

# Grenzüberschreitende Regionenbildung und europäische Integration: Erkenntnisse aus einem transatlantischen Vergleich

*Joachim Blatter*

## 1 Einleitung: Sechs Thesen

Die politische Zusammenarbeit in Grenzregionen hatte in den 1990er Jahren Konjunktur – und zwar nicht nur in Europa, sondern auch in anderen Teilen der Welt (Ganster u.a. 2001). Im Folgenden wird dargestellt, dass die Zusammenarbeit in Grenzregionen kein peripheres Phänomen ist, sondern zentrale Bedeutung sowohl für die kontinentale Integration wie auch für die institutionellen Veränderungen in Nationalstaaten besitzt. Dafür werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der eigenen Forschung zum Thema ›Regionen und europäische (kontinentale) Integration‹ zuerst thesenhaft zugespitzt und dann in einzelnen Abschnitten mit Informationen gestützt, die aus der Untersuchung zur Bildung und zum Wandel politischer Institutionen in zwei europäischen und zwei nordamerikanischen Regionen im Laufe des 20. Jahrhunderts gewonnen wurden.<sup>1</sup> Die Thesen lauten:

1. Die grenzüberschreitenden Regionen sind von zentraler Bedeutung für die Herausbildung und Stabilisierung eines europäischen Mehrebenensystems
2. *Continental integration matters most for cross-border region-building*
3. Parteienwettbewerb und Ebenenkonkurrenz wirken als konditionale Transformatoren zur Umsetzung der kontinentalen Integrationsideen in grenzüberschreitende Institutionen
4. Es gibt einen generellen Wandel der Interaktionsmuster von Hierarchien zu Netzwerken

5. Es zeigt sich eine ›doppelte Entgrenzung‹ mit unterschiedlichen Schwerpunkten in Europa und Nordamerika
6. Zum Wandel der Interaktionslogiken: Veränderte Mechanismen der Konsensbildung statt veränderter Interaktionsmodi

## 2 Die grenzüberschreitenden Regionen sind von zentraler Bedeutung für die Herausbildung und Stabilisierung eines europäischen Mehrebenensystems

Um diese These zu belegen, muss zuerst definiert werden anhand welcher Kriterien die ›Bedeutung‹<sup>2</sup> bestimmter politischer Veränderungen gemessen werden soll. Im Kontext der Debatte um ein europäisches Mehrebenensystem (Scharpf 1994; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 1996; Marks u.a. 1996) sind drei Bewertungsdimensionen relevant: (a) die Bedeutung für die Stabilität und Weiterentwicklung der kontinentalen Integration, (b) die Bedeutung für die Auflösung der ›gate-keeper‹-Position der nationalen Exekutive in Bezug auf die Kontakte zwischen subnationaler und supranationaler Ebene und (c) die Bedeutung für die binnenstaatlichen Veränderungen in Richtung auf eine andere und wichtigere Rolle der subnationalen Einheiten.

Ad (a) In Bezug auf die Bedeutung für die kontinentale Integration stützt sich die These auf zwei Beobachtungen. Erstens, INTERREG ist die mit Abstand erfolgreichste Gemeinschaftsinitiative und die Gemeinschaftsinitiativen wiederum sind die Teile der europäischen Regionalpolitik, bei denen der Kommission der größte Gestaltungsspielraum zukommt. Im Bereich der grenzüberschreitenden Regionalentwicklung hat die Kommission die Nische gefunden, in der sie ihren Einfluss deutlich ausdehnen kann, da sie hier im Gegensatz zu anderen Bereichen der Regional- und Strukturpolitik auf ein nur wenig vorstrukturiertes Feld getroffen ist. Die Kommission hat diesen Spielraum kräftig ausgenutzt und mit den inhaltlichen wie organisatorischen Vorgaben den INTERREG-Programmen ihren Stempel aufgedrückt. Der Bereich der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit führte also zu einer Stärkung der supranationalen Ebene.

Integration sollte aber nicht nur durch das Ausmaß der Kompetenzen bzw. der Macht europäischer Institutionen gemessen werden. Bereits Nye (1968) hat neben der ›policy-integration‹ und der ›institutional integration‹ auch die ›attitudinal integration‹ als bedeutende Dimension regionaler Integration bezeich-

net. Der zentrale Erfolg von INTERREG für die Sache der europäischen Integration ist vor allem darin zu sehen, dass die Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine enorme Steigerung der Anzahl der Akteure bedeutet, für die europäische Zusammenarbeit zur alltäglichen Praxis geworden ist. In den untersuchten Grenzregionen haben sich nicht erst, aber vor allem seit der Existenz von INTERREG-Fördermitteln eine Vielzahl örtlicher Akteure ihren Nachbarn jenseits der nationalstaatlichen Grenzen zugewandt. Die Zeitungen haben begonnen regelmäßig über Gegebenheiten jenseits der Grenze zu berichten – die öffentlichen Diskurse werden dadurch z.T. von ihrer nationalen Abgeschlossenheit befreit. Die Grenzregionen am Oberrhein sind inzwischen sozio-ökonomisch deutlich stärker mit ihren Nachbarregionen jenseits der nationalstaatlichen Grenze verflochten als mit ihren binnenstaatlichen Nachbarregionen. Und dort, wo kaum eine sozio-ökonomische Verflechtung existiert, wie z. B. am Bodensee, aber auch an der deutsch-niederländischen Grenze (vgl. Hamm 1996), versuchen die örtlichen Eliten mit viel Aufwand diese zu initiieren. Während bei vielen anderen Bereichen der europäischen Regionalpolitik die regionalen Akteure vor allem mit Brüssler Bürokraten zusammen kommen oder höchstens einmal eine Stippvisite zu den Kooperationspartnern vornehmen, führt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einer massiven Erhöhung der internationalen Interaktions- und Verständigungsprozesse und damit sehr wahrscheinlich auch zum Wahrnehmungs- und Identitätswandel (gemeint ist damit nicht ein vollständiger Wandel von einer nationalen Identität zu einer grenzüberschreitenden, sondern eine Stärkung dieser Identifikationsräume im Vergleich zur nationalen Identität).

Ad (b) Die Zusammenarbeit im Rahmen von INTERREG ist auch das herausragende Beispiel für das Phänomen des ›by-passing the nation state‹, d.h. für die direkte Zusammenarbeit zwischen der europäischen und der regionalen Ebene. Zwar sind auch bei INTERREG formal die Mitgliedsstaaten für die Administration der Programme zuständig, zumindest aber in Deutschland, Italien und Österreich und auch in der Schweiz spielen die nationalen Regierungen bei der Entwicklung und Umsetzung der Programme so gut wie keine Rolle mehr. In anderen, zentralistischeren Staaten, wie Frankreich und Großbritannien, wurde den Nationalstaaten zumindest die ›gate-keeper‹-Position genommen, da nun auch subnationale Akteure gleichberechtigt in den Begleitausschüssen sitzen (Perkmann 2000; Church und Reid 1996; Beck 1997). Die Kommission hat sich mit den Begleitausschüssen für die INTERREG-Programme zum ersten Mal eine Implementations-Struktur geschaffen, bei der viele nationale Regierungen nur noch marginale Rollen spielen.

Ad (c) Auch sonst haben die Regionen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wahrscheinlich die größten Erfolge erzielt in ihrem Bestreben nach einem Erhalt bzw. einer Stärkung ihrer Rolle im nationalen politischen System.<sup>3</sup> Hinsichtlich der institutionellen Autonomie subnationaler Einheiten spielen die deutschen Bundesländer durch ihre Eigenstaatlichkeit und ihre bedeutenden Ressourcen im Prozess der europäischen Integration eine herausgehobene Rolle. Subnationale Einheiten in anderen Ländern (v.a. Österreich, Schweiz) orientieren sich sehr stark am bundesdeutschen Vorbild (Blatter 2001c). Die deutschen Bundesländer haben primär, entsprechend der Tradition des kooperativen Bundesstaates, versucht ihre Verluste bei der autonomen Gestaltung von Politik durch innerstaatliche Beteiligung zu kompensieren. Größter Erfolg war dabei der neue Artikel 23 GG, der die Zustimmung des Bundesrates für alle zukünftigen Hoheitsübertragungen auf die EU verbindlich fest schreibt. Der einzige Erfolg der Bundesländer im Rahmen der Verfassungsreform, der nicht auf Mitbestimmung im Bund durch das Bundesorgan Bundesrat, sondern auf eine Stärkung der institutionellen Autonomie der einzelnen Bundesländer abzielt, ist nun allerdings im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verzeichnen. Der ergänzte Artikel 24 Abs. 1 ermöglicht den Bundesländern in ihrem Kompetenzbereich – mit Zustimmung der Bundesregierung – Hoheitsrechte auf grenznachbarliche Einrichtungen zu übertragen. Damit wurde die Eigenstaatlichkeit der Länder gestärkt. Alle anderen Vorschläge (z.B. verfassungsrechtliche Normierung des Lindauer Abkommens oder der Länderbüros in Brüssel) sind im Rahmen der Verfassungsreform gescheitert (Schmalenbach 1996).

Aber nicht nur bei der institutionellen Bestandsicherung, sondern auch bei der politischen Selbst- und Mitbestimmung konnten im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wichtige Erfolge erzielt werden. So konnten hier die regionalen Akteure deutlichen Einfluss auf europäische Entscheidungen ausüben. Die AGEK (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen) war nach verschiedensten Berichten maßgeblich bei der Ausgestaltung von N-TERREG beteiligt; die Europäische Union hat der AGEK-Geschäftsstelle in Gronau über das Programm ›LACE – Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions‹ die zentrale Koordinierungsstelle für die Ausgestaltung der INTERREG-Programme überlassen bzw. finanziert (AGEK 1996). Dies steht im auffälligen Gegensatz zu den bisherigen Evaluierungen des Ausschusses der Regionen, dessen Einfluss auf europäische Entscheidungen als gering eingeschätzt wird (das geben selbst die Mitglieder der deutschen Länder im AdR zu, vgl. deren Bericht 1998, 4). Noch bedeutender ist aller-

dings die Tatsache, dass im Rahmen der INTERREG-Programme kaum mehr eine inhaltliche Steuerung von der nationalstaatlichen Ebene erfolgt. Die inhaltlichen Prioritätensetzungen und Projektentscheidungen erfolgen vor Ort.<sup>4</sup>

Auch in einem dritten Bereich, der für die Bedeutung der regionalen Ebene im Nationalstaat von Bedeutung ist, hat die regionale Ebene in den Grenzregionen die bedeutendsten Erfolge erzielen können. Grenzregionen sind heute meist ökonomisch prosperierende Regionen, nicht zuletzt weil sie als Kontaktzonen (Ratti 1993) oder Innovationspole (Blatter 2001d) die synergetische Nutzung von nationalen Differenzen ermöglichen. Damit konnten sich die peripheren Grenzregionen aus der ökonomischen Abhängigkeit der nationalen Zentren befreien und sind nun nicht mehr so stark auf finanzielle Transferleistungen des Zentralstaates angewiesen. Dies ermöglicht der regionalen Ebene auch für eine stärkere politisch-administrative Autonomie einzutreten und legt die Grundlage für die Nutzung einer stärkeren Autonomie.

### 3 Continental integration matters most for cross-border region-building

Politische Zusammenarbeit in Grenzregionen wurde auf beiden Kontinenten bis in die neunziger Jahre fast ausschließlich aus dem Blickwinkel der Regionalismus- und Föderalismusforschung betrachtet – und diese Traditionen dominierten auch in den letzten Jahren noch in sehr vielen Arbeiten zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (z.B. Groß und Schmitt-Egner 1994; Beck 1997; Rausch 2000). In beiden Forschungstraditionen gibt es einen eindeutigen normativen Bias zugunsten dezentraler Akteure und Einheiten. Dies trübt sehr deutlich den Blick auf die realen Ursachen, Motive und Hintergründe der grenzüberschreitenden Institutionenbildung. So wird die Entstehung regionaler Kooperationsformen über nationalstaatliche Grenzen hinweg meist mit objektiven (politischen, wirtschaftlichen und kulturellen) ›Defiziten‹ in Zusammenhang gebracht. Diese Defizite werden den nationalstaatlichen Zentren in die Schuhe geschoben, die ihre Peripherien benachteiligen und z.T. sogar unterdrücken würden. Die Europäische Integration ermöglichte dann diesen Grenzregionen, durch Zusammenarbeit ihr Schicksal wieder stärker selber in die Hand zu nehmen und die Defizite auszugleichen, die sich in der Ära der Nationalstaaten entwickelt haben.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die deskriptive und erklärende Dimensionen der Untersuchung von politischer Zusammenarbeit in Grenzregionen. Hier erbrachten meine Untersuchungen zwei Erkenntnisse, die bisher vernachlässigt wurden bzw. im Gegensatz zu den gängigen Betrachtungen stehen:

(a) Politische Zusammenarbeit zur Entwicklung der Grenzregionen ist kein Phänomen des transnationalen Regionalismus<sup>5</sup>, sondern dies gab es auch zu Zeiten der klaren Dominanz nationalstaatlichen Denkens (von Beginn bis zur Mitte der 1980er Jahre), d.h. zu einer Zeit, in welcher der Nationalismus so dominierte, dass ein transnationaler Regionalismus keine Chance hatte. Gemessen an den Investitionen und sozio-ökonomischen Wirkungen kann man sogar behaupten, dass die politische Zusammenarbeit damals intensiver war. Für die Nutzbarmachung und später dann den Schutz der grenzüberschreitenden Gewässer brachten die Nationalstaaten einerseits enorme Summen auf, andererseits führte dies auch zu rasanten sozio-ökonomischen Entwicklungen in den Grenzregionen. Zu denken ist hier vor allem an den Ausbau des Rheins zu einer bedeutenden Schifffahrtsstraße genau in dem Zeitraum, als die damit verbundene Grenze zu dem zentralen Schlachtfeld der europäischen Nationalstaaten wurde. Aber auch an der US-kanadischen und US-mexikanischen Grenze stellte die Nutzbarmachung grenzüberschreitender Gewässer (finanziert durch die nationalstaatlichen Zentren) die zentralen Meilensteine für die Entwicklung der Grenzregionen dar (zu denken ist v.a. an den Colorado River, den St. Lorenz-Strom und den Columbia River).

In diesem Zusammenhang ist auch ein weiterer Mythos des transnationalen Regionalismus zu bestreiten. In Anlehnung an das wirtschaftsgeographische Konzept der Wachstumspole von Christaller (1933) und Lösch (1940) wird oft behauptet, dass Grenzregionen ökonomisch benachteiligt sind, weil sie von den nationalen Zentren als gefährdete Frontregionen keine geeigneten Standorte für Investitionen darstellen und weil den Städten in Grenzregionen durch die Grenzziehungen zum Teil das »natürliche« Umland fehlt, um zu einem prosperierenden Wachstumspol zu werden. Diese These der ökonomischen Benachteiligung von Grenzregionen kann für keinen Zeitraum in einer generellen Weise aufrecht erhalten werden und vor allem in jüngerer Zeit ist eher das Gegenteil der Fall (so auch Hansen 1983, 1986). Es gibt keinen linearen kausalen Zusammenhang zwischen ökonomischer Schwäche und grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Eine erhöhte grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann sowohl in Zeiten ökonomischer Schwäche (z.B. EUREGIO Gronau, San Diego zu Beginn der 1990er Jahre) wie auch in Zeiten ökonomischer Stärke (z.B.

Basel in den 1960er Jahren, Pacific Northwest in den 1990er Jahren) erfolgen (Blatter 2000, 256-275). Die örtliche ökonomische Situation besitzt keine Erklärungskraft bezüglich der Entstehung grenzüberschreitender politischer Zusammenarbeit. Die Auslöser regionaler Zusammenarbeit sind anderswo zu verorten, und zwar auf der supranationalen bzw. kontinentalen Ebene.

(b) Supranationale (v.a. kontinentale) Integrationsprozesse spielten für die Initiierung und für die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die zentrale Rolle. Die ›Mikro-Integration‹ in den Grenzregionen ist vor allem über diskursive Prozesse (in Europa seit 1990 massiv unterstützt durch die finanziellen Mittel der Gemeinschaftsinitiative INTERREG) sehr eng gekoppelt mit der ›Makro-Integration‹. Supranationale Integrationsdiskurse und nicht funktionale Notwendigkeiten vor Ort waren stets die wichtigsten Auslösefaktoren für institutionalisierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dies kann in Europa bereits für die ersten Kooperationsinitiativen in den sechziger Jahren wie auch für die erste ›Welle‹ der Eurogio-Gründungen zu Beginn der siebziger und vor allem für die zweite mächtige ›Welle‹ der Eurogio-Gründungen Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre gezeigt werden (Perkmann 2000; Blatter und Clement 2000). Auch in Nordamerika ist die Mikro-Integration eng an Entwicklungen auf der Makro-Ebene gekoppelt. Erste spärliche Ansätze der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den sechziger und siebziger Jahren waren angeleitet durch linke Antiimperialismusideen innerhalb der USA und bei ihren Nachbarn. Einen Boom erlebte die grenzüberschreitende Zusammenarbeit allerdings erst im Zusammenhang mit den nordamerikanischen Freihandels-Regimen (CUFTA und NAFTA).

Aber nicht nur bei der Initiierung, sondern auch bei der Ausgestaltung der Kooperation in den Grenzregionen ist die Makro-Integration von zentraler Bedeutung. Aus einem etwas distanzierteren Betrachtungswinkel fallen einem nicht so sehr die Unterschiede zwischen den Institutionalisierungsformen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa auf (wie dies bei rein europäischen Betrachtungen immer wieder betont wird). Bei einer längerfristigen, die gesamte Institutionenbildung in (und für) Grenzregionen einbeziehenden und transatlantisch vergleichenden Betrachtung sind es vielmehr die Ähnlichkeiten innerhalb der europäischen Kooperationsformen, die bemerkenswert sind. Es gibt ganz deutliche Ähnlichkeiten zwischen der Form der kontinentalen Makro-Integration und der Form der Mikro-Integration in den Grenzregionen. Die supra- und die subnationale Zusammenarbeit ist in Europa durch eine umfassende politische Integrationsidee (politische Gemeinschaft) gekennzeichnet, während in Nordamerika nur sektoral eingeschränkte Koope-

rationsleitbilder vorherrschen (v.a. ökonomische, aber z.T. auch ökologische Allianzen). Dies führt sowohl bei der Makro- wie auch bei der Mikro-Integration dazu, dass in Europa öffentliche Akteure (Politik und Verwaltung) dominieren, während in Nordamerika private Akteure (Wirtschaft und Wissenschaft) eine stärkere Rolle in grenzüberschreitenden Institutionen spielen; dass in Europa die institutionelle Kooperation thematisch umfassend und in Nordamerika sehr viel selektiver ist und dass in Europa die Aktionsräume der grenzüberschreitenden Institutionen relativ genau geographisch abgegrenzt sind, während in Nordamerika dies kaum der Fall ist (Blatter 2000, 245-254).

#### 4 Parteienwettbewerb und Ebenenkonkurrenz wirken als konditionale Transformatoren zur Umsetzung der Integrationsideen in grenzüberschreitende Institutionen

Während als Auslöser der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit supranationalen Integrationsdiskursen die bedeutendste Rolle zukommt, spielen für die Umsetzung der Ideen andere Faktoren eine wichtige Transformatorrolle. Bei einer genauen Analyse der innenpolitischen Hintergründe der grenzüberschreitenden Institutionenbildungen zeigt sich zumindest für die europäischen Regionen, dass parteipolitische Rivalität eine nicht unbedeutende Rolle bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit spielt. In erster Linie ist es zwar die Konkurrenz der verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems in ausdifferenzierten Föderalstaaten, die zu einem Rennen um die institutionelle Besetzung des Felder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führt; angeheizt wird diese Konkurrenz aber immer dann, wenn die Ebenendifferenz mit einer parteipolitischen Differenz einhergeht. Besonders deutlich war dies z.B. bei der Gründung der ARGE Alp zu Beginn der siebziger Jahre, die als eine Vereinigung konservativer Regionalpolitiker gegen die sozialdemokratischen bzw. sozialistischen Regierungen auf nationaler Ebene angesehen werden kann (Pelinka 1990). Zur gleichen Zeit konterte die CDU-Landesregierung Baden-Württembergs unter Ministerpräsident Filbinger eine Initiative des FDP-nahen Landrats Münch zur Gründung der Euregio Bodensee mit der Einberufung der Bodenseekonferenz. Die Comregio-Initiative der sozialdemokratischen und sozialistischen Bürgermeister am Oberrhein zu Beginn der neunziger Jahre war eine Reaktion auf die Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene, die von den Konservativen dominiert wurde und auf die Zusammenarbeit der



Regio-Gesellschaften, bei denen wirtschaftsnahe Interessen den Ton angeben. Ähnliches kann für die Zusammenarbeit an der US-kanadischen Grenze gezeigt werden (Blatter 2000, 257-258).

Parteilichter Wettbewerb stellte damit eine wichtige Triebfeder zur Transmission der Integrationsidee in grenzüberschreitende Institutionen dar, allerdings nur dort und zu den Zeitpunkten, in denen die politische Integrationsidee in der Bevölkerung klar positiv besetzt war. Dies war in Europa bis zum aktuellen Zeitpunkt in den untersuchten Grenzregionen durchgehend der Fall, im Gegensatz zu Nordamerika. Dort gab es bisher nur ein kurzes ›window of integration‹, nämlich zwischen Ende der achtziger und Mitte der neunziger Jahre, als die Freihandelsregime verhandelt und mit massiven Kampagnen unterstützt wurden. Sowohl an der US-kanadischen wie auch an der US-mexikanischen Grenze haben sich die Politiker in der nachfolgenden Zeit oftmals aus wahltaktischen Überlegungen vom öffentlichkeitswirksamen Engagement für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wieder zurückgezogen. In einigen Fällen konnten sie sich sogar mit antinachbarschaftlichen Kampagnen in Wahlkämpfen erfolgreich behaupten (so Gouverneur Wilson in Kalifornien im Jahr 1994 und Premier Clark in British Columbia im Jahr 1996). Parteilichter Wettbewerb ist deswegen als konditionaler Transformator von Integrationsideen in grenzüberschreitende Institutionen zu betrachten, seine Wirkrichtung hängt von den Einstellungen zur Integration und damit von den Identitäten der Bevölkerung ab. Diese Einstellungen und Identitäten stehen wiederum in enger Verbindung mit der inhaltlichen Ausprägung, der historischen Entwicklung und der institutionellen Verankerung der kontinentalen Integrationsidee zusammen. Während in Europa in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den untersuchten Grenzregionen stets eine Mehrzahl der Bevölkerung einer europäischen Integration und insbesondere der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit positiv gegenüber stand, war dies in Nordamerika nicht der Fall. Nur kurzzeitig (zu Beginn der 1990er Jahre) haben die Diskurse über die Freihandelsregime in den Grenzregionen zu einer Integrations-euphorie geführt, bereits Mitte der 1990er Jahre war diese bereits wieder verfliegen und die Politiker konnten sich in den Wahlkämpfen mit einer antinachbarschaftlichen Politik profilieren (Blatter 2000, 264).

## 5 Der Wandel von Hierarchien zu Netzwerken: Veränderte Wege der Interessenvermittlung beim Regieren in Grenzregionen

Die wichtigste Veränderung beim Regieren in Grenzregionen ist sicherlich der Wandel der Interaktionsstrukturen. In den untersuchten Grenzregionen konnte gezeigt werden, dass der vielpropagierte Wandel von Hierarchien zu Netzwerken in Bezug auf das Strukturmuster der Interaktion in der Tat vorzufinden ist.

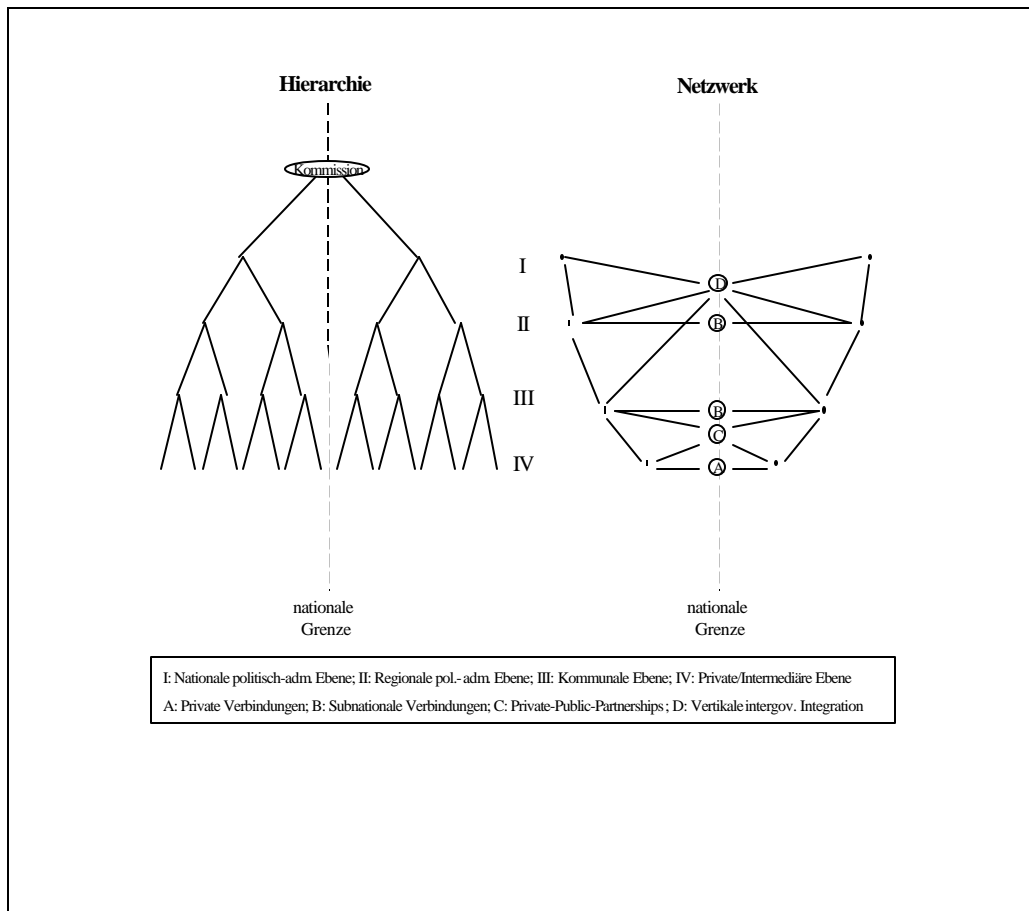
Kenis und Schneider (1991, 25) verweisen in ihrer Abgrenzung von Netzwerken gegenüber Hierarchien auf die strukturelle Definition von Hierarchie, wie sie von Herbert Simon (1962, 477) entwickelt wurde. Dieser stellte fest, »that hierarchies have the property of near-decomposability. Intra-component linkages are generally stronger than inter-component linkages.« Netzwerke unterscheiden sich als Strukturmuster von Hierarchien 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 (vgl. Abbildung 1). Bei der Charakterisierung von Netzwerken wird deswegen auf das Vorherrschen von horizontalen Beziehungen abgehoben, während Hierarchien durch vertikale Beziehungen gekennzeichnet sind (Kenis und Schneider 1991).<sup>6</sup>

Der Wandel der Strukturmuster der Interaktion kann sowohl auf der Ebene der Einzelinstitution wie auch auf der Ebene der gesamthaften Interaktionsmuster einer grenzüberschreitenden Region aufgezeigt werden. Vergleicht man die »alten« Institutionen mit den »neuen«, so zeigt sich sehr deutlich die »Verflachung« der Interaktionslinien in dem Sinne, dass früher überwiegend vertikale Linien der Interessenaggregation und heute überwiegend horizontale Linien vorherrschen. In den älteren Institutionen zur Nutzung der grenzüberschreitenden Gewässer (Bsp.: RHEINAUSBAU-KOMMISSION, INTERNATIONAL BOUNDARY AND WATER COMMISSION, INTERNATIONAL JOINT COMMISSION) übernehmen Vertreter der Zentralregierungen die nationale Delegationsleitung. Die Einzelinteressen innerhalb der Nationalstaaten werden zuerst in eine »nationale Position« aggregiert, erst dann erfolgt die internationale Interaktion in einer zwischenstaatlichen Kommission. Dies entspricht dem Informationsfluss und der Interessenaggregation einer formalen Hierarchie.

Bei den jüngeren Institutionen werden nun direkte Verbindungen zwischen subnationalen Akteuren institutionalisiert und damit die »gate-keeper«-Position der nationalen Exekutive aufgelöst. Meist finden sich dabei ausschließlich »in-

stitutionell Gleiche zusammen. Dies sind entweder (A) private Akteure und intermediäre Organisationen mit politischer Zielsetzung wie z.B. die BADISCH-ELSÄSSISCHEN BÜRGERINITIATIVEN, die BORDER TRADE ALLIANCE in Nordamerika oder die ARBEITSGEMEINSCHAFT DER IHKS am Bodensee. Oder es sind (B) die Führungspersönlichkeiten von subnationalen politisch-administrativen Einheiten (Bsp. BODENSEEKONFERENZ, BORDER GOVERNORS CONFERENCE, ARGE BODENSEE-UFERGEMEINDEN). Noch öfter ist eine weitergehende ›Verflachung‹ der Interaktionsmuster dadurch gegeben, dass (C) entweder private Akteure mit in die Institutionen aufgenommen werden, d.h. eine rein territoriale Interessenaggregation und -repräsentation durch private Akteure ergänzt wird (Bsp.: REGIORAT, BODENSEERAT, SAN DIEGO DIALOGUE, CASCADIA

Tabelle 1: Interaktionsmuster von Hierarchien und Netzwerken



PROJECT, PACIFIC NORTHWEST ECONOMIC REGION, COMMISSION OF THE CALIFORNIAS), oder (D) indem die vertikale Trennung der Ebenen des politisch-administrativen Systems durchbrochen und verschiedene Ebenen gleichberechtigt in die Institution integriert werden (Bsp.: INTERREG-Begleitausschüsse, OBERRHEINKONFERENZ, OBERRHEINRAT) – bei der BORDER ENVIRONMENTAL COOPERATION COMMISSION ist beides der Fall.

In vielen Fällen einer vertikalen Integration nehmen die Vertreter der nationalen Ebene nur noch Beobachterstatus ein (Bsp. B.C.-WASHINGTON ENVIRONMENTAL CO-OPERATION COUNCIL, OBERRHEINKONFERENZ, BORDER GOVERNORS CONFERENCE). Teilweise ist die nationale Ebene aber nach wie vor ein wichtiger Akteur (so bei den INTERREG-Begleitausschüssen) oder sogar dominant (Bsp.: BORDER ENVIRONMENTAL COOPERATION COMMISSION und NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK, beim letzteren Teil sind nur Vertreter der nationalen Regierungen integriert).

Die Ergänzung der nationalstaatlich kontrollierten *Commissions* durch eine Vielzahl von dezentralen und horizontalen Kooperationsformen bedeutet, 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, wie dies z.B. beim Ansatz des ›liberalen Intergovernmentalismus‹ (Moravcsik 1997) für die Europäische Integration angenommen wird (Blatter 2001a). Darstellung 1 verdeutlicht aber auch, dass man kaum von einem Übergang von ›fester Kopplung‹ zu ›loser Kopplung‹ sprechen kann, wie dies im Rahmen der Steuerungstheorie für den Übergang von der hierarchischen Steuerung zur Netzwerksteuerung angenommen wird (vgl. Mayntz 1993, 44). Die grenzüberschreitende Region ist heute politisch viel enger gekoppelt als früher – die Koppelung ist nun vor allem organisch-komplex und weniger mechanisch-berechenbar.

## 6 ›Doppelte Entgrenzung‹ – mit unterschiedlichen Schwerpunkten in Europa und Nordamerika

Wie bei der Diskussion der vierten These bereits aufgezeigt, sind die wachsenden direkten Vernetzungen subnationaler Akteure über nationalstaatliche Grenzen hinweg zeitlich mit einer zunehmenden Institutionalisierung von *pub-*

*lic-private-partnerships* verknüpft. Insbesondere bei den örtlichen Initiativen wie dem REGIONAL, dem BODENSEERAT, dem SAN DIEGO DIALOGUE oder dem CASCADIA PROJEKT sind private Akteure (Verbandsvertreter, v.a. aber auch Wissenschaftler und Medienvertreter) gleichberechtigte Mitglieder und geschätzte Partner der öffentlichen Akteure. Im Zeitablauf kann man also von einer ›doppelten Entgrenzung‹ sprechen. Die interterritoriale Vernetzung/Entgrenzung geht einher mit einer Vernetzung/Entgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft – wobei bei den gesellschaftlichen Akteuren die Vertreter der Wirtschaft klar dominieren.

Hinter dem generellen Trend der ›doppelten Entgrenzung‹ verbergen sich allerdings erhebliche Unterschiede, vor allem zwischen den Kontinenten. In Europa dominieren nach wie vor die politischen Akteure (im Sinne von auf einer territorialen Basis demokratisch legitimierten Akteuren) die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Hier bedeutet doppelte Entgrenzung primär die gleichzeitig horizontale und vertikale Vernetzung von politisch-administrativen Akteuren in intergouvernementalen Gremien wie z.B. den INTERREG-Begleitausschüssen, aber auch in der OBERRHEINKONFERENZ oder der BODENSEEKONFERENZ. Private Akteure werden in diese wichtigsten Institutionen nicht direkt, sondern nur bei den Arbeitsgruppen und den Einzelprojekten einbezogen. In Nordamerika hingegen sind bei der politischen Zusammenarbeit in Grenzregionen die privaten Akteure gleichberechtigt vertreten und dominieren sogar in vielen Gremien. Bei der BORDER ENVIRONMENTAL COOPERATION COMMISSION (BECC) – zusammen mit der NORTH AMERICAN DEVELOPMENT BANK das Äquivalent zur INTERREG-Initiative) – gibt es sowohl im Direktorium wie auch im Beirat neben Vertretern der Bundesstaaten, der Gliedstaaten und der Kommunen auch Vertreter der ›Öffentlichkeit‹, d.h. von Nichtregierungsorganisationen (Mumme 1995). Bei der COMMISSION OF THE CALIFORNIA und bei der PACIFIC NORTHWEST ECONOMIC REGION sind die privaten Akteure zu den wichtigsten Trägern der Zusammenarbeit geworden. Insgesamt bedeutet ›doppelte Entgrenzung‹ in Nordamerika primär die Verbindung der interterritorialen Vernetzung mit einer starken Integration von privaten Akteuren in politische Institutionen; die vertikale Verflechtung des politisch-administrativen Systems erfolgt nur ausnahmsweise.

## 7 Wandel der Interaktionslogik: Veränderte Steuerungsmodi oder veränderte Mechanismen der Konsensbildung?

Es wurde bereits gezeigt, dass man die These des Wandels von Hierarchien zu Netzwerken bei einer reinen strukturalistischen Betrachtung für die grenzüberschreitenden Regionen bestätigen kann. Betrachtet man Hierarchien und Netzwerke als Steuerungsinstitutionen innerhalb derer verschiedene Interaktionsmodi vorherrschen bzw. möglich sind (Scharpf 1997, 47), fällt der Nachweis eines Wandels schwerer. Hierarchien bzw. Organisationen zeichnen sich in einer solchen Sichtweise dadurch aus, dass eine ›hierarchische Weisung‹ von der ›höheren‹ Einheit zu den Einzelementen möglich ist. Innerhalb von Netzwerken ist ein solche hierarchische Order nicht möglich, hier dominiert der Interaktionsmodi ›verhandelte Übereinkunft‹, d.h. gemeinsame Aktionen kommen nur bei einem Konsens zustande. Nun sind bei einigen älteren Institutionen Entscheidungsmechanismen vorhanden, die einer hierarchischen Weisung nahe kommen. Die INTERNATIONAL JOINT COMMISSION 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 (Art. 17 des Vertrages; Bundesgesetzblatt 1970, 726-740). Faktisch ist aber in keiner der untersuchten Grenzregionen jemals eine solche hierarchische Weisung ergangen. In den Fällen, in welchen es keine Einigung gab, haben die Beteiligten das Problem lieber ›ausgesessen‹, als den Konflikt durch eine unabhängige Instanz entscheiden zu lassen.<sup>7</sup> Konsens war also auch früher schon der einzig reale Entscheidungsmodus.<sup>8</sup> Aber nicht nur die grenzüberschreitende Stufe der Interessenaggregation in den formalen Hierarchien war faktisch nicht durch den Interaktionsmodus ›hierarchische Weisung‹ gekennzeichnet. Auch innerhalb der nationalen Einheiten konnte (bzw. kann) man kaum von ›hierarchischer Weisung‹ 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 (Mumme 1984, 1985; Ingram 1988; Inscho und Durfee 1995; Blatter 1994). Auch in diesen formal vertikalen Beziehungen herrscht(e) also faktisch der Interaktionsmodus ›verhandelte Übereinkunft‹ vor.

Bei einigen neueren Institutionen (Bsp.: PACIFIC NORTH WEST ECONOMIC REGION, REGIORAT, OBERRHEINRAT) finden sich formale Regelungen, die Mehrheitsentscheidungen als Entscheidungsfindungsmechanismus vorsehen. Faktisch wird allerdings auch hier das Konsensprinzip nicht durchbrochen.

Zugespitzt könnte man auf der hier gelieferten (begrenzten) empirischen Basis die These formulieren, dass zwar der formale Anspruch inzwischen von ›hierarchischer Weisung‹ zu ›Mehrheitsentscheid‹ (als Interaktionsmodi von Vereinigungen; 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 einer naturwissenschaftlich-technischen Notwendigkeit oder aus einem universalistischen Prinzip (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 eine *epistemic community* (Haas 1992) entstehen konnte und territoriale (nationale) Interessengegensätze überbrückt werden. Für die nordamerikanischen Institutionen INTERNATIONAL JOINT COMMISSION und INTERNATIONAL BOUNDARY AND WATER COMMISSION ist eine solche Besetzung mit Ingenieuren und Juristen explizit in den zugrunde liegenden Verträgen festgeschrieben, in den europäischen gewässerpolitischen Institutionen ist dies faktisch überwiegend auch der Fall.

Bei den jüngeren dezentralen Kooperationsinstitutionen sind andere Mechanismen der Konsenssuche festzustellen. Dabei gibt es allerdings deutliche Unterschiede zwischen den europäischen und den amerikanischen Grenzregionen.<sup>9</sup> 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 ist dann die induzierte Folge einer grenzüberschreitenden gemeinsamen Identität.<sup>10</sup> Diese gemeinsame Identität basiert vor allem auf Emotionen und Empathie, welche durch Symbole und symbolisches Handeln von den politischen Kooperationspartnern evoziert werden. Das Verhältnis von affektiver Bindung und kognitiver Wahrnehmung sowie dem daraus folgenden Handeln entspricht dem Mechanismus der elektromagnetischen Induktion (Erzeugung von Induktionsstrom durch den Aufbau von Magnetfeldern). In diesem Sinne kann von einer Ablösung oder zumindest von einer Ergänzung der deduktiven Logik durch einen induktiven Mechanismus gesprochen werden.<sup>11</sup>

In den nordamerikanischen Grenzregionen erfolgt die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation dagegen aufgrund anderer Mechanismen. An der US-mexikanischen Grenze bestehen in beiden nachbarschaftlichen Gesellschaften massive sozio-ökonomische Unterschiede. Dies bedeutet einerseits, dass ein gewaltiges ökonomisches Synergiepotential besteht, da amerikanisches Kapital und Know-How mit billiger mexikanischer Arbeitskraft verbunden werden kann. Andererseits 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 Synergiepotenziale es ermöglichen, alle 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 49<sup>th</sup> parallel führen eher dazu, dass die Nachbarn stärker als Konkurrenten denn als synergie-trächtige Kooperationspartner wahrgenommen werden. 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 propagieren (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 (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 (Bsp. PACIFIC NORTHWEST ECONOMIC REGION; SOUNDS AND STRAITS ALLIANCE). Und dies obwohl im Pazifischen Nordwesten weder eine bedeutende sozio-ökonomische noch eine starke ökologische Verflechtung existiert. Die soziale Konstruktion von alternativen *Polity*-Ideen und die diskursive Konkurrenz zwischen den *free-tradern* und den *bioregionalists* liefern hier die zentrale Logik der Zusammenarbeit.



Dementsprechend war es auch kein Zufall, dass die erste große Auseinandersetzung zwischen Globalisierungsbefürwortern und Globalisierungsgegnern in Seattle stattfand.

Tabelle 2: Mechanismen der Konsensbildung in institutionellen Idealtypen

	<i>Formale Institution</i>	<i>Informelle Institution</i>
	Suche nach dem Wahren	Suche nach dem Nützlichen
<i>Instrumentelle Institution</i>	Deduktion - eindeutiger Rechte und Pflichten aus universellen Regeln (Völkerrecht) - sachlicher Notwendigkeiten aus Naturgesetzen	Evolution - 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
<i>Identifikatorische Institution</i>	Induktion - von gegenseitiger Bedeutung/Wahrnehmung durch affektive Symbole - von solidarischem Handeln durch die Bildung von Wirk-Identitäten	Konstruktion - von gemeinsamen Weltansichten durch geteilte Erfahrungen und Werte - von Freund- und Feindbildern durch Streitdiskurse

Insgesamt lässt sich feststellen: Die entscheidenden Elemente für ein wirkliches Verständnis der Funktionsweise von politischen Institutionen (in grenzüberschreitenden Regionen) sind nicht die formalen Entscheidungsregeln, sondern die prozessualen Mechanismen der Konsensbildung. Hier zeigen sich sowohl die deutlichsten Veränderungen über die Zeit wie auch erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Grenzregionen. Die Interaktion in dezentralen Netzwerken und deren Stabilisierung kann auf sehr unterschiedlichen Mechanismen basieren. Integrative Wahrnehmungen und kooperative Taten können auf affektiven Bindungen, auf utilitaristischen Synergienmöglichkeiten und/oder auf sozialen Diskursen beruhen (vgl. Tabelle 2).<sup>12</sup>

## 8 Schlussbemerkungen

Der aufgezeigte Beitrag der Mikro-Integration in den Grenzregionen für die Stabilität und Legitimation der Europäischen Integration dürfte heute nicht mehr bestritten sein, auch wenn die Intensität der politischen Kooperation in den beiden untersuchten europäischen Grenzregionen nicht auf alle europäischen Grenzregionen übertragen werden kann. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sich im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die gleichen Probleme zeigen, wie sie generell im Kontext der Europäischen Integrations- und Globalisierungsdiskurse aufgedeckt wurden: Ein klarer Bias zugunsten ökonomischer Interessen im Vergleich zu sozialen und ökologischen Zielen/Interessen und das Problem der demokratischen Kontrolle bzw. Legitimation der exekutivdominierten transnationalen Zusammenarbeit. Wie auf supranationaler Ebene ziehen auch die sozialen und ökologischen Zielsetzungen verbundenen gesellschaftlichen Gruppen und die Parlamentarier bei der grenzüberschreitenden Institutionenbildung nach; ihnen bleiben aber im Vergleich zu ihrer innenpolitischen Stellung deutlich schwächere Positionen bei der institutionellen Ausgestaltung grenzüberschreitender politischer Räume.

Der Vergleich mit der nordamerikanischen Entwicklung in den Grenzregionen macht auch deutlich wie stark die Entwicklung und Ausformung der grenzüberschreitenden politischen Zusammenarbeit von der supranationalen Integration abhängt. Es spricht zwar viel dafür, dass die Mikro-Integration nun wiederum einen Beitrag zur Stabilisierung der Makro-Integration leistet, aber eine erhebliche Legitimations- oder Handlungskrise der Europäischen Union würde sicherlich auch gravierende Folgen in den Grenzregionen nach sich ziehen. Auf der anderen Seite zeigt der Vergleich auch, dass die ›Entgrenzung der Staatenwelt‹ auch dort voranschreitet, wo keine stark institutionalisierte supranationale Integration vorzufinden ist. Die dort entstehenden politischen Räume stellen allerdings konzeptionell noch viel radikalere Herausforderungen für die politischen Ordnungsvorstellungen der Moderne dar als das europäische ›Mehrebenensystem‹ (Blatter 2001b).

## Anmerkungen

- 1 Die untersuchten Grenzregionen sind die Oberrheinregion und die Bodenseeregion in Europa und die jeweils westlichsten (und damit am wenigsten europäisch geprägten) Räume an der US-mexikanischen und der US-kanadischen Grenze (*›The Californias‹* und *›Cascadia‹*). Ausführlichere Darstellungen und fundiertere Herleitungen der theoretischen Konzepte und Schlussfolgerungen finden sich in Blatter (2000, 2001a, 2001b) sowie Blatter und Clement (2000).
- 2 Durch die Verwendung des Begriffs ›Bedeutung‹ soll signalisiert werden, dass dabei primär die deskriptive bzw. konstitutive Bedeutung gemeint ist und es weniger um kausale Aussagen geht. In den nachfolgenden Thesen 2 und 3 handelt es sich dagegen um kausale Behauptungen.
- 3 Diese Erfolge sind allerdings nur relativ – sie bestehen weitgehend darin, dass die Sonder-situation, die in Grenzregionen im Vergleich zu Binnenregionen vorherrschte, nun immer mehr aufgelöst wird und der Zentralstaat sich auf die Rollen zurückzieht, die er auch inner-staatlich besitzt.
- 4 Ob dies positiv zu bewerten ist, ist eine andere Sache, denn statt der zentralstaatlichen Ent-wicklungsziele ist nun primär die finanzielle Kapazität der Projektbeteiligten das zentrale Selektionskriterium für die Umsetzung von Projekten.
- 5 Der Begriff ›transnationaler Regionalismus‹ wurde vor allem von Schmitt-Egner geprägt. Die ›transnationale Region‹ wird dabei als grenzübergreifender Handlungsraum subnatio-naler Gebietskörperschaften aus mindestens zwei Nationalstaaten definiert und als (emer-gente) Handlungseinheit konzipiert (Schmitt-Egner 2000, 521).
- 6 ›Vertikale‹ Verbindungen bedeuten in einer rein auf Interaktionsmuster bezogenen Analyse nicht ›hierarchische‹ Verbindungen. Der Interaktionsmodus innerhalb einer Verbindung ist hier unbestimmt.
- 7 Nicht zufällig ist die einzige Ausnahme bereits im 19. Jahrhundert aufgetreten, als Briten und Amerikaner es dem deutschen Kaiser überließen zu entscheiden, zu welcher Seite die Inseln in der *Strait of Juan de Fuca* gehören sollten.
- 8 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.
- 9 Die folgenden Skizzierungen sind als idealtypische Zuspitzungen zu verstehen. In der Pra-xis gibt es in allen Grenzregionen eine Mischung von verschiedenen Logiken. Trotzdem lassen sich insgesamt deutlich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen feststellen.
- 10 Eine detaillierte Darstellung zur Induktion von grenzüberschreitendem instrumentellem Handeln (hier Standardsetzungen im Gewässerschutz) als Nebenprodukt der symbolischen Konstruktion einer Euregio findet sich bei Blatter (2001a).
- 11 Die zweite Art der Induzierung von Kooperation erfolgt ›von oben‹. Die Finanzmittel der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG verändern für die örtlichen Akteure die Kosten-Nutzen-Rechnungen bzw. senken die Transaktionskosten für grenzüberschreitende

- Aktivitäten in entscheidendem Maße und führen damit dazu, dass auch örtliche Mittel für gemeinsame Projekte zur Verfügung gestellt werden.
- 12 Umfangreichere Erläuterungen und theoretische Herleitungen der vier institutionellen Idealtypen finden sich in Blatter 2000 und Blatter 2001b.

## Literatur

- AGEG - Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. 1996. *25 Jahre Gemeinschaftsarbeit*. Basel.
- Beck, Joachim. 1997. Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmen, Funktionswesen, Folgen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Blatter, Joachim. 1994. Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Das Beispiel Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein. (EURES discussion paper 43). Freiburg (Breisgau): EURES.
- . 2000. Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika. Baden-Baden: Nomos.
- . 2001a. »Integrative Symbole und regulative Normen bei der Institutionenbildung. Erkenntnisse vom Gewässerschutz am Bodensee«. In *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8: 5-40.
- . 2001b. »Debordering the World of States: Towards a Multi-Level-System in Europe and a Multi-Polity-System in North America? Insights from Border Regions«. In *European Journal of International Relations* 7: 175-209.
- . 2001c. Nationale Souveränität als nationalstaatliche Monopolisierung der Außenpolitik. Historische Entwicklung und Unterschiede in Deutschland, der Schweiz und Österreich. (Beitrag für die Tagung »Der Wandel föderativer Strukturen« der DVPW, der ÖGPW und der SVPW am 8./9. Juni in Berlin (Manuskript)). Konstanz: Universität Konstanz.
- . 2001d. »Cross-Border Regions: A Step Toward Sustainable Development? Experiences and Considerations from Examples in Europe and North America«. In *Border Regions in Transition III*; hrsg. von Paul Ganster u.a. San Diego (i..E).
- Blatter, Joachim und Norris Clement. 2000. »Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization and Contrasts to North America«. In *Journal of Borderland Studies* 15: 15-53.
- Bluechel, Alan. 1991. »Reaping Profit from a New World Order«. In *The Journal of State Government* 64: 18-21.
- Christaller, Walter. 1933. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Church, Andrew und Peter Reid. 1996. »Urban Power, International Networks and Competition: The example of Cross-border cooperation«. In *Urban Studies* 33: 1297-1318.
- Ganster, Paul u.a. 2001. *Border Regions in Transition III*. San Diego: San Diego State University Press (i.E.).

- Groß, Bernd und Peter Schmitt-Egner. 1994. Europas kooperierende Regionen: Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Haas, Peter M. 1992. »Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination«. In *International Organization* 46: 1-35.
- Hamm, Rüdiger. 1996. *European Border Regions: Driving Force of European Integration?* (Manuskript präsentiert auf dem »36<sup>th</sup> European Congress of the European Science Association, ETH Zurich, Switzerland, 26-30 August 1996«), Zürich.
- Hansen, Niles. 1983. »International Cooperation in Border Regions: An Overview and Research Agenda«. In *International Regional Science Review* 8: 255-270.
- . 1986. »Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the U.S.-Mexico Borderlands in Comparative Perspective«. In *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*; hrsg. von Oscar J. Martínez. El Paso: Texas Western Press: 31-41.
- Ingram, Helen M. 1988. »State Government Officials Role in U.S./Mexico Transboundary Resource Issues«. In *Natural Resources Journal* 28: 431-449.
- Inscho, Frederick R. und Mary H. Durfee. 1995. »The Troubled Renewal of the Canada-Ontario Agreement respecting Great Lakes Water Quality«. In *Publius* 25: 51-69.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch. 1996. *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Kenis, Patrick und Volker Schneider. 1991. »Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox«. In *Policy Networks*; hrsg. von Bernd Marin und Renate Mayntz. Frankfurt: Campus Verlag: 25-59.
- Lösch, August. 1940. *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena: Fischer.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe und Kermit Blank. 1996. »European Integration from the 80's: State Centric vs. Multi-level Governance«. In *Journal of Common Market Studies* 34: 341-378.
- Mazza, Patrick. 1995a. *Lifeplace or Marketplace: Bioregions, Region States and the Contested Turf of Regionalism*. ([http://www.tnews.com/text/lifeplace\\_marketplace.html](http://www.tnews.com/text/lifeplace_marketplace.html); 05.07.2001)
- . 1995b. *Cascadia Emerging: The End and Beginning of the World*. (<http://www.tnews.com:80/text/merge.html>; 05.07.2001).
- McCloskey, David D. 1995. *Cascadia: A Great Green Land on the Northeast Pacific Rim*. (<http://www.tnews.com/text/mccloskey3.html>; 05.07.01).
- Mitglieder der deutschen Länder im Ausschuß der Regionen. 1998. *Der Ausschuß der Regionen vor seiner zweiten Amtsperiode 1998-2002*. (Bericht der ordentlichen und stellvertretenden Mitglieder der deutschen Länder im Ausschuß der Regionen für die Ministerpräsidenten- und Europaministerkonferenz).
- Moravcsik, Andrew. 1997. »Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics«. In *International Organization* 54: 513-553.
- Mumme, Stephen P. 1984. »Regional Power in National Diplomacy: The Case of the U.S. Section of the International Boundary and Water Commission«. In *Publius* 14: 115-135.

- . 1985. »State Influence in Foreign Policy Making: Water Related Environmental Disputes Along the United States – Mexico Border«. In *Western Political Quarterly* 38: 620-640.
- . 1995. *NAFTA and North American Transboundary Environmental Management*. (Paper prepared for the Conference on International Boundaries and Environmental Security. Frameworks for Regional Cooperation. National University of Singapore. Centre for Advanced Studies. June). Colorado : Fort Collins.
- Nye, Joseph S. 1968. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ohmae, Kenichi. 1993. »The Rise of the Region State«. In *Foreign Affairs* 72: 78-87.
- Pelinka, Anton. 1990. »Austria«. In *Federalism and International Relations. The Role of Sub-national Units*; hrsg. von Hans J. Michelmann und Panayotis Soldatos. Oxford: Clarendon: 124-140.
- Perkmann, Markus. 2000. *Euroregions: Strategies of Institution-Building in the New European Polity* (Lancaster University: PhD-thesis) Lancaster: Lancaster University.
- Ratti, Remigio. 1993. »Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development«. In *Theory and Practice of Transborder Cooperation*; hrsg. von Remigio Ratti und Shalom Reichmann. Basel: Helbing & Lichtenhahn: 23-54.
- Rausch, Ulrike. 2000. *Grenzüberschreitende Kooperationen: Der kanadisch-US-amerikanische Nordosten und die Oberrhein-Region im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. 1994. »Autonomieschonend und gemeinschaftsvertäglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik«. In *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*; hrsg. von Fritz W. Scharpf. Frankfurt/M. und New York: Campus Verlag: 131-155.
- . 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schmalenbach, Kirsten. 1996. *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Simon, Herbert A. 1962. »The Architecture of Complexity«. In *Proceedings of the American Philosophical Society* 106: 467-482.
- Willoughby, William. 1979. *The Joint Organizations of Canada and the United States*. Toronto. University of Toronto Press.

Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hg.)

Regionales Europa –  
Europäisierte Regionen

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.  
ISBN 3-593-37029-8

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere  
für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung  
und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2002 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main  
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.  
Printed in Germany

**Besuchen Sie uns im Internet: [www.campus.de](http://www.campus.de)**



# Inhalt

## Einleitung

*Michèle Knodt*

Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Zwei Dekaden  
der Regionenforschung in der EU .....11

## 1 Modi des Regierens und Policyinnovationen

*Ingeborg Tömmel*

Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung  
durch Politikgestaltung .....39

*Hubert Heinelt und Tanja Malek*

Neue Steuerungsformen im europäischen Mehrebenensystem.....69

*Beate Kohler-Koch*

On Networks, Travelling Ideas, and Behavioural Inertia .....87

*Michael W. Bauer*

Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung  
zwischen Partnerschaftsprinzip und Subsidiaritätsgrundsatz.....104

## 2 Regionale Verfasstheit in Europa

*Tanja A. Börzel*

Kooperation statt Wettbewerb. Regionen vor der  
Herausforderung der Europäisierung.....123

*Michèle Knodt und Martin Große Hüttmann*  
›Framing the Debate‹: Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen  
Länder im europäisierten Bundesstaat.....140

*Eiko Thielemann*  
Nationale Anpassung an Europa: Institutionelle  
Kompatibilität und Vetopunkte .....165

### 3 Regionale Parlamente und legitimes Regieren

*Katrin Auel*  
Akteure oder nur Statisten? Regionale Parlamente im  
europäischen Mehrebenensystem.....191

*Daniel Hough und Charlie Jeffery*  
Regionalwahlen in Mehr-Ebenen-Systemen.....213

*Waldemar Lilli*  
Zur Bedeutung nationaler und regionaler Identität in der  
Vorbereitung der europäischen Integrationspolitik .....238

### 4 Die Erschließung transnationaler Räume

*Joachim Blatter*  
Grenzüberschreitende Regionenbildung und europäische Integration  
Erkenntnisse aus einem transatlantischem Vergleich.....257

*Raimund Krämer und Frank König*  
Vernetzung europäisierter Regionen: Zwischen Regionalisierung und  
Europäisierung.....279

## 5 Bilanz und Forschungsperspektiven

*Thomas Conzelmann*

Europäisierung der Regionenpolitik – Bilanz und  
Forschungsperspektiven.....299

Autoren.....315