 1992), bestimmt die Entstehung und die Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (1b). In einer weiteren Ergänzung erfolgt die Berücksichtigung ideeller Faktoren. Hier wird davon ausgegangen, dass die zu einem bestimmten Zeitpunkt dominierenden *policy-paradigms*⁹ die Problemdefinition und damit die Situationsstruktur entscheidend beeinflussen und somit für die Ausprägung der grenzüberschreitenden Kooperationsformen zentrale Relevanz besitzen (1c).

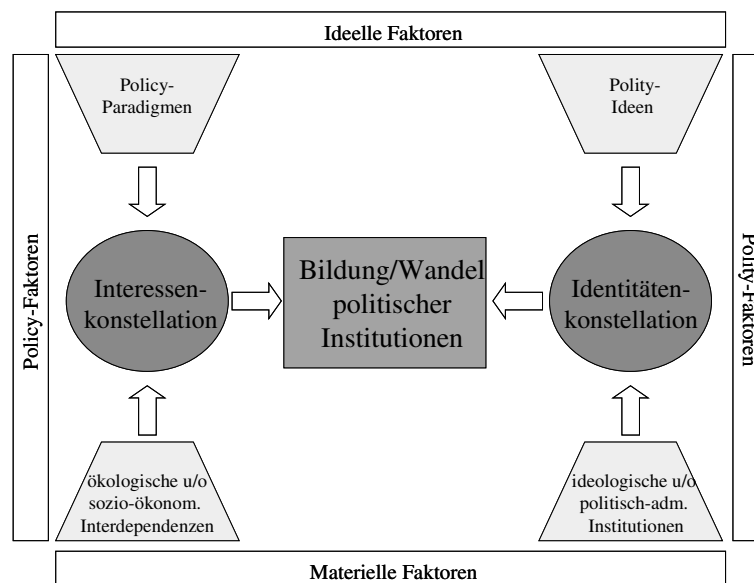
Auch der andere Ausgangspunkt für Erklärungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird schrittweise ergänzt. Binnenstaatliche Benachteiligungen/Spannungslinien führen zu einer identifikatorischen Abgrenzung innerhalb der Nationalstaaten (regionalem Autonomiestreben) und zur Suche nach Gleichgesinnten jenseits der Grenze (2a). Damit dieses Handlungsmotiv zu einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt, müssen die Akteure eine gewisse institutionelle Autonomie besitzen, ähnlich institutionalisierte/konstitutionalisierte Partner jenseits der Grenze entdecken und sich mit ihnen verständigen/identifizieren können. Die politischen Systeme der beteiligten Staaten (ihre Institutionen) und deren Konstellation spielt damit die entscheidende Rolle für die Entstehung von grenzüberschreitenden Institutionen (2b). Auch hier werden als weitere Ergänzungsstufe externe ideelle Elemente integriert. Vermutet wird, dass die Leitideen der kontinentalen Integration als *polity-ideas*¹⁰ die institutionellen Identitäten der Akteure wie auch die Wahrnehmung der „Nachbarn“ stark beeinflussen (2c).

9 Peter Hall (1989, 1992, 1993) hat die Konzeption von *policy paradigms* für die Beschreibung und Erklärung des Wandels von einer keynesianistischen zu einer monetaristischen Wirtschaftspolitik in England entwickelt. Dabei geht er davon aus, dass „policymakers work within a framework of ideas [...] which specifies not only goals and instruments, [...] but also the very nature of the problems they are addressing“ (Hall 1993, 279). Paradigmatische Wechsel zeichnen sich dadurch aus, dass sich nicht nur Instrumente, sondern auch Problemdefinitionen und Ziele verändern (Blyth 1997, 233). Benz (1997, 1994) geht davon aus, dass durch Paradigmen mitbestimmte *policies* zentralen Einfluss auf die Institutionenbildung besitzen. In den betrachteten Themenfeldern Wirtschaft- und Wasserpolitik kann im Laufe der achtziger Jahre ein Paradigmenwechsel von (re-)distributiven zu effizienzorientierten *policies* beobachtet werden, wie ihn Majone (1993, 1996) generell für die Politik in der westlichen Welt konstatiert (siehe Blatter 2000, 64-67).

10 *Polity-ideas* sind dominante Konzeptionen über legitime politische Ordnungen (Jachtenfuchs, Diez & Jung 1997). Sie enthalten Vorstellungen über die Identitäten von politischen Akteuren und über ihr Verhältnis zu anderen Akteuren (Jachtenfuchs 1995, 428). Während in Europa als Leitidee der kontinentalen Integration eine umfassende politische Gemeinschaft fungiert(e), ist in Nordamerika eine andere, weni-

Dieses Erklärungsschema wurde unter Berücksichtigung der Literatur zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt. In dieser Literatur besitzen funktionalistische und handlungstheoretische (im Gegensatz zu interaktionstheoretischen) Ansätze eine zentrale Bedeutung. Wenn man allerdings – entsprechend dem Stand der politikwissenschaftlichen Forschung – davon ausgeht, dass Institutionenbildung immer das Ergebnis einer Interaktion darstellt, kann das Erklärungsschema folgendermaßen verändert werden (siehe Grafik 3). Die grundlegende Differenzierung zwischen einer instrumentellen und einer identifikatorischen Erklärung der Institutionenbildung wird nicht verändert. Es gibt nun aber keine Bevorzugung von *materiell-objektiven* gegenüber *ideell-diskursiven* Erklärungsfaktoren mehr. Es ist vielmehr zu analysieren, welche Bedeutung und welche Funktion diesen divergierenden Faktoren bei der Bildung von Präferenzen/Interessen und von Identitäten zukommt.

Grafik 3: Modifiziertes Untersuchungsdesign für die Erklärung der Bildung und des Wandels politischer Institutionen in grenzüberschreitenden Regionen



Daraus resultieren die beiden zentralen Untersuchungsfragen:

ger umfassendere Leitidee dominant – die einer „funktionalen Gemeinschaft“, ausgerichtet auf eine ökonomische Allianz (siehe Blatter 2000, 68-79).

1. Wird die politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in erster Linie durch *policy*-Faktoren (problematische Situationen durch die Existenz oder die Konstruktion von negativen/positiven Interdependenzen) oder in erster Linie durch *polity*-Faktoren (Bündnisbildung aufgrund innerstaatlicher Benachteiligung oder identifikatorischer Neuorientierung) bestimmt? Diese Frage kann auch so formuliert werden: Ist die Steuerungsperspektive oder die kulturalistische Identitätsperspektive für die Erklärung politischer Institutionenbildung von größerer Bedeutung?
2. Wird die Motivation zur politischen Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in erster Linie durch endogen-materielle Faktoren (materielle Interdependenzen, innerstaatliche Benachteiligungen) oder durch exogen-ideelle Faktoren (*policy*-Paradigmen und *polity*-Ideen) bestimmt?

5 Erkenntnisse zur politischen Institutionenbildung I: Identifikatorische Konstitution wichtiger als instrumentelle Steuerung

Bei der Analyse der Bestimmungsfaktoren für politische Institutionenbildung in den einzelnen grenzüberschreitenden Regionen wurde festgestellt, dass der Einfluss von *polity*-Faktoren im Vergleich zum Einfluss von *policy*-Faktoren überwiegt. Damit muss die Bildung politische Institutionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit primär als identifikatorisches und konstitutionelles Handeln aufgefasst werden und erst sekundär als instrumentelles beziehungsweise steuerungsorientiertes Handeln. Des Weiteren wurde offensichtlich, dass exogen-ideelle Faktoren bei der Definition von Situationsstrukturen/Interessenkonstellationen wie auch bei der Wahrnehmung von Identifikations- und Verbündungsmöglichkeiten gegenüber endogen-materiellen Faktoren eine gewichtigere Rolle spielten.

Dieses summarische Ergebnis bedarf allerdings der Differenzierung, da es sich zum einen nur um eine Tendenzaussage handelt – weil meistens jeweils beide Elemente eine Rolle spielten. Zum anderen können einzelne Aspekte der grenzüberschreitenden Institutionenbildung differenziert werden, bei denen jeweils anderen Bestimmungsfaktoren die zentrale Bedeutung zugewiesen werden kann. In den folgenden Abschnitten werden jeweils zuerst Argumente aufgeführt, welche die behaupteten Dominanzen von *polity*-Faktoren gegenüber *policy*-Faktoren und von ideellen gegenüber materiellen Faktoren belegen (rivalisierende Betrachtung). Danach erfolgt eine differenzierte Betrachtung, indem auf die spezifischen Funktionen einzelner Einflussfaktoren hingewiesen wird (komplementäre Betrachtung).

5.1 Rivalisierende Betrachtung: Polity-Faktoren versus Policy-Faktoren

1. *Wellenförmige Neubildungen von grenzüberschreitenden Institutionen werden von Makro-Integrationsschüben ausgelöst*

In allen Fallstudien konnte nachgezeichnet werden, dass der Auslöser für grenzüberschreitende Institutionenbildung fast immer im *polity*-Bereich lag. Bereits bei den ältesten Institutionen im Bereich der Grenzfestlegungen und der Gewässernutzung ist die Entstehung der Institutionen für die Grenzangelegenheiten ein Seitenprodukt von Konstitutionalisierungs- und Abgrenzungsvorgängen der Nationalstaaten.

Bei der ersten Welle der dezentralen Initiativen zur grenzüberschreitenden Institutionenbildung in den sechziger und siebziger Jahren konnten noch verschiedene Auslöser identifiziert werden. Einerseits waren dies (verschiedene) externe Leitideen der Integration: Am Oberrhein die Gründung der Europäischen Union und der deutsch-französische Freundschaftsvertrag; am Bodensee Initiativen des Europarates und der Beschluss der Europäischen Raumordnungsministerkonferenz zur Einrichtung von Raumordnungskommissionen für Grenzregionen; in den nordamerikanischen Regionen waren es „internationalistische“ und „anti-imperialistische“ Leitmotive linker Gruppen und Politiker. Andererseits kamen binnenstaatliche Rivalitäten und Konflikte hinzu: die Konkurrenz zwischen Basel und Zürich, Konflikte im Rahmen der deutschen Kreisgebietsreform, die Missachtung der kalifornischen Agrarinteressen durch Washington, D.C., Eigeninteressen der Provinz British Columbia, die im Gegensatz zur nationalistischen Wirtschaftspolitik in Ottawa standen.

Bei der zweiten Welle Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre sind es fast ausschließlich Leitideen der kontinentalen Integration, die einen Wettlauf um die institutionelle Besetzung der Mikro-Integration auslösten. Der Europäische Binnenmarkt und die Einführung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG waren in Europa genauso entscheidend wie die Freihandelsabkommen in Nordamerika. Stets führten diese externen Integrationsideen zu einer Diskussion über eine Neupositionierung der dezentralen politischen Einheiten in einer „größeren Welt“ jenseits der nationalstaatlichen Einbindung. Und dies wiederum führte in allen Grenzregionen zu einer „Entdeckung“ der Nachbarn jenseits der nationalen Grenze. Darauf folgte die Suche nach Kooperationspartnern und die (verstärkte) Wahrnehmung von Kooperationsthemen.

2. *Kooperation ohne Notwendigkeit*

Wie stark diese Integrationsideen wirken können, zeigt sich insbesondere am Bodensee und in *Cascadia*. In diesen beiden Regionen konnten nur geringe ökologische und sozio-ökonomische Verflechtungen festgestellt werden. Auch waren die beteiligten Teilregionen keineswegs binnenstaatlich benach-

teiligte Gebiete. Trotzdem gab es am Bodensee bereits zu Beginn der siebziger Jahre ein Rennen um die institutionelle Besetzung der Euregio Bodensee zwischen der kommunalen, der regionalen (Länder/Kantone) und der nationalstaatlichen Ebene. Die etablierten Institutionen brauchten dann aber einige Jahre, um relevante Kooperationsthemen zu finden.

Auch Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre findet man in diesen beiden Regionen erhebliche Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und eine Vielzahl von Institutionenbildungen. Auch jetzt investierte man wieder erhebliche Mittel in Institutionen und Projekte, ohne dass ein materieller Bedarf vorhanden war.

Dies kann in *Cascadia* für den Bereich der Gewässerpolitik gezeigt werden. Die Entstehung des Washington – British Columbia *Environmental Cooperation Council* (ECC) und seiner wichtigsten Untereinheit, der *Georgia Basin-Puget Sound International Task Force*, kann nicht auf eine objektive Notwendigkeit zurückgeführt werden. Der von dem ECC beauftragte *International Marine Science Panel* stellte in seinem Gutachten fest, dass die diskutierte Beeinträchtigung der amerikanischen Gewässer durch die nicht geklärten Abwässer der kanadischen Städte vernachlässigbar ist (Alley 1995). Das heißt, man fand nach der Installierung von Kooperationsinstitutionen heraus, dass man zwar gleiche, aber kaum gemeinsame Probleme beim Schutz der Gewässer und Ökosysteme besitzt. Die Entstehung der Kooperationsinstitutionen war vielmehr ein Ergebnis der neuen Wahrnehmung des Nachbarn im Zuge der vielfältigen Debatten um ein grenzüberschreitendes *Cascadia*. Dadurch fiel den Bürgern von Washington State erst auf, dass zum gleichen Zeitpunkt, als sie durch amerikanische Bundesgesetze zur teuren Abwasserklärung verpflichtet wurden, die Einwohner der Hauptstadt von British Columbia, Victoria, es in einer Volksabstimmung ablehnten, eine Kläranlage zu bauen und weiterhin ihre Abwässer in die *Strait of Juan de Fuca* leiteten (Prosalendis 1992). Die Empörung der Amerikaner schlug hohe Wellen und führte dazu, dass die Politiker und Behörden Handlungsbedarf sahen. Gleichzeitig konnten die sozialdemokratischen subnationalen Regierungschefs damit eine Gegenkonzeption zu der von konservativen Bundespolitikern propagierten *Cascadia Corridor Commission* vorlegen (Blatter 2000, 236). Am Bodensee bleibt es aus einer *policy*-Perspektive unerklärlich, warum die Anrainerländer und –kantone erhebliche Mittel in eine grenzüberschreitende Zugverbindung und eine neue Fähre investierten, obwohl weder im Waren- noch im Pendlerbereich ein nennenswerter Bedarf vorhanden war.

Auf der anderen Seite ist es in der Region San-Diego-Tijuana auch in den neunziger Jahren nicht gelungen, eine ähnlich umfassende politische Institutionalisierung auf dezentraler Ebene zu stabilisieren, obwohl hier sozio-ökonomische Synergien und ökologische Abhängigkeiten ausgesprochen hoch sind, und zu diesem Zeitpunkt auch ein entwicklungsorientiertes *policy*-Paradigma (im Gegensatz zu einem distributiven Paradigma in den siebziger Jahren) vorherrschte. Auch hier zeigt sich ganz klar die dominierende Be-

deutung von *polity*-Faktoren (in diesem Fall die divergierenden Identitäten und Institutionen) für die Institutionenbildung.

3. Ähnliche Situationsstruktur, aber unterschiedliche Institutionalisierung

Die Unterschiedlichkeit der Institutionenbildung in den verschiedenen Regionen trotz gleicher oder ähnlicher Situationsstruktur unterstützt ebenfalls die formulierte These. Bei einem Vergleich der beiden europäischen Regionen zeigten sich sowohl bei den Gewässerschutz-Kommissionen wie auch bei den raumordnerischen Institutionen und den INTERREG-Begleitausschüssen jeweils eine deutlich konfliktfreiere, rechtlich (nicht unbedingt symbolisch) formlosere und vertrauensvollere Zusammenarbeit am Bodensee als am Oberrhein. Im Vergleich zum Bodensee ist die nationalstaatliche Ebene am Oberrhein in allen Institutionen deutlich stärker vertreten. Insbesondere bei den INTERREG-Programmen sind die Unterschiede in der Arbeitsweise der Begleitausschüsse keinesfalls mit unterschiedlichen Situationsstrukturen zu erklären, da diese – zumindest aus der Warte eines externen Beobachters – in beiden Regionen gleich sind. Wenn sich am Oberrhein eine vergleichsweise formalisiertere, stärker durch individualistische Interaktionsorientierungen und Verteilungskonflikte geprägte Zusammenarbeit herausbildete, so spricht dies dafür, die Erklärung im institutionellen *matching* zwischen den Akteuren zu suchen.

4. Identifikatorisches Handeln bei der Suche nach Partnern

Die Dominanz des identifikatorischen Handelns bei der grenzüberschreitenden Institutionenbildung zeigt sich auch bei der Wahl der Partner. In den untersuchten grenzüberschreitenden Regionen gibt es viele Beispiele, an denen deutlich wird, dass die Wahl der Kooperationspartner nicht auf die Lösung von problematischen Interdependenzen zielt, sondern auf institutionellen Identitäten beruht. Sehr offensichtlich ist dies bei der grenzüberschreitenden interkommunalen Zusammenarbeit zu beobachten. Die aktiven größeren Städte suchen ihre Partnerstädte jenseits der Grenze in erster Linie danach aus, ob sie eine ähnliche Größenordnung besitzen (zum Teil verknüpft mit parteipolitischen Ähnlichkeiten, zum Beispiel bei der *Oberrheinischen Bürgermeisterkonferenz*). Die direkten, kleineren Nachbargemeinden werden dagegen eher stiefmütterlich behandelt. Dies zeigt sich am Beispiel von Basel, das der Zusammenarbeit mit dem 80 km entfernten südbadischen Zentrum Freiburg deutlich mehr Gewicht beimisst als der Kooperation mit der direkten Nachbarstadt Lörrach. An der US-mexikanischen Grenze sind die kleineren Kommunen, die zwischen dem Stadtkern von San Diego und Tijuana liegen, nicht in die Arbeit des *San Diego-Tijuana Coordination and Planning Committee* einbezogen worden, obwohl ihre materielle Betroffenheit in vielen Feldern der interkommunalen Kooperation (Beispiel: Flächennutzungsplanung) beträchtlich ist.

Die Bedeutung des institutionellen Faktors im Vergleich zur materiellen Probleminterdependenz wurde besonders bei der Einrichtung des parlamenta-

rischen *Oberrheinrates* offenbar. Die französischen regionalen Politiker nahmen es in Kauf, ihre badischen und rheinland-pfälzischen Nachbarn auf der kommunalen Ebene, mit denen sie seit Jahrzehnten problembezogen zusammenarbeiteten, vor den Kopf zu stoßen und entschieden sich im letzten Augenblick dafür, nicht die Regionalverbände, sondern die Landesparlamente als Pendants anzusehen, von denen nun die Mehrzahl der deutschen Mitglieder des *Oberrheinrates* entsandt werden. Die damit symbolisierte Gleichstellung der französischen *régions* (und *departements*) mit den deutschen Bundesländern zählte bei dieser sehr politischen Institution deutlich mehr als problemorientierte Überlegungen.

5.2 Komplementäre Betrachtung

Policy-Faktoren spielen bei der grenzüberschreitenden Institutionenbildung aber durchaus eine Rolle. Bei einer weniger auf das Testen von rivalisierende Hypothesen, sondern auf ein umfassendes Verständnis zielenden Betrachtung kann man die folgende Verteilung der zentralen Funktionen von *polity*- und *policy*-Faktoren erkennen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Polity- und policy-Faktoren als komplementäre Bestimmungsfaktoren

Polity-Faktoren (Polity-Ideen und institutionelle Identitäten) bestimmen:	Policy-Faktoren (Policy-Paradigmen und materielle Interdependenzen) bestimmen:
<ul style="list-style-type: none"> – Zeitpunkt der Institutionenbildung/ des Institutionenwandels – Form (formell – informell; zentral – dezentral) 	<ul style="list-style-type: none"> – Thematische Ausrichtung der Zusammenarbeit – Instrumente (Regeln – Symbole)

Ein erstes Indiz dafür, daß *policy*-Paradigmen als „Themenkonjunkturen“ im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Rolle spielen, findet sich in der zeitlichen Parallelität, in der bestimmte Themen in meist allen der vier betrachteten Grenzregionen die gemeinsame Tagesordnung dominierten:

- Kanalisierung und Schiffbarmachung der Grenzflüsse: Oberrhein: Beginn des 19. Jahrhunderts; Bodensee-Hochrhein: 1930-1960 (nicht realisiert); Tijuana-River: 1950-1970; *Cascadia*: keine Entsprechung.
- Energie-, Trink- und Brauchwassergewinnung¹¹: Oberrhein: 1919-1967; Bodensee: 1950-1970; US-mexikanische Grenze: 1940-1970; Columbia River: 1944-1963.

11 Diese beiden Felder werden hier zusammen betrachtet, weil a) beides zu quantitativen Verteilungskonflikten um das Wasser führen kann und b) beides die zentralen Ressourcen zur ökonomischen Entwicklung der Grenzregionen darstellten.

- Infrastruktur- und Regionalplanung: Oberrhein: 1965-1985; Bodensee: 1970-1985; San Diego-Tijuana: Siebziger Jahre; *Cascadia*: 1960-1972 (Ansätze).
- Regionale Wirtschaftsförderung: Oberrhein: 1985 bis heute; Bodensee: 1989 bis heute; San Diego-Tijuana: 1987-1995; *Cascadia*: 1989-1995.

Diese Themen wurden im Geleit der integrativen *polity*-Ideen in die Grenzregionen hineingetragen. Am Oberrhein und in der Region San Diego-Tijuana waren es zuerst die von den Promotoren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu Rate gezogenen Planungsexperten, welche die auf räumliche Planung ausgerichteten Konzepte aus den nationalen Agglomerationen auf die grenzüberschreitenden Stadtregionen übertrugen. An den Bodensee kam dieses Konzept über den Europarat und die Ministerkonferenz der Raumordnungsminister und hat dort die Institutionenbildung ebenso geprägt wie am Oberrhein.

Die Existenz bestimmter dominierender *policy*-Paradigmen wirkt zum einen als Filter und Transformator, der aus der Fülle der im Rahmen der Integrationseuphorie propagierten Ideen diejenige herausfiltert, die nicht kompatibel sind beziehungsweise diese Ideen entsprechend transformiert. Dies lässt sich am Beispiel der frühen Initiativen der Regio Basiliensis nachzeichnen. Die Aktivisten der Regio Basiliensis starteten in den sechziger Jahren ihre grenzüberschreitenden Bemühungen mit Vorstellungen, die sich zu diesem Zeitpunkt nicht mit dem vorherrschenden *policy*-Paradigma deckten: Sie propagierten die regionale Zusammenarbeit in erster Linie zur symbiotischen Nutzung der gemeinsamen Potentiale im wirtschaftlichen Wettbewerb mit anderen europäischen Metropolen. Diese in den neunziger Jahren sehr vertraute Begründung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit traf damals sowohl bei der Bevölkerung wie bei den Eliten auf ein Umfeld, das eine deutlich andere Problemdefinition besaß. Die Regio Basiliensis-Aktivist*innen mussten in ihrer eigenen Bevölkerungsumfrage feststellen, dass die anvisierte grenzüberschreitende Wirtschaftsförderung in der Bevölkerung keine Unterstützung fand, da für diese zu jenem Zeitpunkt vor allem die negativen Folgen des rasanten wirtschaftlichen Wachstums nach dem Zweiten Weltkrieg im Vordergrund standen (Regio Basiliensis 1973, 21). In der Folgezeit musste man sich dementsprechend vor allem mit Themen beschäftigen, bei denen problematische Interdependenzen im Vordergrund standen (Atomkraftwerke, Luftverschmutzung, Raumplanung).

Die gleiche Transformationswirkung, die das dominante *policy*-Paradigma auf ursprüngliche Konzepte der Akteure ausübt, zeigte sich noch deutlicher auf französischer Seite. Dort hatten die Basler sofort einen Verbündeten gefunden, der ihre anfängliche Perzeption teilte: Der Präsident der Industriellenvereinigung von Mühlhausen und Initiator der *Regio du Haut-Rhin*, Brandt, betrachtete Basel und sein elsässisches Umland ebenfalls als Teile einer gemeinsamen Agglomeration, die sich ergänzten. Damit stand er zum damaligen Zeitpunkt ziemlich alleine da. Die folgende Darstellung einer wis-

senschaftlichen Beobachterin repräsentiert sehr gut die damals dominierende Betrachtungsweise und gleichzeitig das Unverständnis für die Perspektive der Regio-Aktivisten: „A relationship in which one partner has land and labor, and the other capital, is almost classically imperialistic, but Brandt did not see it that way“ (Koch 1974, 34). Die elsässischen und französischen Eliten sahen dies zum damaligen Zeitpunkt ähnlich wie Koch und verlangten deswegen einen Finanzausgleich. Die Reaktion der Basler Seite verdeutlicht, dass dominierende *policy*-Paradigmen eine weitere Funktion erfüllen: Sie schaffen die Basis für ein gemeinsames grenzüberschreitendes Verständnis für die Angemessenheit von bestimmten Problemlösungen und von bestimmten Instrumenten. Die Basler Wirtschaftseliten betrachteten die damalig dominierende distributive Interpretation der sozioökonomischen Verflechtung als „angemessen“ und waren freiwillig¹² zu einem Finanzausgleich bereit.

Ähnliche Wirkungen, nur in umgekehrter Richtung, lassen sich in jüngerer Zeit in Bezug auf ein gewandeltes *policy*-Paradigma entdecken. In den neunziger Jahren herrschte im Zeichen des Europäischen Binnenmarktes und der NAFTA auch in den Grenzregionen ein entwicklungsorientiertes Paradigma in der Regionalpolitik vor: Nun steht die Vernetzung der gemeinsamen endogenen Potentiale der grenzüberschreitenden Region zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund der Überlegungen. Nach wie vor steht diese Betrachtungsweise in Konkurrenz zur Tatsache, dass es auch einen Wettbewerb um Industrieansiedlungen innerhalb der betrachteten (grenzüberschreitenden) Region gibt. In der Tat lassen sich zur gleichen Zeit, als grenzüberschreitende Initiativen zur Wirtschaftsförderung Konjunktur hatten, auch zunehmende Marketingaktivitäten der nationalen Teilregionen feststellen. Am Oberrhein und am Bodensee wie auch in *Cascadia* kam es sogar zu verstärkten direkten Abwerbeaktivitäten innerhalb der grenzüberschreitenden Region. Trotzdem konnte sich die Perspektive einer gemeinsamen Regionalentwicklung nun überwiegend gegen eine kompetitive, beziehungsweise distributive, Betrachtung durchsetzen.¹³

12 Freiwillig heißt hier, dass sie nicht versuchten, das Ansinnen der Elsässer zu bekämpfen und zu delegitimieren. Ganz freiwillig wurden die Gelder natürlich nicht gezahlt, man befürchtete eine staatsvertragliche Verpflichtung dazu.

13 Am Oberrhein kam es zwar zu öffentlichen Auseinandersetzungen, als die Freiburger Handwerkskammer die „äußerst aggressive Abwerbung“ deutscher Unternehmen durch die Elsässer beklagte und dies als Infragestellung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wertete (Dreiland-Zeitung, 24.11.1995). Die zentralen Akteure auf deutscher Seite (Ministerpräsident, Regierungspräsident, Freiburger Oberbürgermeister und die Industrie- und Handelskammer) vertraten allerdings die Position, dass „Investitionen, die ins Elsass wandern, für den Wirtschaftsraum Oberrhein allemal nützlicher als solche in Tschechien oder Fernost (seien)“ (Dreiland-Zeitung, 08.12.1995). So wird der IHK-Präsident folgendermaßen zitiert: „Wer die Vision vom Oberrhein als einem gemeinsamen Wirtschaftsraum ernst nimmt, kann gegen Investitionen, die im Elsass getätigt werden, nichts haben“ (Dreiland-Zeitung, 08.12.1995). Auch am Bodensee ist genau zum gleichen Zeitpunkt, als sich die

6 Erkenntnisse zur politischen Institutionenbildung II: Ideen sind bedeutender als materielle Bedingungen vor Ort

Auch in Bezug auf die Differenz zwischen Ideen und objektiven Rahmenbedingungen wird zuerst eine rivalisierende Betrachtungsweise eingenommen und gezeigt, dass ideelle Faktoren für die politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen von größerer Bedeutung sind als materielle Faktoren. Abschließend werden die Funktionen beider Faktoren komplementär erfasst.

6.1 Rivalisierende Betrachtung

1. *Es gibt keine materielle Benachteiligung der Grenzregionen; nicht materielle Nöte, sondern ideelle Visionen stimulieren die Zusammenarbeit*

Zumindest für die vier untersuchten Grenzregionen fand die in der Literatur vertretene Auffassung, dass die Suche nach Verbündeten jenseits der nationalen Grenze durch eine binnenstaatliche Benachteiligung, beziehungsweise durch objektive Defizite, ausgelöst wird, keine Bestätigung. Im Gegenteil, die Grenzregionen sind im innerstaatlichen Vergleich fast immer überdurchschnittlich prosperierende Regionen. Es hat sich weiterhin gezeigt, dass die grenzüberschreitenden Aktivitäten meist in den Zeiten der ökonomischen Prosperität verstärkt werden. Dies gilt für den pazifischen Nordwesten, aber auch für den amerikanischen Südwesten während der späten achtziger und ebenso für den Oberrhein. Das einzige Gegenbeispiel bietet San Diego, wo die ökonomische Krise zu Beginn der neunziger Jahre aufgrund des Niedergangs der Rüstungsindustrie mit einer ökonomischen Zuwendung zur Nachbarstadt zusammenfiel. Entscheidender für diese „Entdeckung“ des Nachbarn war aber auch hier das kontinentale Signal zur Integration und Zusammenarbeit mit Mexiko durch die NAFTA-Verhandlungen. Erst solche externen Leitideen brachten die Institutionenbildung richtig in Fahrt, auch in den Regionen, in denen es bereits vorher Ansätze dazu gab.

grenzüberschreitende Wirtschaftskooperation intensivierte, eine verstärkte Konkurrenz zwischen den Teilregionen der Bodenseeregion festzustellen. Als der Ministerpräsident von Baden-Württemberg im Februar 1994 bekannt gab, dass sich im Jahre 1993 rund 400 Schweizer Unternehmen neu im Land angesiedelt hätten und Vorarlberg eine spezielle Gesellschaft zur Anwerbung schweizerischer Unternehmer gründete, kontierte der Kanton Sankt Gallen mit einer Gegenkampagne (Bradke 1995). Trotzdem fühlte sich kein Politiker veranlasst, diesen Widerspruch aufzugreifen. Als überzeugten Föderalisten ist den Akteuren am Bodensee die Gleichzeitigkeit von solidarischer Einheit und rivalisierender Differenz augenscheinlich so vertraut, dass sie diese Ambiguitätstoleranz problemlos auf die grenzüberschreitende Kooperation am Bodensee übertragen können.

2. *Nicht ethnisch-kulturelle Identitäten/Rivalitäten, sondern ideologische und institutionelle Identitäten/Rivalitäten sind erfolgreiche Motoren der grenzüberschreitenden Institutionenbildung*

Das in der Literatur zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehr oft genannte Motiv der ethnisch-kulturellen Zusammengehörigkeit von Volksgruppen über nationalstaatliche Grenzen hinweg (beziehungsweise der Minoritätenstatus dieser Volksgruppen innerhalb der Nationalstaaten) erwies sich in den Untersuchungen als wenig hilfreich und wenig erklärungskräftig für die politische Institutionenbildung. In den europäischen Grenzregionen nahm ein solcher ethnischer Regionalismus eher ab, während die Institutionenbildung zunahm. In Nordamerika ist dagegen, insbesondere an der US-mexikanischen Grenze, eher eine Zunahme solcher ethnisch-regionalistischer Bewegungen zu verzeichnen. Dies führt aber nicht zur Etablierung identifikatorischer Institutionen in der grenzüberschreitenden Region.

Während damit ethnisch-kulturelle Identitäten wenig förderlich für die formale grenzüberschreitende Zusammenarbeit waren, sind parteipolitisch-ideologische und institutionelle Identitäten und Rivalitäten ein wichtiger Motor für die Transformation von Ideen in Institutionen. Bereits bei der Einrichtung der Gewässernutzungs- und Gewässerschutzinstitutionen spielte die Konkurrenz um die Außenvertretung in den beteiligten Föderalstaaten die entscheidende Rolle bei der Bestimmung des Zeitpunktes und der Art der grenzüberschreitenden Institutionenbildung. Dies zeigt sich zum Beispiel besonders deutlich bei den Gewässerkommissionen mit deutscher Beteiligung, die trotz vieler problemspezifischer Unterschiede alle zum selben Zeitpunkt, Anfang der sechziger Jahre, eingerichtet wurden (UN-ECE 1993).¹⁴ Das Lindauer Abkommen (November 1957) zwischen Bund und Ländern hat erst den Weg zur formalen Gründung dieser Institutionen frei gemacht.

Bei beiden Wellen der dezentralen Institutionenbildung konnte die Konkurrenz zwischen den politisch-administrativen Ebenen in Verbindung mit dem Parteienwettbewerb als der zentrale Motor für den Wettlauf um die institutionelle Besetzung des Feldes identifiziert werden. Dabei zeigte sich, dass diejenige Seite für diese Dynamik verantwortlich ist, die eine stärker polarisierte politische Kultur besitzt (Deutschland im Vergleich zur Schweiz) beziehungsweise diejenige Seite mit dem ausdifferenzierteren politisch-administrativen System (das deutsche föderale System im Vergleich zum französischen Unitarismus; das präsidentiale Regierungssystem der USA im Vergleich zum parlamentarischen System Kanadas).

14 Neben den hier betrachteten Gewässerschutz-Kommissionen für den Bodensee (Vertragsunterzeichnung: 1960) und den Rhein (1963) sind dies die Holländisch-Deutsche Grenzgewässerkommission (1960), die Internationale Kommission zum Schutz der Saar gegen Verunreinigung (1961), und die Internationale Kommission zum Schutz der Mosel gegen Verunreinigung (1962) (siehe UN-ECE 1993).

3. *Aktuelle Makro-Diskurse statt historische Erfahrungen bilden die wichtigste Grundlage für die Einstellungen der Bevölkerung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*

Aber nicht nur bezüglich der Motive der politischen Akteure spielen exogen-ideelle Faktoren eine größere Rolle als endogen-materielle Faktoren. Auch für die Einstellungen der Bevölkerung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind aktuelle Makro-Diskurse wichtiger als historische Erfahrungen. Wie gezeigt, ist die Befürwortung einer Mikro-Integration am Oberrhein deutlich höher als an der US-mexikanischen Grenze. Ein historischer Rückblick ließe jedoch eher das Gegenteil vermuten, denn die kriegerischen Konflikte um die Grenzregionen liegen an der US-mexikanischen Grenze deutlich länger zurück als am Oberrhein. Die Tatsache, dass die am Oberrhein durchaus noch vorhandenen Wunden besser „vernarbt“ sind als an der US-mexikanischen Grenze, kann nicht durch örtliche Faktoren, sondern nur durch das Gesamtverhältnis der Staaten zueinander, und somit im Rahmen des kontinentalen Makro-Kontextes, erklärt werden. Auch beim Vergleich der anderen beiden Regionen würde ein historisch-endogener Erklärungsansatz eigentlich eine stärkere grenzüberschreitende Identität in *Cascadia* als am Bodensee vermuten lassen, denn die gemeinsame Verwaltung des *Oregon Territory* liegt nur etwas mehr als hundert Jahre zurück, die politische Trennung der Bodenseeregion aber bereits über 500 Jahre.¹⁵ Historische Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Region als Erklärung grenzüberschreitender politischer Identitäten sind damit weniger überzeugend als aktuelle Diskurse und Institutionenbildung auf der supranationalen Ebene.

4. *Ideen wirken auch ohne normative oder materielle Mechanismen – allerdings sind sie mit deren Hilfe deutlich stärker*

In den Fallstudien wurde deutlich, dass bereits die rein kognitive Wahrnehmung von supranationalen Integrationsideen subnationale Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auslösen kann. Dies gilt insbesondere für das Beispiel *Cascadia*. Das US-kanadische Freihandelsabkommen beinhaltete keine begleitenden finanziellen oder institutionellen Maßnahmen und bewirkte trotzdem eine Vielzahl von Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die in ihrer inhaltlichen Ausrichtung genau dem kontinentalen Leitbild einer rein wirtschaftlichen Integration entsprachen.¹⁶ Eine

15 In beiden Regionen gab es im 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts enge sozio-ökonomische Verflechtungen; auch bezüglich der Ähnlichkeit von Kultur und Mentalität der Bevölkerung gibt es zwischen den beiden grenzüberschreitenden Regionen keine nennenswerten Unterschiede, die die Differenzen bezüglich der politischen Institutionenbildung erklären könnten.

16 Auch hier erweist sich, dass dominierende Ideen nicht nur eine induzierende, sondern auch eine kanalisierende Wirkung besitzen: In der zustimmenden Resolution des Senats von Washington State zur Gründung von PNWER berief man sich auf das Vorbild eines „Europas der Regionen“ und propagierte ein "North America of Regi-

ähnliche rein kognitive Wirkung konnte am Oberrhein bezüglich des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages und in beiden europäischen Regionen in Bezug auf die Ausrufung des Europäischen Binnenmarktes beobachtet werden. In beiden Regionen begannen die Institutionenbildungs- und Reformprozesse bevor die Europäische Union die INTERREG-Initiative lancierte.

Stärkere und beständigere Wirkungen entwickeln diese Ideen allerdings, wenn sie von supranationalen oder nationalen Akteuren in normative Vorgaben für die Grenzregionen übersetzt werden. Als Beispiel sei auf die Empfehlung zur Einrichtung von grenzüberschreitenden Raumordnungskommissionen verwiesen, die von dem vom Europarat initiierten Treffen der Raumordnungsminister im Jahre 1970 ausging (die Madrider Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zeigte allerdings keine solche Wirkung). Die deutlich stärkste Wirkung entfalten die Ideen, wenn sie in Form finanzieller Anreizprogramme in die grenzüberschreitenden Regionen kommen. Erst die Gemeinschaftsinitiative INTERREG und die Einrichtung von BECC und NADBANK führten zu massiven Institutionalisierungsschüben, wobei damit nicht nur die Anzahl und die Stabilität der Institutionen vergrößert werden konnte, sondern auch deren materielle Wirksamkeit. Deswegen ist es sinnvoll, die rivalisierende Betrachtungsweise durch eine komplementäre Betrachtungsweise zu ergänzen.

6.2 Komplementäre Betrachtung

Bei einer komplementären Betrachtung kann man zugespitzt formulieren, dass die Paradigmen die Institutionenbildung bestimmen, während die materiellen Rahmenbedingungen vor Ort die Ergebnisse der politischen Zusammenarbeit nachdrücklich beeinflussen.

Im Bereich der Gewässerpolitik kann gezeigt werden, dass die instrumentelle Ausrichtung von grenzüberschreitenden Institutionen vor allem durch die zum Zeitpunkt der Gründung vorherrschenden Paradigmen bestimmt werden. Nicht immer sind die damit verbundenen institutionellen Lösungen problemadäquat, wie sich vor allem in *Pacific Northwest* herausgestellt hat. Dort wurde im Kontext der regionalistischen Verbündungsbestrebungen sowohl im Bereich der Fischerei wie im Bereich der Elektrizitätserzeugung versucht, zwischenstaatliche Kommissionen durch regionalistische Vereinigungen zu ersetzen. Wie sich herausgestellt hat, ist der distributive Charakter der beiden Themen nach wie vor dominierend – und die regionalistischen

ons" (Irwin 1991, 119; Alper 1996). Es gab zu diesem Zeitpunkt also durchaus eine gewisse Streuung der stimulierenden *polity*-Ideen. Das politisch viel weitergehende europäische Leitbild trat dann aber angesichts der kanadischen Sensibilitäten in den Hintergrund, ständig wurde betont: „We are not talking about a political union, but rather about a strategic alliance for competing in the new global economy“ (Schell/Hamer 1995, 144). Die Formen der grenzüberschreitenden Kooperation entwickelten sich dementsprechend anders als in Europa.

Kooperationsinstitutionen (Treffen der Regierungschefs von Washington und British Columbia) konnten die Destabilisierung oder Ignoranz der zwischenstaatlichen Kommission nicht kompensieren. Dieses Beispiel offenbart eindrücklich, dass im konkreten Arbeits- und Umsetzungsprozess die materiellen Bedingungen vor Ort wieder ihre Bedeutung erhalten und die Ergebnisse der Kooperationsinstitutionen beeinflussen.

Auch im Bereich der ökonomischen Regionalentwicklung sind die zu den verschiedenen Zeitpunkten dominierenden *policy*-Paradigmen entscheidend für die thematische und instrumentelle Ausrichtung der grenzüberschreitenden Institutionen. Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre war dies das Paradigma der endogenen Regionalentwicklung durch regionale Kooperation und Vernetzung. In den beiden nordamerikanischen Grenzregionen konnte sich dieses *policy*-Paradigma jedoch bei den Politikern nicht zum klar dominierenden Wahrnehmungsmuster entwickeln. Dies lag in erster Linie an der Schwäche des Leitbildes der kontinentalen Integration und der Dominanz nationalistischer Identitäten und Einstellungen der Bevölkerung. Ein Teil der Erklärung liegt aber auch in der materiellen *policy*-Situation begründet, die es in beiden Regionen erschwerte, das produktionsorientierte Leitbild einer synergetischen Vernetzung zum klar dominierenden Wahrnehmungsmuster zu machen. An der US-mexikanischen Grenze gibt es zwar eine intensive synergetische Nutzung von ökonomischen Potentialen. Die unübersehbaren Unterschiede im Lebensstandard führten aber dazu, dass das *policy*-Paradigma einer „Vernetzung“, welches eine gewisse egalitäre Konnotation in sich trägt, keine hegemoniale Position erreichen konnte und Verteilungsfragen immer wieder in den Vordergrund traten. Wie schwierig es ist, das Leitbild der Vernetzung unter solchen Bedingungen „zu verkaufen“, zeigt sich daran, dass hier dieses Leitbild weniger als freiwillig zu ergreifende Chance, sondern als notwendige Anerkennung der sozioökonomischen Realität vermittelt wird: Die „Vernetzung“ ist nicht als positiv besetzter Begriff anzustreben, sondern *interdependencies* sind so stark vorhanden, dass sie auch politisch akzeptiert und genutzt werden sollten (siehe zum Beispiel Los Angeles Times, 24.07.1995).

Sind es an der US-mexikanischen Grenze zu große Unterschiede, die der politischen Nutzung des *policy*-Paradigmas der synergetischen Vernetzung entgegenstehen (nicht dagegen der informellen sozioökonomischen Umsetzung), so sind es in *Cascadia* zu große Ähnlichkeiten. Typischerweise findet sich hier auch weniger der Begriff der „Vernetzung“ als stimulierende Idee zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, sondern man propagiert eine „necessary critical mass for the region to become a major player in the new global economy“ (PNWER-Homepage). Die beschworene Ähnlichkeit der Beteiligten soll es dem *Pacific Northwest* ermöglichen, gemeinsam gegenüber den ökonomischen Zentren im Osten und gegenüber Kalifornien zu bestehen. Genau die beschworenen Ähnlichkeiten in den auf Naturressourcen orientierten Wirtschaftsbereichen lassen statt einer Symbiose oftmals das Konkurrenzverhältnis in den Vordergrund treten.

Diese Beispiele deuten darauf hin, dass bestimmte *policy*-Paradigmen zwar oftmals entscheidende Weichenstellungen bezüglich der politischen Definition einer Situation und der Institutionenbildung besitzen, aber keineswegs so stark sind, dass deutlich entgegenstehende materielle Grundlagen völlig umgedeutet werden könnten – offensichtlich insbesondere dann nicht, wenn das entwicklungsorientierte *policy*-Paradigma nicht mit einem korrespondierenden, integrativen *polity*-Konzept verbunden ist.

Schließlich bleibt festzustellen, dass eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit und deren politische Institutionalisierung von verschiedenen Faktoren ausgelöst und bestimmt werden kann. Während am Oberrhein ideelle und materielle Faktoren die Kooperation begünstigen, sind dies am Bodensee und in *Cascadia* vor allem ideelle Faktoren. An der US-mexikanischen Grenze können sich die materiellen Bedingungen vor Ort sogar teilweise gegen ein wenig integrationsfreundliches ideelles Umfeld durchsetzen, was auch hier zu (beschränkten und fragilen) politischen Institutionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt. Die verschiedenen Antriebsfaktoren führen damit zwar alle zur politischen Institutionenbildung, bei einer genauen Analyse unterscheiden sich diese aber deutlich voneinander, so dass kein einheitlicher Entwicklungspfad beim Wandel politischer Institutionen verzeichnet werden kann.

7 Fazit

Aus der Analyse des Institutionenwandels in grenzüberschreitenden Regionen im Laufe des 20. Jahrhunderts können folgende Erkenntnisse für die Diskussion um die Bedingungen und Muster politische Steuerung im historischen Vergleich gewonnen werden. Erstens, die nationalstaatlichen Exekutiven verlieren am Ende des 20. Jahrhunderts ihre im Laufe des Jahrhunderts aufgebaute „gatekeeper“-Position. Dezentrale politisch-administrative Einheiten und private Akteure spielen eine immer bedeutendere und unabhängigere Rolle bei der Gestaltung der grenzüberschreitenden Entwicklung. Zweitens, in prozessualer Hinsicht ist nicht der Wandel der Entscheidungsregeln, sondern der Wandel der Logik der Konsenssuche von zentraler Bedeutung für die Charakterisierung des Wandels der politischen Steuerung. Eine deduktiv-legalistische Handlungslogik wird abgelöst durch induktiv-symbolische, durch evolutionär-ökonomische und/oder durch konstruktiv-diskursive Handlungs- und Konsensfindungslogiken. Drittens, institutioneller Wandel erfolgt in Schüben und ist kein kontinuierlicher Prozess; er erfolgt weiterhin eher durch die Bildung neuer, zusätzlicher Institutionen denn durch den Wandel bestehender Institutionen. Viertens, institutioneller Wandel wird primär durch externe Ideen und weniger durch materielle Bedingungen vor Ort ausgelöst.

Schließlich muss auch festgehalten werden: Zumindest wenn man Institutionen (Steuerungsstrukturen) als abhängige Variable betrachtet (und nicht etwa

Steuerungsfähigkeit), dann ist das identifiatorische Verhältnis der Akteure zueinander wichtiger als die (materiell und/oder ideell definierte) Problemstruktur. Das heißt auch, dass viele empirische Ausprägungen von Steuerungsmustern nicht mit einem rein steuerungstheoretischen Ansatz erklärt werden können. Auch wenn diese Ergebnisse zu einem Teil dem Untersuchungsfeld der grenzüberschreitenden Regionen geschuldet sein mögen, so glaube ich doch, dass sie auch für die Analyse des Wandels binnenstaatlicher Steuerungsstrukturen bzw. Institutionen ernstzunehmende Hypothesen darstellen.

Literaturverzeichnis

- Alley, J. (1995). The British Columbia – Washington Environmental Cooperation Council: An Evolving Model of Canada – US Interjurisdictional Cooperation. Victoria, unveröffentlichtes Manuskript.
- Alper, D. K. (1996). The Idea of Cascadia: Emergent Transborder Regionalism in the Pacific Northwest-Western Canada. *Journal of Borderland Studies* 11, 1-22.
- Benz, A. (1994). *Kooperative Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, A. (1997). Policies als erklärende Variable in der politischen Theorie. In: Benz, A. und W. Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 303-321.
- Berner, H. (1981). Verlorene und wiedergewonnene Einheit des Bodenseeraumes. In: Bodenseegeschichtsverein (Hrsg.), *Schriften des Vereins für Geschichte des Bodensees und seiner Umgebung*. Heft 99/100. Friedrichshafen: Selbstverlag des Bodenseegeschichtsvereins, 619-653.
- Blatter, J. (1994). Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Das Beispiel Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein. EURES-dp 43. Freiburg im Breisgau: EURES-Institut für regionale Studien in Europa.
- Blatter, J. (2000). Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden: Nomos.
- Blatter, J. (2001a). Integrative Symbole und regulative Normen im Prozess der politischen Institutionenbildung. Erkenntnisse vom Gewässerschutz am Bodensee. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8, 5-40.
- Blatter, J. (2001b). Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. *Politische Vierteljahresschrift* 42, 193-222.
- Blatter, J. (2001c). Debordering the World of States: Toward a multi-level system in Europe and a multi-polity-system in North America? Insights from border regions. *European Journal of International Relations* 7, 175-209.
- Bluechel, A. (1991). Reaping Profit from a New World Order. *The Journal of State Government* 64, 18-21.
- Blyth, M. M. (1997). „Any More Bright Ideas?“ The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics* 29, 229-250.
- Bradke, S. (1995). Aufbruch oder Umbruch der Euregio Bodensee? *Volkswirtschaft* 8/95, 21-27.
- Bundesgesetzblatt (1970). Gesetz zu dem Vertrag vom 4. Juli 1969 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Ausbau des Rheins zwischen Kehl/Straßburg und Neuburgweier/Lauterburg (verabschiedet am 10. Juli 1970), 726-740.

- Elkins, D. J. (1995). *Beyond Sovereignty. Teritorial and Political Economy in the Twenty-First Century*. Toronto/Buffalo/London: University of Toronto Press.
- Genschel, P. (1997). The Dynamics of Inertia: Institutional Persistence and Change in Telecommunications and Health Care. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 19, 43-66.
- Göhler, G. (1994). Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen. In: Göhler, G. (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*. Baden-Baden: Nomos, 19-46.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46, 1-35.
- Hall, P. A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1992). The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 70s. In: Steinmo, S., Thelen, K. und F. Longstreth, (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 90-113.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. *Comparative Politics* 25, 275-296.
- Hasenclever, A., Mayer, P. und V. Rittberger (1996). Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review* 40, 177-228.
- Hinojosa-Ojeda, R. (1994). The North American Development Bank. Forging New Directions in Regional Integration Policy. *Journal of the American Planning Association* 60, 301-318.
- Ingram, H. M. (1988). State Government Officials' Role in U.S./Mexico Transboundary Resource Issues. *Natural Resources Journal* 28, 431-449.
- Inscho, F. R. und M. H. Durfee (1995). The Troubled Renewal of the Canada-Ontario Agreement Respecting Great Lakes Water Quality. *Publius* 25, 51-69.
- Irwin, T. H. (1991). American States and Canadian Provinces: Growing Ties. *The Journal of State Government* 64, 118-121.
- Jachtenfuchs, M. (1995). Ideen und internationale Beziehungen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2, 417-442.
- Jachtenfuchs, M., Diez, T. und S. Jung (1997). Ideas and Integration. Conflicting Models of a Legitimate European Political Order. Paper presented at the Fifth Biennial ECSA Conference, Seattle, 29 May – 1 June 1997 and at the Seventeenth Congress of IPSA, Seoul, 17-21 August 1997.
- Kenis, P., und V. Schneider (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Marin, B. und R. Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks*. Frankfurt am Main: Campus, 25-59.
- Koch, S. J. (1974). Toward a Europe of Regions: Transnational Political Activities in Alsace. *Publius* 4, 25-41.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21, 66-94.
- LeMarquand, D. (1993). The International Joint Commission and Changing Canada-United States Boundary Relations. *Natural Resources Journal* 33, 59-92.
- Majone, G. (1993). Wann ist Policy-Deliberation wichtig? In: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 97-115.
- Majone, G. (1996). Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions. In: Goodin, R. E. und H.-D. Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 610-627.
- Maus, R., Sund, H. und I. Koch (1996). *Der Bodenseerat – Mitgestalter der Euregio Bodensee. Bilanz der ersten fünf Jahre*. Konstanz: Universitäts-Verlag.

- Mayntz, R. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39-56.
- Mayntz, R. und F. W. Scharpf (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. und F. W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 39-72.
- Mazza, P. (1995a). *Lifeplace or Marketplace? Bioregions, Region States and the Contested Turf of Regionalism*. (http://www.tnews.com/text/lifeplace_marketplace.html; 18.02.02).
- Mazza, P. (1995b). *Cascadia Emerging: The End and Beginning of the World*. (<http://www.tnews.com:80/text/emerge.html>; 18.02.02).
- McCloskey, D. D. (1995). *Cascadia: A Great Green Land on the Northeast Pacific Rim*. (<http://www.tnews.com:80/text/mccloskey3.html>; 18.02.02).
- Mumme, S. P. (1984). *Regional Power in National Diplomacy: The Case of the U.S. Section of the International Boundary and Water Commission*. *Publius* 14, 115-135.
- Mumme, S. P. (1985). *State Influence in Foreign Policy Making: Water Related Environmental Disputes Along the United States – Mexico Border*. *Western Political Quarterly* 3, 620-640.
- Mumme, S. P. (1995). *NAFTA and North American Transboundary Environmental Management*. Paper prepared for conference on International Boundaries and Environmental Security, Frameworks for Regional Cooperation, National University of Singapore, Centre for Advanced Studies, June 1995. Fort Collins, Colorado.
- Ohmae, K. (1993). *The Rise of the Region State*. *Foreign Affairs* 72, 78-87.
- Pappi, F. U. (1993). *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?* In: Héritier, A. (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 84-95.
- Perkmann, M. (2000). *Euroregions: Strategies of Institution-Building in the New European Polity*. PhD-thesis. Lancaster University, unveröffentlichtes Manuskript.
- Pacific Northwest Economic Region (PNWER)* (1996). 1996 Summer Meeting, July 7-9, 1996, Sun Valley, Idaho (Konferenzunterlagen). Seattle.
- Prosalendis, G. (1992). *Full of it*. *The New Pacific* 7; 19-22.
- Putnam, R. D. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. *International Organization* 42, 427-460.
- Regio Basiliensis (Hrsg.) (1973). „Regio Report“: Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis. Basel.
- Reeves, T. Z. (1984). *The U.S.-Mexico Border Commissions: An Overview and Agenda for Further Research*. *Border Issues and Public Policy* No. 13. El Paso.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview.
- Schell, P. und J. Hamer (1995). *Cascadia: The New Binationalism of Western Canada and the U.S. Pacific Northwest*. In: Earle, R. L.; Wirth, J. D. (Hrsg.). 1995. *Identities in North America. The Search for Community*. Stanford: Stanford University Press, 140-156.
- Simon, H. A. (1962). *The Architecture of Complexity*. *Proceedings of the American Philosophical Society* 106, 467-482.
- UN-Economic Commission for Europe (ECE) (Hrsg.) (1993). *Bilateral and Multilateral Agreements and other Arrangements in Europe and North America on the Protection and Use of Transboundary Waters*. Genf/New York.
- Willoughby, W. (1979). *The Joint Organizations of Canada and the United States*. Toronto: University of Toronto Press.
- Zürn, M. (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Westdeutscher Verlag.