

## Netzwerkstruktur, Handlungslogik und politische Räume: Institutionenwandel in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen

Joachim Blatter

*Der Artikel beschreibt die Bildung und den Wandel politischer Institutionen in europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen im Laufe des 20. Jahrhunderts und liefert damit einen Beitrag zur Diskussion um ein Regieren in vernetzten bzw. entgrenzten Räumen. Nach einem ersten theoretisch-konzeptionellen Teil wird gezeigt, dass spätestens seit den neunziger Jahren die nationalen Exekutiven ihre gate-keeper-Rolle verlieren und dass subnationale Akteure bei einer Vielzahl von neuen Institutionen inzwischen immer unabhängigere Rollen einnehmen. Das Strukturmuster der Interaktion wechselt damit zwar von formalen Hierarchien zu Netzwerken. Ein Wandel der governance-Form von Hierarchien zu Netzwerken kann damit allerdings kaum postuliert werden, denn hierarchische Interaktionsmodi konnten auch früher nicht festgestellt werden. Verändert hat sich aber die institutionelle Logik der Konsenssuche. Während in den älteren Institutionen eine technokratisch-deduktive Logik vorherrschte, führen in den jüngeren Institutionen eine symbolisch-induktive Logik (vor allem in Europa) sowie rationalistisch-evolutionäre und diskursiv-konstruktivistische Logiken (vor allem in Nordamerika) zum kooperativen Handeln in grenzüberschreitenden Regionen. Auch bezüglich der diskutierten „Deterritorialisierung“ von politischen Räumen ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den Kontinenten: während in Europa auch die neueren Institutionen einer Logik der „spaces of place“ folgen, orientieren sich die Kooperationsformen in Nordamerika deutlich stärker an einer Logik der „spaces of flows“.*

### *1. Die Entgrenzung der Staatenwelt: Globalisierung/Vernetzung und Entbündelung/Deterritorialisierung*

Die Globalisierung sozio-ökonomischer Beziehungen und kontinentale Integrationsprozesse führen zu einer „Entgrenzung der Staatenwelt“ (Albert/Brock 1996) – so lautete der generelle Tenor zum Jahrhundertwechsel (Beck 1998a, 1998b, Steger 1998). Prozesse der Globalisierung werden begleitet von scheinbar gegenläufigen Entwicklungen hin zur Individualisierung, zur Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme und zur Wiederentdeckung kleinteiliger regionaler oder lokaler Bezüge. Prozesse der Dezentralisierung und Regionalisierung werden innerhalb vieler Nationalstaaten diskutiert und oft auch umgesetzt. Verschiedene Autoren verwenden dementsprechend die Bezeichnung „Glokalisierung“ für die Charakterisierung der aktuellen Entwicklungen (Robertson 1998; Courchene 1995). Durch den Prozess der Globalisierung werden die bisher im Nationalstaat verankerten Akteure wie Unternehmen, aber auch Städte und Regionen *disembedded* (Mlinar 1992: 16, 25;

mit Bezug zu Giddens), sie entwickeln eigenständige internationale Kontakte ohne die Zwischenschaltung der nationalstaatlichen Ebene. Dies führt dazu, dass die zentralstaatlichen Regierungen erhebliche Einbußen bezüglich ihrer bisherigen hervorgehobenen Rollen hinnehmen müssen: Sie verlieren als Steuerungszentrum innerhalb der Nationalstaaten an Bedeutung und büßen ihre Stellung als einzig legitime Akteure in den internationalen Beziehungen ein. Vor allem aber verlieren sie ihre „*gate-keeper*“-Rolle zwischen der binnenstaatlichen und der internationalen Arena.

Dies bedeutet eine Infragestellung des „westphälischen“ Systems souveräner Nationalstaaten und damit einher geht auch ein Wandel fundamentaler Grundlagen moderner Vorstellungen über politische Ordnungen. Damit verbunden wird zum einen ein Wandel von Hierarchien zu Netzwerken. Dieser Wandel wird als paradigmatischer Wechsel hinsichtlich der Vorstellungen über die „Architektur von Komplexität“ betrachtet (Kenis/Schneider 1991: 25). Während sich für die einen beim Wandel von Hierarchien zu Netzwerken nur die Strukturmuster der Interaktion ändern, betrachten andere Netzwerke als neue Form der politischen Steuerung (Pappi 1993).

Zum anderen wird ein Wandel von territorial definierten politischen Einheiten zu funktional definierten politischen Einheiten diagnostiziert und z.T. auch propagiert (Albert 1998). Mit Hinweis auf den mittelalterlichen Zustand der überlappenden Herrschaft von Kirche und weltlichen Fürsten wird die historische Kontingenz des modernen, durch scharfe territoriale Demarkationslinien und exklusive Souveränität gekennzeichneten Staates verdeutlicht (Ruggie 1993). Ein solcher territorial definierter Staat war idealerweise durch eine „Bündelung“ aller funktionalen Aufgaben innerhalb eines geografisch geschlossenen Raumes gekennzeichnet (Elkins 1995). Diese Deckungsgleichheit der geografischen Bezugsräume für alle politischen Aufgaben wird mehr und mehr aufgelöst. Gesprochen wird von „Entbündelung“ (Elkins 1995), von „variabler Geometrie“ und von „*differentiated integration*“ (Stubb 1996). Diese Begrifflichkeiten verweisen letztlich auf ein stark ausdifferenziertes föderales System. Einige gehen einen Schritt weiter und radikalisieren diese Transformation vom Territorialen zum Funktionalen bis zu dem Punkt, an dem politische Einheiten überhaupt nicht mehr an territoriale Bezüge gebunden sind. Entgrenzung wird folglich mit „Entterritorialisierung“ von Politik gleichgesetzt (Albert/Brock 1996; Elkins 1995). Am deutlichsten wird dies an dem von den Schweizer Public-choice-Theoretikern Frey/Eichenberger (1996) propagierten Konzept für eine europäische Verfassung, das auf functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ) beruht.

Die „Entgrenzung der Staatenwelt“ bedeutet demnach ein „Verschwimmen“ der bisher dominierenden nationalstaatlichen Grenzen durch die Vernetzung vieler unterschiedlicher Akteure über diese Grenzen hinweg. Die Vernetzung der Akteure folgt dabei spezifischen funktionalen Erfordernissen, so dass insgesamt die bisherige territoriale Segmentierung des politischen Raumes durch eine funktionale Segmentierung ersetzt wird.

Trifft die skizzierte Entgrenzung der Staatenwelt und die damit verbundenen Transformationen des politischen Systems zu, so hat das erhebliche Konsequenzen für politische Gemeinwesen: Eine Auflösung von territorial abgegrenzten politischen Gemeinschaften und ein Übergang zu einer vorwiegend funktional differenzierten Ordnung auch in der grenzüberschreitenden bzw. internationalen Politik verschärft die Integrationsprobleme moderner Gesellschaften bzw. ihrer politisch-administrativer Systeme weiter. Es ist deswegen von erheblicher Bedeutung, inwieweit die Deterritorialisierung wirklich erfolgt und ob sich für

die intersektorale Integration Steuerungsalternativen zur territorialen, multifunktionalen politischen Gemeinschaft bzw. Institution entwickeln.

Zum anderen stellt sich bei einer Entgrenzung der Staatenwelt die Frage der demokratischen Legitimation und Kontrolle in neuer Form. Notwendig erscheint eine „*third transformation*“ (Dahl 1994) der Demokratie, denn die auf territorialen Abgrenzungen basierende repräsentative Demokratie liefert keine adäquate Legitimation für politische Entscheidungen mehr, die vor allem in sektoralisierten Netzwerken stattfinden (Wolf 2000). Ob die Antwort auf das Legitimationsproblem einer entgrenzten Politik eher in einer Stärkung direktdemokratischer Verfahren in sektoralen transnationalen Einheiten (so z.B. Burnheim 1986; Frey/Eichenberger 1996; Abromeit 1998), in einem „deliberativen Supranationalismus“ (Schmalz-Bruns 1999; Jörges/Neyer 1998) oder in der Beschränkung der Politikverlagerung in supranationale Räume auf den Typus der „regulativen“ Politik (Majone 1996; Scharpf 1999) liegt, ist umstritten.

Nun gibt es allerdings auch aktuelle Hinweise, die diesen Analysen und Proklamationen widersprechen. Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass durch die Re-Regulierung auf supranationaler Ebene die nationalstaatlichen Exekutiven nicht an Einfluss verloren, sondern dadurch noch gestärkt wurden. Durch die Verlagerung von Entscheidungen auf eine supranationale Ebene können sich die Exekutiven von binnennationalen Bindungen und demokratischen Kontrollen befreien und gewinnen dadurch im Kontext der Entgrenzung der Staatenwelt mehr eigenständigen Handlungsspielraum (Milward 1992; Moravcsik 1994; Wolf 2000). Aus dieser Perspektive ist eine „Entgrenzung der Staatenwelt“ mit einer Stärkung der *gate-keeper*-Rolle der nationalen Exekutiven verbunden.<sup>1</sup> Aber nicht nur der Wandel von Hierarchien zu Netzwerken ist damit umstritten, sondern es gibt auch Zweifel, ob die funktionale Segmentierung zum dominierenden Strukturprinzip politischer Ordnung werden kann. Denn in Europa, also in dem Raum, wo die supranationale Re-Regulierung am weitesten fortgeschritten ist, entwickelt sich die supranationale politische Einheit Schritt für Schritt von einem sektoralen, auf ökonomische Ziele ausgerichteten Regime zu einer umfassenden politischen Union, die in fast allen Politikfeldern Aktivitäten entwickelt.<sup>2</sup> Auf einer globalen Ebene entwickelt sich das Prinzip des „*sustainable development*“ seit dem Gipfel in Rio (1992) zu einem politischen Leitprinzip, dessen Kern durch die Verknüpfung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen auf eine Überwindung des Prinzips der funktionalen Differenzierung hinausläuft (Blatter 2001a). Bevor über die Konsequenzen hinsichtlich der Effizienz und Legitimität der neuen politischen Ordnung diskutiert wird, ist es daher zuerst einmal notwendig festzustellen, inwieweit die diagnostizierten Entwicklungen fortgeschritten sind. Dabei erscheint es von besonderem Interesse, zu untersuchen, ob man universelle Trends oder spezifische Entwicklungspfade entdecken kann. Für empirische Untersuchungen zur „Entgrenzung der Staatenwelt“ ergeben sich deswegen die beiden folgenden zentralen Fragestellungen:

---

1 Gerade der unter dem Banner der Demokratie geführte Versuch der staatlichen Akteure, politische Steuerungsmacht gegenüber der globalisierten Wirtschaftswelt zurückzugewinnen, führt damit zu einem weiteren Demokratieproblem, solange die transnationale Re-Regulierung alleine durch nationalstaatliche Exekutiven bestimmt wird (Wolf 2000).

2 Ob die EU damit schon Staatsqualität besitzt, ist eine andere Frage.

- Inwieweit ist ein Wandel von Hierarchien zu Netzwerken im Laufe der Zeit zu beobachten?
- Inwieweit ist ein Wandel von territorial ausgerichteten politischen Institutionen zu funktional ausgerichteten Institutionen zu beobachten?

Diesen Fragen wird im Folgenden im Untersuchungsfeld grenzüberschreitende Regionen in Europa und Nordamerika nachgegangen. Die Untersuchung dient damit primär der Deskription des politischen Strukturwandels. In Ergänzung dazu werden im Schlussteil einige Folgerungen zu den aktuellen Debatten bezüglich der Legitimationsprobleme in einer entgrenzten Welt gezogen.

## 2. Grenzregionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Untersuchungsfeld

### 2.1 Grenzregionen als Laboratorien der Entgrenzung

Trifft die These der „Entgrenzung der Staatenwelt“ zu, müsste sich dies insbesondere in Räumen auswirken, die bisher durch nationalstaatliche Grenzen besonders stark beeinflusst wurden: in den Grenzregionen. Als Demarkations- und Frontlinien der Nationalstaaten erlebten diese Räume besonders starke Einschnitte in örtliche Strukturen. Ein Schwinden der nationalstaatlichen Ordnung müsste sich hier besonders deutlich bemerkbar machen, indem sich sozio-ökonomische Interdependenzen und kulturelle Bindung über die Grenze hinweg wieder verstärkt in örtlicher Zusammenarbeit und Institutionenbildung niederschlagen. Das Zurückdrängen der nationalstaatlichen Herrschaftsordnung und eine stärkere politische Vernetzung innerhalb der gemeinsamen Region wäre aus dieser Perspektive eine (Wieder-)Herstellung der „natürlichen“ Ordnung. Auf der anderen Seite überlappen und verstärken sich hier die Diskurse um Internationalisierung und Regionalisierung, so dass Grenzregionen auch aus einer sozial-konstruktivistischen Perspektive ein Untersuchungsfeld darstellen, das institutionelle Wandlungsprozesse erwarten lässt. In der Tat erlebte die politische Zusammenarbeit in Grenzregionen sowohl in der Praxis wie auch in der Wissenschaft insbesondere in den neunziger Jahren eine Hochkonjunktur. Sowohl in Europa wie auch in Nordamerika wurden eine Vielzahl von neuen grenzüberschreitenden Verbindungen geknüpft, neue Institutionen eingerichtet und ältere mit Leben gefüllt und transformiert (vgl. z.B. Brunn/Schmitt-Egner 1998; Van der Velde/Van Houtum 2000; Blatter/Clement 2000).

### 2.2 Bisherige Erkenntnisse zur politischen Zusammenarbeit in Grenzregionen

Politische Zusammenarbeit in Grenzregionen wurde bis in die neunziger Jahre fast ausschließlich aus einer planerisch-funktionalistischen Perspektive oder aus dem Blickwinkel der Regionalismus- und Föderalismusforschung betrachtet. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird dabei meist als problemorientiert und unpolitisch bezeichnet. Charakteristisch sind „interneighbor contacts and compacts on an informal rather than formal basis, in an ad hoc fashion rather than institutionally, and discreetly rather than with pomp and circumstance“ (Duchacek 1986: 241). Hrbek und Weyand (1994) unterscheiden „grenzüberschreitende Zusammenarbeit benachbarter Regionen“ und „interregionale Zusam-

menarbeit außerhalb von Nachbarschaftsbeziehungen“. Für die verschiedenen Zusammenarbeitsformen unterstellen sie eine jeweils andere Motivation. Während die interregionalen Kooperationen in erster Linie der Interessenvertretung gegenüber nationalen und europäischen Institutionen dient, steht „bei der Zusammenarbeit benachbarter Regionen hingegen meist die Lösung konkreter Probleme im gemeinsamen Grenzgebiet im Vordergrund“ (Hrbek/Weyand 1994: 44). Malchus (1975: 90) unterscheidet in seiner ersten Überblicksarbeit die Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in erster Linie nach den Trägern der Zusammenarbeit<sup>3</sup> und nach deren rechtlicher Organisationsform. Diese beiden Kriterien finden sich in vielen Arbeiten als zentrale Unterscheidungsmerkmale (vgl. z.B. Speiser 1993; Müller-Schnegg 1994). Diese Einordnungen erfolgen induktiv, ohne dass die Systematisierungsdimensionen in einen theoretischen Kontext gestellt werden.

In jüngerer Zeit wird für die Beschreibung und Analyse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Netzwerkansatz angewendet (vgl. z.B. Jann 1993; Müller-Schnegg 1994; Beck 1997). Damit wird sowohl auf die Vielfältigkeit der beteiligten Akteure, wie auf die eher informelle und horizontal-kooperative Form der Zusammenarbeit verwiesen (Müller-Schnegg 1994). Während sich konzeptionell anspruchsvollere Analysen meist auf Einzelfallstudien beschränken (z.B. Beck 1997), liefern komparative Studien zwar eine Fülle von empirischem Material, sie zeichnen sich aber durch eine ziemlich unsystematische Auswahl der verglichenen grenzüberschreitenden Institutionen aus (Groß/Schmitt-Egner 1994; Scott et al. 1997). Meist werden nur die bestehenden Institutionen zu einem bestimmten Zeitpunkt dargestellt (so. z.B. Müller-Schnegg 1994; Speiser 1993), eine temporale Längsschnittstudie fehlt selbst in der bereits gut untersuchten Oberrheinregion. Oft entsteht der Eindruck, regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit stelle ein jüngeres und auf subnationale Einheiten beschränktes Phänomen dar. Dabei wird aus den Augen verloren, dass es auch während der klaren Dominanz der Nationalstaaten Zusammenarbeit in Bezug auf die Grenzregionen gab. Will man am Beispiel der grenznachbarschaftlichen Zusammenarbeit die These der „Entgrenzung der Staatenwelt“ untersuchen, so gilt es, den zeitlichen Wandel der Handlungs- und Interaktionsformen qualitativ zu erfassen und zu interpretieren. Um die Unzulänglichkeiten der bisherigen Forschung zur Zusammenarbeit in Grenzregionen zu überwinden, muss die Untersuchung auf einem theoretisch fundierten Analyserahmen beruhen. Ein solcher Analyserahmen kann aus den verschiedenen Strängen des Neo-Institutionalismus abgeleitet werden.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Unterschieden werden: a) zwischenstaatliche Vereinbarungen, b) Vereinbarungen zwischen Nationalstaaten und Teilen von Nationalstaaten, c) Vereinbarungen zwischen Teilen von Nationalstaaten, d) Kontakte verschiedenster Institutionen und Organisationen, e) kommunale Vereinbarungen zur Erfüllung bestimmter Aufgaben, e) gelegentliche Zusammenarbeit offizieller und nicht offizieller Institutionen (Malchus 1975: 90).

<sup>4</sup> Für einen Überblick über die verschiedenen Stränge des Neo-Institutionalismus vgl. Peters 1999; in Deutschland hat sich unter der Leitung von Gerhard Göhler eine eigenständige neo-institutionelle Theorie entwickelt, die in einer holistischen Weise versucht, eine ökonomistisch-instrumentelle Sichtweise und eine soziologisch-kulturalistische Sichtweise auf Institutionen zu verbinden (Göhler 1994, 1996, 1997).

### 3. Theoretischer Ansatz: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als politische Institutionenbildung

Politische Institutionen können verschiedene Funktionen erfüllen und divergierende Formen annehmen. In der Literatur stehen sich vor allem eine ökonomisch-instrumentelle und eine soziologisch-identifikatorische Betrachtungsweise von Institutionen gegenüber. Des Weiteren wird insbesondere zwischen formalen bzw. „fest gekoppelten“ und informellen bzw. „lose gekoppelten“ Institutionen differenziert.

#### 3.1 Instrumentelle und identifikatorische Institutionen

Göhler (1994, 1996, 1997) entwickelte eine Institutionentheorie unter starker Bezugnahme auf den Anthropologen Arnold Gehlen, der zwei fundamentale Dimensionen politischer Institutionen unterschied: die instrumentelle Dimension und die „ideative“ Dimension.

Bei einem instrumentellen Verständnis sind Institutionen zweckgerichtete Einrichtungen, die das Handeln sozialer Akteure in Bezug auf diese Zwecke steuern (Göhler 1996). Zweckrationales Handeln ist dabei, entsprechend der Definition von Max Weber, ergebnis- bzw. zielorientiert (Braun 1997: 53; March/Olson 1989: 6, 7). Dabei sind Institutionen spezifische Regeln und Handlungsanweisungen, die das Handeln der Akteure ermöglichen und beschränken (Mayntz/Scharpf 1995). Sowohl funktionalistische wie rationalistische Konzepte folgen einer solchen zweckorientierten, instrumentellen Sichtweise von Institutionen. Bei einer funktionalistischen Sichtweise bestimmen die Notwendigkeiten einer objektiv-materiellen Umwelt den Zweck der Institution (bzw. deren Erfolg oder Überleben). Durch die institutionelle Festlegung von Rollen (Rechte und Pflichten) wird das Handeln der Akteure so ausgerichtet, dass das kollektive Handeln den Notwendigkeiten der Umwelt bzw. den gesellschaftlichen Reproduktionserfordernissen entspricht. Bei einer rationalistischen Perspektive ist die Institutionenbildung das Ergebnis strategischen Handelns individueller Akteure, die auf der Basis exogen vorgegebener Interessen durch Institutionenbildung den Dilemmata kollektiven Handelns begegnen wollen (Zürn 1992; Ostrom 1990). Ihre „Interaktionsorientierung“ (Scharpf 1997: 85, 86) ist individualistisch, d.h. die Akteure schauen nur auf ihre eigenen Gewinne und Verluste und vergleichen diese nicht mit denen der anderen Akteure.

Göhler bezeichnet die zweite Dimension von politischen Institutionen als die symbolische Dimension und zitiert Gehlen, der „rituell-darstellendes Verhalten“ als symbolische Aktivität bezeichnete, das ohne spezifischen Zweck erfolgt, aus dem aber ein gegenseitiges Verpflichtungsgefühl bei den Beteiligten hervorgeht (Göhler 1996: 6). Institutionen tragen damit zur Sinnstiftung der Akteure bei. Dies entspricht einem konstruktivistischen bzw. idealistischem Verständnis von politischen Prozessen und Institutionenbildung (March/Olson 1989: 39–52). In dieser Perspektive spielt die Identifikation der Akteure mit der Institution die zentrale Rolle für ihre Wirkung. Deswegen kann bei einer solchen Betrachtung von einem identifikatorischen Verständnis von Institutionen bzw. von „identifikatorischen Institutionen“ gesprochen werden. Identitäten und Präferenzen von individuellen Akteuren sind nach dieser Auffassung nicht allein exogen bestimmt, sondern werden durch die institutionalisierte Interaktion stark beeinflusst. Die Interaktionsorientierung ist nicht indivi-



dualistisch, sondern relativistisch: Die Akteure unterscheiden zwischen jenen, die zur Gruppe gehören – hier herrscht eine solidarische oder sogar eine altruistische Interaktionsorientierung vor – und jenen, die nicht zur Gruppe gehören. Gegenüber den letzteren dominiert eine kompetitive oder sogar feindliche Interaktionsorientierung (vgl. zu den einzelnen Typen von Interaktionsorientierungen: Scharpf 1997: 84–89).

Symbole sind spezifische Zeichen, die – in deutlichem Unterschied zu Regeln – nicht so sehr auf das Austauschen von eindeutigen Informationen, sondern auf emotionale bzw. affektive Bindungen abzielen (Göhler 1996: 12).<sup>5</sup> Aus der Perspektive der Akteure dienen sie nicht der Unsicherheitsreduktion, sondern der Reduktion von Ambiguität, da sie bestimmte Identitäten und Werte hervorheben und diese damit implizit andere Identitäten und Werte diskriminieren.<sup>6</sup> Die emotionale Identifikation mit der symbolisch hervorgehobenen Gemeinschaft führt dann zur Mobilisierung individueller Ressourcen für die Ziele der Gemeinschaft. Nicht nur im Bereich der Wirtschaft wird die Bedeutung von Symbolen für die Entwicklung einer *corporate identity* betont (Türk 1989: 115). Auch bei der Stabilisierung der wichtigsten politisch-administrativen Grundeinheit der modernen Neuzeit, dem Nationalstaat, spielte die Verdinglichung von Gründungsmythen z.B. in der Form von Nationalflaggen und -hymnen eine wichtige Rolle (Abélès/Rossade 1993; Elder 1983).

Während Autoren wie Göhler die instrumentelle und die identifikatorische Funktion als zwei gleichzeitig vorzufindende Dimensionen jeglicher politischen Institution betrachten, soll diese analytische Differenzierung als Unterscheidungskriterium für die Beschreibung realer Institutionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit genutzt werden. Damit wird unterstellt, dass die beiden Dimensionen nicht eng gekoppelt sind, sondern dass reale Institutionen unterschiedliche Ausrichtungen besitzen können. Dies erscheint vor allem deswegen wahrscheinlich, weil es bei der Institutionenbildung zu Spannungen zwischen den beiden funktionalen Ausrichtungen kommt. So ist bei einer zweckgerichteten Ausrichtung die Reduktion von Unsicherheit durch möglichst klare Regeln von Bedeutung, während eine identifikatorische Institutionen auf die affektive Bindung und Mobilisierung durch mehrdeutige Symbole ausgerichtet sein muss. Auch bei der Wahl der Kooperationspartner bzw. bei der Inklusion und Exklusion von Teilnehmern zeigen die beiden institutionellen Ausrichtungen Unvereinbarkeiten. Während die instrumentelle Institutionenbildung möglichst alle Akteure mit relevanten Ressourcen einbinden muss, wird bei identifikatorischen Institutionen die Wahl der Teilnehmer durch die Interaktionsorientierung zwischen den Teilnehmern bestimmt – man sucht nicht die Partner, mit denen man materiell verflochten ist bzw. mit denen sich der eigene materielle Wohlstand am effektivsten mehren

---

5 In der Symbolforschung wird zwischen Zeichen als „Verweisungssymbolen“, die auf objektive Tatbestände verweisen und emotionalisierenden „Verdichtungssymbolen“ unterschieden (vgl. Sarcinelli 1992: 164; Elder 1983: 29).

6 Das Konzept der Unsicherheit basiert auf einer objektivistischen Weltansicht. Es wird in rationalistischen Ansätzen benutzt und geht davon aus, dass es eine einzige reale Welt gibt, die aber von den Akteuren nicht vollständig erfasst werden kann. Unsicherheit kann aber durch mehr Informationen reduziert werden. Ambiguität verweist dagegen auf eine relativistische Weltansicht. Aus dieser Perspektive gibt es keine eindeutigen Wahrheiten über die Welt, Beschreibungen dieser Welt können nicht in sich gegenseitig ausschließende Kategorien eingeordnet werden. Deswegen führt mehr Information auch nicht zu mehr Klarheit oder zur Reduktion von Ambiguität. Es existieren immer mehrere Bedeutungen und gleichzeitig sich ausschließende Interpretationen (March 1994: 178/179).

Abbildung 1: Unterschiede zwischen „instrumentellen“ und „identifikatorischen“ Institutionen

	<i>Instrumentell</i>	<i>Identifikatorisch</i>
Generelle Funktion	Zweckerfüllung Steuerung, Problemlösung, Wohlstandsvermehrung	Sinnstiftung Orientierung, Geborgenheit, Identität
Operative Funktion	Reduktion von Unsicherheit	Reduktion von Ambiguität
Ursache der Institutionenbildung	Materielle Interdependenzen	Ideelle Bindungen
Identitäts- und Präferenzbildung der Einzelakteure	Exogen	Endogen
Interaktionsorientierung der Akteure	Objektivistisch	Relational
Zentrales Element der kollektiven Handlungsfähigkeit	Entscheidungsfähigkeit	Mobilisierungsfähigkeit

lässt, sondern diejenigen, mit denen man sich ideell (kulturell, ideologisch) am engsten verbunden fühlt. Die zentralen Unterschiede zwischen instrumentellen und identifikatorischen Institutionen sind in Abbildung 1 zusammengefasst.

### 3.2 Formale (fest gekoppelte) und informelle (lose gekoppelte) Institutionen

Wie bereits angedeutet, wird in vielen Bereichen der Sozialwissenschaften ein Übergang bzw. eine Ergänzung von formalen Organisationen durch informelle interorganisatorische Netzwerke festgestellt bzw. propagiert. Mayntz (1993: 44) unterscheidet bei ihrer Systematisierung *governance*-Formen anhand ihrer „strukturellen Koppelung“. Danach sind Märkte durch das Nicht-Vorhandensein von struktureller Kopplung, Hierarchien durch feste Kopplung und Netzwerke durch lose Kopplung gekennzeichnet. Für sie ist das Netzwerk eine Synthese der beiden anderen Formen und im Laufe eines dialektischen Prozesses entstanden, indem zuerst die formalen Organisationen (Hierarchien) die Quasi-Gruppen ablösen und dann diese wiederum von Netzwerken ergänzt bzw. ersetzt wurden.

Bei ihrer Darstellung der „Grundformen sozialer Handlungskoordination“ konkretisieren Mayntz und Scharpf das zentrale Differenzierungskriterium „strukturelle Koppelung“ einerseits als das Ausmaß der individuellen Handlungsfreiheit und andererseits als das Ausmaß der kollektiven Handlungsfähigkeit (Mayntz/Scharpf 1995: 61). Mayntz und Scharpf verbleiben nicht bei dichotomen Idealtypen, sondern differenzieren verschiedene Zwischenformen vor allem anhand des Kriteriums Interaktions- bzw. Entscheidungsfindungsmodus. Scharpf (1997: 47) unterscheidet vor allem die stärker gekoppelten institutionellen Idealtypen *organisation* und *association* (Vereinigung) und die weniger stark gekoppelten institutionellen Typen *network* und *anarchic field*. Bei den Interaktionsmodi unterscheidet er *unilateral action*, *negotiated agreement*, *majority vote* und *hierarchical direction*. Dabei macht er deutlich, dass in bestimmten Institutionen nicht nur ein spezifischer Interaktionsmodus vorherrscht (z.B. Verhandlungen in Netzwerken), dass aber die jeweiligen Institutionen durch einen spezifischen „Grenzmodus der Interaktion“ von anderen Institutionen abgegrenzt werden können. So sind zum Beispiel bei Vereinigungen Mehrheitsentscheidungen noch möglich (aber auch ausgehandelte Abkommen und einseitige Aktionen), hierarchische



Weisungen dagegen nicht mehr. Diese sind nur in Hierarchien als Institutionen mit fester Koppelung möglich.

Andere Autoren, die sich mit der Transformation von Hierarchien zu Netzwerken beschäftigen, verweisen auf andere Differenzierungskriterien. Insbesondere netzwerkanalytisch arbeitende Autoren betonen die Bedeutung des vorherrschenden Strukturmusters der Interaktion. So verweisen z.B. Kenis und Schneider (1991: 25) 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 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 (eine visuelle Darstellung findet sich unten im empirischen Teil). Bei der Charakterisierung von Netzwerken wird deswegen auf das Vorherrschen von horizontalen (d.h. auf Gleichberechtigung basierenden) Beziehungen abgehoben, während Hierarchien durch vertikale Beziehungen (formal festgelegte Rollen mit klarem Weisungsverhältnis zwischen den Beteiligten) gekennzeichnet sind (Kenis/Schneider 1991). Wird strukturelle Koppelung anhand des Strukturmusters der Interaktion definiert, dann bedeutet „feste Koppelung“ in erster Linie „starre Koppelung“, denn die Festigkeit wird durch die Rigidität der Beziehungsmuster und nicht durch die Beziehungsintensität hergestellt.

Die Dimension der Beziehungsintensität wird von anderen Autoren als zentrale Bestimmungsgröße für die Entwicklung und Differenzierung von *institutions of governance* herangezogen. Nach Williamson (1991: 278, 279) sind marktförmige Institutionen bei geringer Interaktionsfrequenz und -konsequenz bei der Bewältigung von Motivations-, Informations- und Kontrollproblemen effizienter, während hierarchische Institutionen dort vorzuziehen sind, wo dauerhafte und intensive Interaktionsbeziehungen dominieren. Diese organisationstheoretische Erkenntnis kann man auf politische Organisationen bzw. Institutionen übertragen. Politische Institutionen mit einer hohen Interaktionsintensität sind diejenigen, die viele Aufgaben bündeln bzw. die Kompetenzen in vielen Politikfeldern besitzen (Stadt, Nationalstaat). Dies geschieht in der modernen Neuzeit auf der Basis eines territorialen Bezugspunktes mit klaren geografischen Demarkationslinien.

Auf verschiedenen Ebenen werden in jüngerer Zeit „Entbündelungsprozesse“ festgestellt (Elkins 1995). Auf der städtisch-regionalen Ebene löst sich das autonome Gebilde Stadt immer mehr auf und vernetzt sich bei der Aufgabenerfüllung mit dem Umland. Dabei erfolgt nicht – wie in den 60er und 70er Jahren propagiert – ein Übergang in eine neue Regionalstadt, sondern verschiedene Aufgaben werden mit verschiedenen Partnern zusammen erfüllt, das Konzept der „variablen Geometrie“ dient dabei als Leitidee. Es entsteht ein „fragmentierter Regionalismus“ (Bollens 1997). Auch in den Internationalen Beziehungen wird die „Entgrenzung der Staatenwelt“ nicht mehr mit einem Übergang zu einer Weltregierung verbunden. Stattdessen wird der konzeptionelle Übergang von *government* zu *governance* propagiert (Rosenau & Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993) und die Regulierung und Steuerung durch sektorale Regime untersucht (vgl. z.B. Gehring 1990). Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich das politische System auf dem Weg zu einer Weltgesellschaft von

einer primär territorial segmentierten Ordnung hin zu einem System entwickelt, das dem Prinzip der funktionalen Differenzierung folgt (Albert 1998).

Die bisherigen Bestimmungsfaktoren für die Differenzierung von formalen und informellen politischen Institutionen wurden aus der steuerungsorientierten Literatur entnommen. Wie gezeigt, besitzen politische Institutionen aber eine weitere Dimension: Sie beeinflussen Identitäten. In dieser Dimension kann eine entsprechende Differenzierung vorgenommen werden: zwischen Institutionen, die Identitäten in einem umfassenden Sinne beeinflussen und solchen, die Identifikationen und Präferenzen in selektiver Weise aktivieren. Der erste Institutionentyp zielt darauf ab, mit Hilfe von affektiven Symbolen den Glauben an eine „natürliche Gemeinschaft“ in einem holistisch-organischen Sinn zu stärken. Dem individuellen Akteur werden dadurch grundlegende Bilder über seine Herkunft und Zugehörigkeit vermittelt. Die bedeutendste politische Gemeinschaft dieser Art war in den letzten Jahrhunderten die Nation (idealtypischerweise in der territorialen und nicht in der ethnischen Definitionsform). Der andere Institutionentyp versucht weniger Identitäten zu prägen, dafür aber Orientierung in spezifischen politischen Kontroversen zu vermitteln. Wie in Sabatiers Konzeption von „advocacy coalitions“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1999) teilen die Mitglieder einer solchen Institution ein spezifisches „belief system“, das fundamentale normative und ontologische Axiome umfasst. Die Symbole solcher Institutionen manifestieren sich weniger stark in materiellen Gegenständen bzw. Bildern, sie beziehen sich in der Form von visionären (sprachlichen bzw. diskursiven) Leitbildern mehr auf die Zukunft als auf die Vergangenheit und sind nicht territorial ausgerichtet.

Abbildung 2: Unterschiede zwischen formalen (fest gekoppelten) und informellen (lose gekoppelten) Institutionen

	<i>Feste Koppelung</i> <i>Formale Institution</i>	<i>Lose Koppelung</i> <i>Informelle Institution</i>
„Grenzmodus“ der Interaktion	<i>hierarchical order</i> oder <i>majority vote</i>	<i>negotiated agreement</i> oder <i>unilateral action</i>
Strukturmuster der Interaktion	vertikale Beziehungen	horizontale Beziehungen
Interaktionsintensität (Breite und Frequenz)	hoch (alle/viele Aufgaben)	niedrig (einzelne/wenige Aufgaben)
Interaktionsfokus	territorial	funktional/ sektoral
Ideeller Bindungstyp	affektiv, bildlich, ganzheitlich, herkunftsbasiert	diskursiv, sprachlich, spezifisch, zukunftsorientiert

Mit Hilfe dieser Differenzierungen und Indikatoren können sowohl institutionelle Wandlungen im Laufe der Zeit als auch divergierende Entwicklungspfade in verschiedenen Räumen beschrieben und analysiert werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse einer umfassenden Studie über die Entwicklung von politischen Institutionen in grenzüberschreitenden Regionen im westlichen Europa und im westlichen Nordamerika im Laufe des 20. Jahrhunderts präsentiert (Blatter 2000). Untersucht wurden die Oberrheinregion, die Bodenseeregion, die Region am westlichen Ende der US-mexikanischen Grenze (*the Californias*) und die Region am westlichen Ende der US-kanadischen Grenze (*Cascadia*).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Die Untersuchungsregionen wurden in der zugrunde liegenden Studie so ausgesucht, dass be-

#### 4. Von Hierarchien zu Netzwerken?

Die Diskussion der These vom Wandel von Hierarchien zu Netzwerken erfolgt in drei Schritten. Zuerst werden die sich veränderten Strukturmuster der Interaktion betrachtet. Dann wird gezeigt, dass beim Interaktionsmodus im Laufe der Zeit nur ein formaler Wandel festzustellen ist. Faktisch ist heute genau wie früher ein gemeinsames Handeln nur durch Konsens zu erreichen. Um zu einem solchen Konsens zu kommen, wurden früher aber andere Wege eingeschlagen als heute. Anhand dieser divergierenden Konsensfindungslogik können schließlich zentrale Unterschiede zwischen den europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen verdeutlicht werden.

##### 4.1 Der Wandel der Strukturmuster der Interaktion

Die Transformation der Strukturmuster der Interaktion kann sowohl durch einen Vergleich von älteren mit neueren Einzelinstitutionen wie auch durch den Vergleich des gesamten Interaktionsmusters einer grenzüberschreitenden Region im Laufe der Zeit beschrieben 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 (vgl. Abbildung 3).

In den älteren Institutionen 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 ist in den beiden Gewässerkommissionen in Nordamerika genauso der Fall wie in den europäischen Gewässerkommissionen. Bei der im Jahre 1909 durch das *Boundary Waters Treaty* zwischen den USA und Kanada gegründete International Joint Commission (IJC) werden die sechs *Commissioners* von den nationalen Regierungen berufen und diesen steht auch alleine das Recht zu, in Übereinstimmung miteinander ein Thema auf die Tagesordnung der IJC zu setzen (LeMarquand 1993; Willoughby 1979). Auch die im Jahre 1889 als International Boundary Commission gegründete und 1944 durch das *Water Treaty* zwischen den USA und Mexiko neu konstituierte International Boundary and Water Commission (IBWC) ist als Instrument der Nationalstaaten zur Regelung der grenzüberschreitenden Angelegenheiten gegründet worden. Die nationalen Sektionen der IBWC unterstehen den nationalen Außenministerien, die *Commissioners* werden von den Präsidenten ernannt und genießen diplomatische Immunität. In Europa wurden die ersten grenzüberschreitenden Institutionen dagegen bereits zu einem Zeitpunkt gegründet, als die Nationalstaatsbildung noch nicht überall abgeschlossen war. So waren bei der auf dem Wiener Kongress (1815) ins Leben gerufenen Zentralkommission für die Rheinschifffahrt neben den Nationalstaaten Frankreich und den Niederlanden die deutschen Staaten Preußen, Baden, Bayern und Hessen gleichberechtigte Mitglieder. In der Zeit

---

züglich der zentralen unabhängigen Variablen eine Varianz sichergestellt wurde. In der hier vorliegenden Abhandlung können die Ergebnisse bezüglich der „kausalen Inferenz“ (King et al. 1994) für den institutionellen Wandel und für die divergierenden institutionellen Ausprägungen aus Platzgründen nicht dargestellt werden (vgl. hierzu: Blatter 2000: 54–70 und 256–276).

von 1870 bis 1945 wurde die oberrheinische Grenzregion und der Fluss zum zentralen Zankapfel der europäischen Mächte und es herrschte die Logik der Sieger sowohl über die Land- wie auch die Wassernutzung. Nach dem Zweiten Weltkrieg unterzeichneten die Bundesrepublik Deutschland und die Französische Republik dann Staatsverträge zur Nutzung des Rheins (1956 und 1969) und setzten dafür Kommissionen ein, bei denen die nationalstaatlichen Administrationen die jeweiligen Delegationen führten. Auch am Bodensee dauerte es bis in die siebziger Jahre, bis die nationalstaatliche Ebene die *gate-keeper*-Rolle sicherte. Im 19. Jahrhundert schlossen dort das Herzogtum Baden, die Königreiche Bayern und Württemberg, das Kaiserreich Österreich-Ungarn und die Schweizerische Eidgenossenschaft Verträge zur Nutzung des See. Sie überließen es aber den in öffentlichem Besitz befindlichen Schifffahrtsgesellschaften, Regelungen zur Schifffahrt auf dem See zu erlassen (Bernier 1981). Erst 1973 – nach jahrelangem Tauziehen um die hoheitsrechtliche Situation auf dem Bodensee – konnte zwischen den Nationalstaaten das *Übereinkommen über die Schifffahrt auf dem Bodensee* unterzeichnet und eine von den nationalen Exekutiven geleitete Internationale Schifffahrtskommission für den Bodensee eingerichtet werden (Müller-Schnegg 1994).

Zu dieser Zeit schwappte aber bereits eine erste Welle von dezentralen Institutionen-Gründungen über die Grenzregionen im Westen der Bundesrepublik Deutschland und auch in Nordamerika gab es erste dezentrale Kooperationsversuche. Während sich im westlichen Nordamerika – mit Ausnahme der Commission of the Californias (CalCom)<sup>8</sup> – diese Welle der Zusammenarbeit nicht in stabilen Institutionalisierungen niederschlug, konnten sich in Europa in den siebziger Jahren die Nationalstaaten durchsetzen. Sie gründeten zwischenstaatliche Raumplanungsorganisationen für die Grenzregionen.<sup>9</sup> In einer zweiten Welle Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre haben sich diese dezentralen Institutionen verfestigt und über ganz Europa und Nordamerika ausgedehnt (Blatter/Clement 2000; Perkmann 2000).

Bei den neueren Institutionen gibt es vier Arten der „Verflachung“ der Interaktionsmuster (vgl. Abbildung 3). So werden nun direkte Verbindungen zwischen subnationalen Akteuren institutionalisiert. Meist finden sich dabei ausschließlich „institutionell Gleiche“ zusammen.

(A) Dies sind zum einen private Akteure und intermediäre Organisationen mit politischer Zielsetzung wie z.B. die Badisch-Elsässischen Bürgerinitiativen,<sup>10</sup> die Sounds and Straits

8 Die „Commission of the Californias“ ist eine in den sechziger Jahren eingerichtete Kommission, bei der politische und gesellschaftliche Akteure aus dem amerikanischen Bundesstaat Kalifornien und den beiden mexikanischen Bundesstaaten *Baja California* und *Baja California Sur* regelmäßig zu gesellschaftlichen *Events* zusammentreffen (Reeves 1984).

9 Beispiele sind die „Deutsch-schweizerische Raumordnungskommission“ (28.8.1973) und die „Deutsch-österreichische Raumordnungskommission“ (11.12.1973). Am Oberrhein wurde im Oktober 1975 die „Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen“ gegründet.

10 Die „Badisch-Elsässischen Bürgerinitiativen“ sind in den siebziger Jahren im gemeinsamen Kampf gegen die Atomenergie und die Industrialisierung in der Oberrheinregion entstanden.

Alliance,<sup>11</sup> die Border Trade Alliance<sup>12</sup> oder die Arbeitsgemeinschaft der IHKs am Bodensee.<sup>13</sup>

(B) Es sind zum anderen die Führungspersonlichkeiten von subnationalen politisch-administrativen Einheiten (Bsp. Internationale Bodenseekonferenz,<sup>14</sup> Border Governors Conference,<sup>15</sup> Arge Bodensee-Ufergemeinden,<sup>16</sup> Oberrheinische Bürgermeister-Konferenz<sup>17</sup>).

(C) Noch öfter ist eine weiter gehende „Verflachung“ der Interaktionsmuster dadurch gegeben, dass entweder private Akteure mit in die Institutionen aufgenommen werden, d.h. eine rein territoriale Interessenaggregation und -repräsentation dadurch ergänzt wird (Bsp.: Regiorat,<sup>18</sup> Bodenseerat,<sup>19</sup> San Diego Dialogue,<sup>20</sup> Cascadia Project,<sup>21</sup> Pacific Northwest Economic Region,<sup>22</sup> Commission of the Californias), oder

11 Die „Badisch-Elsässischen Bürgerinitiativen“ sind in den siebziger Jahren im gemeinsamen Kampf gegen die Atomenergie und die Industrialisierung in der Oberrheinregion entstanden.

12 Die „Border Trade Alliance“ ist ein Zusammenschluss von Freihandelsbefürwortern, die im Zuge der Freihandelsregime in Nordamerika zuerst an der US-kanadischen Grenze und dann auch an der US-mexikanischen Grenze für einen Abbau von Grenzhindernissen Lobbying betreibt.

13 In der „Arbeitsgemeinschaft der IHKs am Bodensee“ arbeiten seit den siebziger Jahren die Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Vorarlberg, die Industrie- und Handelskammer (IHK) Lindau-Bodensee, die IHK Bodensee-Oberschwaben, die IHK Hochrhein-Bodensee sowie die Thurgauer IHK und die IHK St. Gallen-Appenzell zusammen.

14 In der „Internationalen Bodenseekonferenz der Regierungschefs“ (IBK) treffen sich seit 1972 die Regierungschefs der deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, des österreichischen Landes Vorarlberg und der schweizerischen Kantone Thurgau, Schaffhausen, St. Gallen sowie der beiden Appenzeller Halbkantone. Die IBK entwickelte sich in den neunziger Jahren zur führenden Kooperationsinstanz am Bodensee.

15 In der „Border Governors Conference“ treffen sich seit Beginn der achtziger Jahre die Gouverneure der US-amerikanischen und der mexikanischen Grenzstaaten mit einer unterschiedlichen Kooperationsintensität.

16 In dem Zusammenschluss „Arge Bodenseeufer-Gemeinden“ (ARGE BUG) treffen sich seit Mitte der neunziger Jahre die Bürgermeister der Bodenseeregion in regelmäßigem Turnus.

17 In den neunziger Jahren trafen sich die sozialdemokratischen und sozialistischen Bürgermeister in der Oberrheinregion, um ein Gegengewicht zu den wirtschaftsdominierten Kooperationsinstitutionen zu schaffen und dafür zu kämpfen, in die zwischenstaatliche „Oberrheinkonferenz“ aufgenommen zu werden.

18 Der „Regiorat“ ist seit 1994 das formal institutionalisierte Kooperationsgremium der teilregionalen Regio-Gesellschaften im Dreiländereck (Basel). Mitglieder sind Vertreter von Kommunen, Medien, Wissenschaft und Wirtschaft.

19 Im „Bodenseerat“ haben sich seit 1991 Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft zusammengeschlossen, um als „Stimme der Euregio Bodensee“ Einfluss auf die zwischenstaatlichen Gremien zu nehmen (Maus et al. 1996).

20 Der „San Diego Dialogue“ wurde 1991 an der University of California San Diego von Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kunst und Politik gegründet und versuchte in der Folgezeit, eine gemeinsame (ökonomische) Region mit der mexikanischen Nachbarstadt Tijuana zu propagieren.

21 Im „Cascadia Projekt“ arbeiten seit Ende der achtziger Jahre unter der Führung des konservativen Discovery Instituts in Seattle Regionalplaner, Politiker und Wirtschaftsführer an grenzüberschreitenden Projekten in den Feldern Transport, Tourismus, Handel und Technologie (Schell/Hamer 1995).

22 Die „Pacific Northwest Economic Region“ ist ein von Parlamentariern initiiertes Zusammen-

(D) indem die vertikale Trennung der Ebenen des politisch-administrativen Systems durchbrochen und verschiedene Ebenen gleichberechtigt in die Institution integriert werden (Bsp.: INTERREG-Begleitausschüsse,<sup>23</sup> Oberrheinkonferenz,<sup>24</sup> Oberrheinrat<sup>25</sup>).

Bei der Border Environmental Cooperation Commission (BECC)<sup>26</sup> ist beides der Fall. Die BECC besitzt einen zehnköpfigen *Board of Directors* und ein *Advisory Council* mit 18 Mitgliedern. In den *Board of Directors* entsendet jede Seite: den nationalen *Commissioner* der IBWC, der Vertreter der nationalen Umweltbehörde, einen Vertreter der Bundesstaaten, einen Vertreter der Kommunen und einen Vertreter der „Öffentlichkeit“. Auch der *Advisory Council* ist ähnlich repräsentativ zusammengesetzt (Mumme 1995: 11).

In vielen Fällen einer vertikalen Integration nehmen die Vertreter der nationalen Ebene nur noch Beobachterstatus ein (Bsp. British Columbia-Washington Environmental Co-operation Council,<sup>27</sup> Oberrheinkonferenz). Teilweise ist die nationale Ebene aber nach wie vor ein wichtiger Akteur (so bei den INTERREG-Begleitausschüssen) oder sogar dominant (Bsp.: BECC und NADBank, beim letzteren Teil der *twin institution* sind nur Vertreter der nationalen Regierungen integriert).

Betrachtet man das gesamte Strukturmuster der Interaktion in der grenzüberschreitenden Region, wird der Wandel von vertikalen Interaktionsmustern zu horizontalen Interaktionsmustern in allen Grenzregionen noch deutlicher. Die Ergänzung der nationalstaatlich kontrollierten Kommissionen 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 (vgl. Blatter

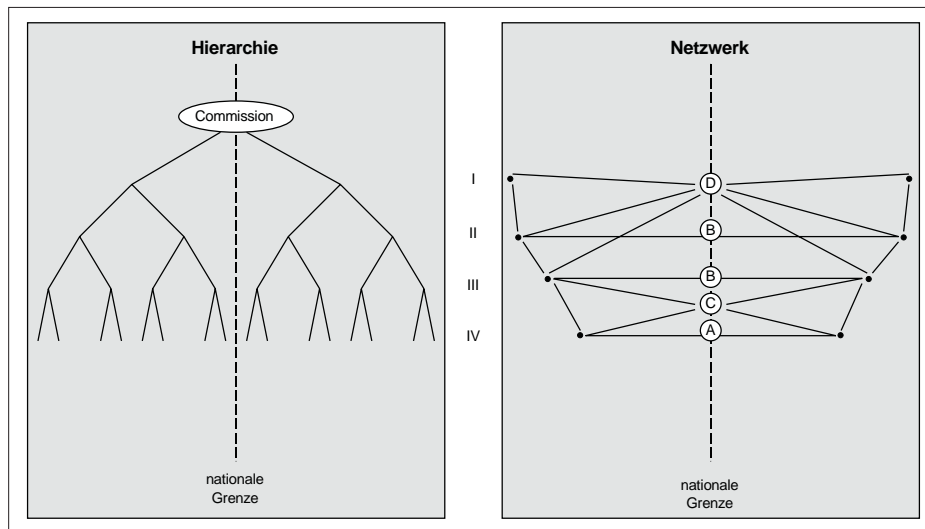
---

schluss von Politikern und Wirtschaftsführern aus den kanadischen Provinzen British Columbia, Alberta, Yukon und den amerikanischen Bundesstaaten Washington, Oregon, Idaho, Montana und Alaska zur Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Pazifischen Nordwesten (PNWER 1996).

- 23 In allen grenzüberschreitenden Programmgebieten, die Mittel aus der 1990 von der Europäischen Kommission gestarteten Gemeinschaftsinitiative INTERREG erhalten wollen, müssen Begleitausschüsse institutionalisiert werden, in denen Vertreter der europäischen, nationalen und subnationalen Administrationen über die Verteilung der Mittel auf einzelne Projekte entscheiden.
- 24 Die Oberrheinkonferenz ist aus der „Deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen“, die 1975 gegründet wurde, entstanden. Während sich die nationalstaatliche Ebene immer mehr zurückzog, wurden im Laufe der Zeit kommunale Vertreter in diese von den Ländern, Kantonen, Regionen und Departements dominierte Kooperationsinstitution aufgenommen.
- 25 Der „Oberrheinrat“ ist die im Dezember 1997 gegründete Versammlung von regionalen und lokalen Parlamentariern aus den Oberrheinregionen Elsass, Nordwest-Schweiz, Baden und Rheinland-Pfalz.
- 26 Die BECC wurde 1993 zusammen mit der „North American Development Bank“ (NAD-Bank) im Zusammenhang mit dem North American Free Trade Agreement als binationale US-mexikanische Institution mit dem Ziel gegründet, Gesundheits- und Umweltprobleme an der US-mexikanischen Grenze zu lösen (Hinojosa-Ojeda 1994).
- 27 Das „British Columbia-Washington Environmental Co-operation Council“ wurde 1992 vom Premier von British Columbia und dem Gouverneur von Washington State eingerichtet und beschäftigte sich in der Folgezeit intensiv mit grenzüberschreitenden Gewässerthemen.



Abbildung 3: Hierarchien und Netzwerke



I: Nationale politisch-administrative Ebene; II: Regionale politisch-administrative Ebene; III: Kommunale Ebene; IV: Private/intermediäre Ebene

A: Private Verbindungen; B: Subnationale Verbindungen; C: Private-Public Partnership; D: Vertikale intergouvernementale Integration

2001c). Abbildung 3 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.

#### 4.2 Ein Wandel der Interaktionsmodi?

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 *hierarchical direction* von der „höheren“ Einheit zu den Einzelementen möglich ist. Innerhalb von Netzwerken ist ein solche hierarchische Order nicht möglich, hier dominiert der Interaktionsmodi *negotiated agreement*, d.h. 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 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 *hierarchical direction* ergangen. Die Beteiligten haben jeweils das Problem lieber „ausgesessen“, als den Konflikt durch eine

unabhängige Instanz entscheiden zu lassen.<sup>28</sup> *Agreement* bzw. Konsens war also auch früher schon der einzig reale Entscheidungsmodus.<sup>29</sup> 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 (bzw. 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 (Mumme 1984, 1985; Ingram 1988; Inscho/Durfee 1995; Blatter 1994a). Auch in diesen formal vertikalen Beziehungen herrscht(e) also faktisch der Interaktionsmodus *negotiated agreement* vor.

Bei einigen neueren Institutionen (Bsp.: Pacific North West Economic Region, Regiorat, Oberheinrat) 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 empirischen Basis die These formulieren, dass zwar der formale Anspruch inzwischen von *hierarchical direction* zu *majority vote* (als Interaktionsmodi 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.

#### 4.3 Der Wandel der Logik der Konsenssuche: Von der Deduktion zur Induktion – aber auch zur Evolution und Konstruktion

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 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.<sup>30</sup>

28 Nicht zufällig liegt die einzige Ausnahme bereits im 19. Jahrhundert, 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.

29 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.

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

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.<sup>31</sup> 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).<sup>32</sup>

In den nordamerikanischen Grenzregionen folgt die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation dagegen anderen Logiken. An der US-mexikanischen Grenze besteht aufgrund der Entwicklungsunterschiede der beiden nachbarschaftlichen Gesellschaften ein massives sozio-ökonomisches Gefälle. 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, 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 synergieträchtige 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 grenz-

31 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).

32 Die zweite Art der Induzierung von Kooperation erfolgt „von oben“. Die Finanzmittel der europäischen Gemeinschaftsinitiative INTERREG senken für viele Akteure in den Grenzregionen die Transaktionskosten für grenzüberschreitende Aktivitäten in entscheidendem Maße und führen damit dazu, dass auch örtliche Mittel für gemeinsame Projekte zur Verfügung gestellt werden.

überschreitenden 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.<sup>33</sup>

Insgesamt lässt sich feststellen: Die entscheidenden Elemente für ein wirkliches Verständnis der Funktionsweise von politischen Institutionen 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 (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Logiken der Konsenssuche in verschiedenen institutionellen Idealtypen

	<i>Formale Institution</i>	<i>Informelle Institution</i>
<i>Instrumentelle Institution</i>	Suche nach dem Wahren <i>Deduktion</i> • eindeutiger Rechte und Pflichten aus universellen Regeln (Völkerrecht) • sachlicher Notwendigkeiten aus Naturgesetzen	Suche nach dem Nützlichen <i>Evolution</i> • von kollektiven Optima auf der Basis individueller Kosten-Nutzen-Kalküle • von Vertrauen auf der Basis von erfahrener Reziprozität
<i>Identifikatorische Institution</i>	Suche nach dem Einigenden <i>Induktion</i> • von gegenseitiger Bedeutung/Wahrnehmung durch affektive Symbole • von solidarischem Handeln durch die Bildung von Wir-Identitäten	Suche nach dem Richtigen <i>Konstruktion</i> • von gemeinsamen Weltansichten durch geteilte Erfahrungen und Werte • von Freund- und Feindbildern durch Streitdiskurse

### 5. Entbündelung und Deterritorialisierung?

In diesem Kapitel folgen die wichtigsten Erkenntnisse zur eingangs formulierten Frage, inwieweit man beim Institutionenwandel von einer Entbündelung und Deterritorialisierung politischer Einheiten sprechen kann. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede vor allem zwischen den europäischen und den nordamerikanischen Regionen.

<sup>33</sup> Dementsprechend war es auch kein Zufall, dass die erste große Auseinandersetzung zwischen Globalisierungsbefürwortern (*free tradern*) und Globalisierungsgegnern (*bioregionalists* und anderen Verteidigern von lokal angepassten Lebensformen) in Seattle stattfand!

### 5.1 Territoriale versus nicht-territoriale Repräsentanten

Als ein erstes Kriterium für die Frage, ob ein Wandel von territorialen zu funktionalen politischen Einheiten festzustellen ist, werden die Mitglieder der Kooperationsinstitutionen untersucht. Wie bereits gezeigt, sind in den älteren Institutionen ausschließlich Repräsentanten der Nationalstaaten und damit territoriale Repräsentanten vertreten. Der Blick richtete sich deswegen an dieser Stelle auf die jüngeren Institutionen: Sind die Mitglieder dieser Kooperationsinstitution territoriale Repräsentanten (z.B. Regierungschefs oder Bürgermeister) oder sind sie Vertreter privater oder intermediärer Organisationen (z.B. Verbands- und Parteiführer, Wissenschaftler oder Unternehmer)? Folgt die Legitimation der Kooperationsaktivitäten damit einem parlamentarischen bzw. direktdemokratischen oder einem assoziativen bzw. korporatistischen Demokratieverständnis?<sup>34</sup>

Am Oberrhein sind bei allen wichtigen dezentralen Gremien (Oberrheinrat, Regiorat, INTERREG-Begleitausschüsse) fast ausschließlich territoriale Repräsentanten vertreten. Im Oberrheinrat und in den INTERREG-Begleitausschüssen gibt es nur staatliche und kommunale Vertreter, im Regiorat sind die kommunalen Repräsentanten deutlich dominierend. In diesen Gremien sind allerdings neben staatlichen Beobachtern auch die Wirtschaftskammern, Wirtschaftsverbände (auf schweizerischer Seite auch ein Gewerkschaftsvertreter) und die Universitäten vertreten.<sup>35</sup> Am Bodensee zeigt sich fast genau das gleiche Bild. Die Bodenseekonferenz der Regierungschefs sowie der INTERREG-Begleitausschuss sind vollständig in staatlicher Hand (ergänzt um Vertreter der Kreise und Planungsverbände). Beim Bodenseerat ist allerdings ein breiteres Spektrum von Repräsentanten aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik vertreten, allerdings sind auch hier die Politiker eindeutig in der Mehrzahl und bestimmen auch vollständig das Präsidium und die Außenwirkung des Bodenseerates (Maus et al. 1992: 196–201).

An der US-mexikanischen Grenze zeigt sich dagegen eine andere Repräsentationslogik. Sowohl bei der Commission of the Californias wie bei der Border Governors Conference (zeitweise) und vor allem bei der Border Environmental Cooperation Commission (BECC) sind private Akteure in die zentralen Repräsentations- und Entscheidungsgremien eingebunden. Beim San Diego Dialogue (dem lokalen Pendant zu Regiorat und Bodenseerat) sind Wissenschaftler und Wirtschaftsförderer sogar die dominierenden Akteure. In *Cascadia* ist dies ähnlich. Besonders charakteristisch ist die Tatsache, dass die wichtigsten Verkörperungen der Idee einer grenzüberschreitenden Region, die Pacific North West Economic Region und das Cascadia Projekt, im Laufe der Zeit ihren Schwerpunkt von öffentlichen Trägern auf das private Standbein verlagern mussten.

Insgesamt lässt sich somit feststellen: Während sich in Europa die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auch in den neunziger Jahren vorwiegend auf territoriale Repräsentanten aus der Region stützt, ist in Nordamerika die Inklusion bzw. die Bedeutung privater/nicht-territorialer Akteure deutlich stärker.

<sup>34</sup> Vgl. hierzu die Betrachtungen von Eising (2000) für die Europäische Union.

<sup>35</sup> Vgl. die Internet-Präsentation des Regiorates: <http://www.regiotrirhena.org/de/index.html>

## 5.2 Abgrenzung der grenzüberschreitenden Region: Mit und ohne geografische Definition; Kongruenz und variable Geometrie

Ein weiterer Aspekt, der Unterschiede bezüglich der „territorialen Fixierung“ der grenzüberschreitenden Institutionenbildung veranschaulicht, liegt in der geografischen Definition und Abgrenzung der Kooperationsräume. Während sich insbesondere am Oberrhein bei den wichtigsten Institutionen ein einheitliches geografisches Bezugsgebiet herausgebildet hat, ist dies bei den nordamerikanischen Grenzregionen nicht der Fall. Am Oberrhein gibt es inzwischen eine recht klare Vorstellung, was zur grenzüberschreitenden Oberrheinregion gehört. Es ist der Raum, der von der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission (und später von der Oberrheinkonferenz) als Mandatsgebiet kartographisch festgelegt wurde.<sup>36</sup> Der parlamentarische Oberrheinrat bezieht sein Zuständigkeitsgebiet auf diesen Raum ebenso wie die beiden INTERREG-Programme „Oberrhein-Mitte-Süd“ und „PAMINA“ zusammengenommen.<sup>37</sup> In Artikel 12 (2) der Vereinbarung zur Gründung des Oberrheinrates wird von drei Arbeitsgemeinschaften gesprochen, mit denen der Oberrheinrat zusammenarbeiten soll: die Arbeitsgemeinschaft PAMINA, die Arbeitsgemeinschaft Strassburg-Ortenau und die Arbeitsgemeinschaft Süd – Dreiländereck, wobei letztere mit dem Regiorat identisch ist. Auch die kleinteiligeren Kooperationseinheiten sind damit geografisch genau abgegrenzt und decken sich zusammengenommen mit der gesamten Oberrheinregion. Am Bodensee spiegelt sich eine solch klare geografische Festlegung, was zur Euregio Bodensee gehört, in Karten wider (z.B. Maus et al. 1992: 161).<sup>38</sup> Die wichtigsten politischen Institutionen, Bodenseekonferenz, Bodenseerat und das Treffen der Bodensee-Parlamentarier beziehen sich auf dieses Gebiet – im Gegensatz zum INTERREG-Programm, das auch den Hochrhein und Teile des Kantons Zürich mit einschließt.<sup>39</sup>

In Nordamerika ist dagegen kaum eine territoriale Festlegung des Kooperationsgebiets und keine geografische Kongruenz der verschiedenen Kooperationsinstitutionen festzustellen. So fügen sich z.B. die kleinteiligeren Kommissionen zwischen den nachbarschaftlichen Bundesstaaten insgesamt nicht zu dem Gebiet der Border Governors Conference, sondern es zeigt sich eine variable Geometrie. Während die BGC nur die Gouverneure der Bundesstaaten zusammenbringt, die direkt an die US-mexikanische Grenze stoßen, ist in der Cal-

36 Der Raum umfasst die beiden elsässischen Departements Bas-Rhin und Haut-Rhin; auf baden-württembergischer Seite die beiden Regionalverbände Mittlerer Oberrhein und Südlicher Oberrhein sowie den Landkreis Lörrach; in Rheinland-Pfalz das Gebiet der Südpfalz und auf schweizerischer Seite die beiden Halbkantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie einzelne Bezirke des Kantons Solothurn und Aargau (Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz 1997).

37 Bei den INTERREG-Programmen gibt es allerdings Abweichungen: Die nördlichen Gebiete der Oberrhein-Region (v.a. die Gebiete in Rheinland-Pfalz sind in den beiden INTERREG-Programmen des Oberrheins nicht integriert, dafür erstreckt sich das Gebiet des INTERREG-Programms Oberrhein Mitte-Süd auf ein größeres Gebiet in der Schweiz als das der Oberrhein-Konferenz.

38 Der Raum umfasst die baden-württembergischen Kreise Konstanz, Friedrichshafen, Ravensburg und Sigmaringen; die bayrischen Kreise Lindau und Oberallgäu; die schweizerischen Kantone St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen sowie die beiden Appenzeller Halbkantone; auf österreichischer Seite das Land Vorarlberg sowie das Fürstentum Liechtenstein.

39 Hier ist geografische Abgrenzung noch nicht so eindeutig – so wurde im Jahre 1999 auf baden-württembergischen Druck der Kanton Zürich in die Bodenseekonferenz aufgenommen.



Com auch Baja California Sur vertreten. Dieser mexikanische Staat grenzt nicht direkt an die USA und ist deswegen in der BGC nicht vertreten. Auch im Pazifischen Nordwesten gibt es zwischen den verschiedenen Kooperationsinstitutionen jeweils unterschiedliche geografische Definitionen. Dabei folgen diese nicht einer föderalistischen Logik, bei der die Summe der kleinteiligeren Einheiten sich mit der größeren Einheit deckt, sondern sie folgen einer Logik der konzentrischen Kreise, bei der sich um die *Mainstreet Cascadia* eine Reihe von weiteren Kooperationskreisen schichtet (vgl. z.B. Artibise et al. 1997: 150). Noch deutlicher wird die unterschiedliche territoriale Fixierung der grenzüberschreitenden politischen Kooperation beim Vergleich der kommunal/privat getragenen Kooperationsinstitutionen: Während der Regiorat und der Bodenseerat klare geografische Bezugsräume festgelegt haben, ist dies weder beim San Diego Dialogue noch beim Cascadia Project der Fall. Während der Dialogue sich auf eine nicht näher definierte Agglomeration San Diego-Tijuana bezieht, konzentrieren sich die Akteure innerhalb des Cascadia Project auf die Kooperation in *Mainstreet Cascadia*. Damit sind meistens die drei Agglomerationen Vancouver, Seattle und Portland gemeint, beim wichtigsten Kooperationsprojekt, der gemeinsamen Tourismuswerbung, sind aber alle interessierten Städte und Tourismus-Veranstalter vertreten.

### 5.3 Umfassende versus selektive Ziele und Aufgaben

Auch bei der thematischen Breite zeigen sich die Unterschiede vor allem zwischen den nordamerikanischen und den europäischen Grenzregionen. Während die europäischen Nationalstaaten sich mit den Raumordnungskommissionen in den siebziger Jahren für ihre Grenzregionen ein Instrumentarium geschaffen hatten, mit dem sie (zumindest theoretisch) alle relevanten Themen behandeln konnten, ist dies in Nordamerika nicht geschehen. An der US-kanadischen Grenze wurde das Aufgabengebiet der International Joint Commission um die zu dieser Zeit dominanten Umweltthemen erweitert (vor allem „Saurer Regen“), während die International Boundary and Water Commission sich einer Öffnung strikt widersetzte (und auch deswegen in den Neunzigern mit BECC und NADBank neue Institutionen für die breiteren Aufgabenbereiche im Umweltschutz geschaffen wurden). Auch die weiteren Entwicklungen in den neunziger Jahren zeigen in unterschiedliche Richtungen. Während sich z.B. die Internationale Bodenseekonferenz von einer hauptsächlich mit Gewässerproblemen beschäftigenden Institution zu einer Institution mit umfassender Themenpalette entwickelte, mussten PNWER und die Border Governors Conference genauso wie der San Diego Dialogue ihre anfänglich breit ausgerichteten Aufgabenstellungen im Wesentlichen auf die Bereitstellung von wirtschaftlichen Dienstleistungen verengen. Insgesamt zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den nordamerikanischen und europäischen Entwicklungspfaden: die wichtigsten politischen Institutionen für die Grenzregionen entwickeln eine universelle Ziel- und Aufgabenstellung, während in den nordamerikanischen Grenzregionen eine institutionelle Ausdifferenzierung mit tendenziell unisektoraler Zielsetzung vorzufinden ist. Dieses Ergebnis wird bei einem vergleichenden Blick auf die INTERREG-Programme und die Aktivitäten der BECC/NADBank noch verstärkt. Die thematische Ausrichtung der Projekte, die gefördert werden können, wurde im Laufe der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsinitiative immer mehr verbreitert, so dass nun Projekte aus fast allen Politikfeldern gefördert werden können. Die Aufgabenstellung von der

BECC und NADBank ist dagegen auf die Finanzierung von Infrastruktur zum Schutz der Gesundheit und Umwelt begrenzt.

#### 5.4 Zentrale Visionen und Leitideen: europäische „spaces of place“ und nordamerikanische „spaces of flows“

Nicht zuletzt bezeugen die spezifischen Visionen und Leitideen, die bei den Akteuren in Bezug auf die Definition der grenzüberschreitenden Region vorherrschen, den Unterschied zwischen den europäischen und nordamerikanischen Pfaden der Entgrenzung der Staatenwelt. In Europa wird bei der grenzüberschreitenden Institutionenbildung ein territorialer Bezugspunkt mit einer multisektoralen Integration verbunden. Dies entspricht der Vorstellung von *spaces of place* (Castells 1989) als Grundlage politischer Gemeinschafts- und Institutionenbildung. In Nordamerika dominieren dagegen auch auf der grenzüberschreitenden regionalen Ebene spezifische funktionale Verflechtungen als Integrationsleitbild, so dass man hier von einer Logik der *spaces of flows* sprechen kann.

Diese Differenz zwischen *spaces of place* und *spaces of flows* findet sich bei den Leitbildern und der Herangehensweise der Umweltschützer. So definiert das umweltorientierte erste Leitbild für das Bodenseegebiet die geografischen Grenzen der betrachteten Region primär nach politisch-administrativen und nicht nach funktionalen Kriterien. Die unter dem Dach des Umweltrates Bodensee agierende „Deutsche Umwelthilfe“ kürt auf der Basis einer breit angelegten Evaluierung der kommunalen Umweltschutzaktivitäten jedes Jahr eine Bodenseehauptstadt für Natur- und Umweltschutz (Deutsche Umwelthilfe 1991). Hier dominiert ein intersektorales Denken verknüpft mit der Fokussierung auf einen einheitlich abgegrenzten geografischen Raum. Anders dagegen bei den Umweltschützern in Nordamerika, die eine bioregionale Perspektive propagieren. Bioregionen werden dabei anhand einzelner, fließender Naturmerkmale, wie z.B. Wassereinzugsgebiete oder Fischmigrationsräume, „abgegrenzt“ (vgl. z.B. McCloskey 1995). Beispiele für grenzüberschreitende Kooperationsinitiativen, die ihr Bearbeitungsgebiet auf der Basis von Wassereinzugsgebieten definieren, sind die Georgia Basin Initiative der Regierung von British Columbia und die „Georgia Basin-Puget Sound Task Force“, die unter dem Dach der British Columbia – Washington State Environmental Cooperation Council eingerichtet wurde. Die gleiche Perspektive zeigt sich in der Entwicklung einer Karte durch die Umweltorganisation Northwest Environment Watch, in der der *Pacific Northwest* auf der Basis von Wassereinzugsgebieten abgegrenzt wird (Northwest Environment Watch 1994). Das seit 1996 erscheinende Internet-Magazin Cascadia Times sieht sein Bezugsgebiet in einer nationalstaatliche Grenzen überschreitenden Bioregion, die durch das Migrationsgebiet des Lachses definiert wird.<sup>40</sup>

Auch bei Leitbildern der Wirtschaftsförderer lassen sich ähnliche Differenzen feststellen. Während die Befürworter der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa ihre Region stets als „Platz in der Mitte Europas“ charakterisieren, sprechen die Nordamerikaner sehr oft von *ports of entry*, *corridors* und *gateways*. Die Sektoralisierung, die mit dem Bezug auf solche *spaces of flows* einhergeht, kontrastiert sehr deutlich mit der holistischen Sichtweise, die auf *spaces of place* Bezug nimmt. Das folgende Zitat bringt die Sichtweise der *believer* in Nordamerika auf den Punkt:

<sup>40</sup> Quelle: <http://cascadia.times.org/aboutct.htm>; 18.5.1998.

„Cascadia is neither a place nor a feeling. It is a rite of passage, a sign of maturity. To see this braver, newer world, a British Columbian would look not on a map, not in his shrivened or competitive heart, but in his bank account – economic man’s most sacred place“ (British Columbia Business, September 1992: 37).

Im Vergleich dazu werden einige Statements vom ersten Bodenseeforum und von der Gründung des Bodenseerates präsentiert:

„Herr Professor Timmermann hat heute morgen die Interdependenzen zwischen ökonomischem, politischem und sozio-kulturellem Prinzip dargelegt. Es ist auf Dauer unmöglich, lediglich einen Bereich auf Europa auszurichten“ (Thomas Onken; Schweizer Ständerat; nach Maus et al. 1990: 181). „Der Bodensee [soll] in diesem Europa ein Raum der Alemannen [werden], der das Europa von unten mitgestaltet. Wir haben festgestellt, dass bereits eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Institutionen besteht, welche den beschriebenen Bodenseegeist [...] dokumentieren. [...] Was fehlt, ist eine Zusammenfassung, die *Bündelung* in ein Sprachrohr, in ein Organ“ (Robert Maus, Landrat und Landtagsabgeordneter; Initiator des Bodenseerates; nach: Maus et al. 1990: 187).

„Der Bodenseerat will dafür sorgen, „dass die am Rande der vier Wirtschaftszentren Zürich, Basel, Mittlerer Neckar-Raum und München gelegene Region nicht zur Verkehrsdrehscheibe im Nord-Süd-Korridor degradiert werde“ (Südkurier vom 25. 11. 1991).

Insgesamt lässt sich damit in Bezug auf die Diskussionen um Entbündelung und Deterritorialisierung Folgendes feststellen: In Europa ist auch bei der Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen eine territoriale und multifunktionale Ausrichtung festzustellen. Hier wird das „Mehrebenensystem“ der europäischen Politik durch eine weitere weiche Zwischenebene ergänzt. In Nordamerika folgt dagegen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eher einer Logik der *spaces of flows* – eine umfassende politische Institutionalisierung ist weder in den Grenzregionen noch auf kontinentaler Ebene zu beobachten. Entgrenzung der Staatenwelt bedeutet hier die Ergänzung von nationalen territorialen *polities*<sup>41</sup> durch nichtterritoriale *polities* in Form von transnationalen sozio-ökonomischen Tauschnetzwerken oder transnationalen ideologischen Koalitionen. Damit werden die Nationalstaaten nicht durch ähnliche politische Einheiten direkt herausgefordert – die nichtterritorialen *polities* stellen allerdings konzeptionell eine viel grundlegendere Herausforderung für das „westphälische“ System souveräner Territorialstaaten dar (Blatter 2001b).

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Untersuchungen in den Grenzregionen haben gezeigt, dass in den letzten Jahren die nationalstaatlichen Exekutiven in diesen Räumen ihren *gate-keeper*-Status weitgehend verloren haben. Sie bleiben, insbesondere in Grenzregionen unitarischer Staaten, sehr wichtige Mitspieler, aber die Kontrolle über die grenzüberschreitenden Interaktionen besitzen sie nicht mehr. Nationalstaatliche Steuerung geschieht heute nicht mehr wie früher über eine direkte Kontrolle der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung und über die direkte staatliche Bereitstellung der Infrastruktur für die Entwicklung der Grenzregionen (Schiffbarmachung der Gewässer, energetische Nutzung der Wasserkraft). Sie erfolgt vielmehr primär in Form der Kontextsteuerung: Die Nationalstaaten induzieren durch inte-

<sup>41</sup> Zum Begriff „polity“ und zu verschiedenen Ausprägungen von *polities* vor dem westphälischen System territorialer Nationalstaaten, vgl. Ferguson/Manbach (1996).

grationspolitische Diskurse und durch finanzielle Entwicklungsprogramme die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor Ort.

Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten ist der Wandel der politischen Kooperationsformen zuerst einmal als ein Abbau von zentralistischer „Fremdbestimmung“ und eine Stärkung der örtlichen Selbstbestimmung zu bezeichnen. Die Offenheit des politischen Systems hinsichtlich örtlicher Artikulation und Partizipation steigt. Allerdings steigt auch die Gefahr der selektiven Berücksichtigung von Interessen, da in vielen dezentralen Kooperationsgremien ausschließlich gesellschaftliche Repräsentanten ökonomischer Interessen vertreten sind und soziale und ökologische Interessen dadurch möglicherweise marginalisiert werden. Die Gefahr der Selektivität verstärkt sich auch deswegen, weil bei der dezentralen Kooperation die ökonomischen und organisatorischen Ressourcen der gesellschaftlichen Interessengruppen zur zentralen Bedingung ihrer Beteiligung werden. In den Beispielsregionen zeigt sich, dass diesen Gefahren sehr unterschiedlich begegnet wird. Am Oberrhein organisieren sich soziale und ökologische Gruppen in Opposition zu den wichtigsten politischen Gremien. Sie bleiben zwar von den Entscheidungsgremien ausgeschlossen, können aber zeitweise sehr stark die politische Agenda mitbestimmen. Am Bodensee sind vor allem die Umweltinteressen informell sehr gut in die Kooperationsgremien eingebunden. In *Cascadia* entwickeln die ökologischen Gruppen eine sehr starke grenzüberschreitende Gegenkoalition zu den *free traders* und können damit die Entwicklung ähnlich stark mitgestalten. An der US-mexikanischen Grenze müssen die sozialen und ökologischen Interessen auf die Hilfe der Nationalstaaten (in Form der BECC und der NADBank) zurückgreifen, um eine völlig einseitige ökonomische Entwicklungsdynamik etwas auszugleichen.

Das zweite Ergebnis der Untersuchung des Institutionenwandels in Grenzregionen besteht darin, dass die Veränderung der Interaktionslogik im Laufe der Zeit nicht so sehr durch den Wandel des formalen Modus der Entscheidungsfindung (von der hierarchischen Weisung zur Mehrheitsentscheidung), sondern durch die prozessuale Logik der Konsenssuche gekennzeichnet ist. Die älteren Institutionen versuchten über die Logik der Deduktion von Rechten und Pflichten aus universellen Normen bzw. von sachlichen Notwendigkeiten aus naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten zum gemeinsamen Handeln zu kommen. Die jüngeren Institutionen setzen dagegen auf die Evolution von Vertrauen durch die synergetische Nutzung von Tauschmöglichkeiten, auf die Konstruktion von neuen nicht-territorialen politischen Ordnungen jenseits des Nationalstaates oder auf die Induktion von kooperativem Handeln durch die symbolische Aktivierung von affektiven Bindungen.

Vor diesem Hintergrund sehen diejenigen Vorschläge, die vor allem in einem „deliberativen Supranationalismus“ (Schmalz-Bruns 1999) die Lösung politischer Effizienz- und Legitimationsprobleme in einer entgrenzten Welt sehen, eher „alt“ aus. Zumindest solange ein solcher „deliberativer Supranationalismus“ in erster Linie mit wahrheitsbezogenem Argumentieren und möglichst umfassender Verrechtlichung verbunden wird (vgl. z.B. Jörges/Neyer 1998), erscheint er noch zu sehr allein einem aufgeklärten modernen Rationalismus verhaftet. In den Grenzregionen zeigen sich (neben der Möglichkeit, einen kommunikativen Rationalismus durch einen utilitaristischen Rationalismus zu ersetzen, wie dies an der US-mexikanischen Grenze geschieht) Alternativen zu einer instrumentellen Konzeption von politischer Gemeinschaft.

Zum einen wird deutlich, dass integrative Diskurse nicht nur als Suche nach der Wahrheit, sondern auch als wertbasierte Auseinandersetzungen konzipiert werden sollten, wie dies im Pazifischen Nordwesten beobachtet werden konnte. Politische und gesellschaftliche transnationale Integration kann auch durch ideologische Auseinandersetzungen stimuliert werden. Die Bedeutung dieser antagonistischen Form der politischen Integration wird in der Folge von „Seattle“ auf der globalen Ebene immer deutlicher (sowohl in einem deskriptiven wie auch normativen Sinne). Zum anderen sollte man auch bei den Überlegungen zur Demokratisierung von transnationalen Räumen die Möglichkeit zur Produktion einer „Wir-Identität“ mit emphatischen und affektiven Bindungen zwischen den Mitgliedern nicht völlig verneinen. Zumindest in Europa scheint hier durchaus Potential vorhanden, denn in den untersuchten europäischen Grenzregionen ist dies inzwischen der zentrale Ansatzpunkt für kooperatives Handeln. Wenn man die Vorstellung von politischer Identität aus einer singulären Definition entlässt und die bereits existierende Realität multipler Identitäten besser in konzeptionelle Überlegungen einfließen lässt, kann die symbolisch-affektive Dimension transnationaler politischer Institutionen und Gemeinschaften nicht mehr länger marginalisiert und entweder als utopisch oder als rückwärts gewandt betrachtet werden.<sup>42</sup>

Sucht man nach einem *grand design* für effektives und demokratisches Regieren in einer entgrenzten Welt, so erscheinen sicherlich „Koppelungsmodelle“ (Wolf 2000: 204–210) sinnvoll, die verschiedene institutionelle Modelle „lose gekoppelt“ miteinander verbinden (Benz 1998; Zürn 1998). Denn die verschiedenen Formen der politischen Zusammenarbeit ergänzen sich nicht nur, sie stellen auch *checks and balances* dar, die Gefahren, die sich aus jeweils einseitigen Modellen ergeben, ausgleichen. So sind es z.B. gerade die transnationalen ideologischen Koalitionen, die eine diskursive Herausforderung der technokratischen Expertenkommissionen darstellten und deren Öffnung und Modernisierung ermöglichten. Auf der anderen Seite konnten diese Koalitionen alleine kaum konkrete Kooperationsprojekte umsetzen. Nur wenn sich synergetische Tauschnetzwerke oder wirkmächtige regionalistische Gemeinschaften entwickelten, sind erhebliche sozio-ökonomische *impacts* vorzufinden. Eine ausdifferenzierte Institutionenlandschaft, mit sich ergänzenden und lose gekoppelten Institutionen ist allerdings eine idealistische Konzeption unter der Annahme unbegrenzter Organisationsressourcen. In der Realität finden wir in den verschiedenen Grenzregionen stattdessen politische Institutionenlandschaften mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen vor (Blatter 2000: 245–254). Dies deutet darauf hin, dass verschiedene Entwicklungspfade in einer neuen politischen Ordnung nach der „Entgrenzung der Staatenwelt“ möglich sind. Der Vergleich mit Entwicklungen außerhalb Europas schärft den Blick für mögliche Alternativen und setzt einen umfassenderen Kontext für die Diskussionen zur Zukunft der Europäischen Integration.

---

42 Vgl. hierzu Reese-Schäfer (1997).

## Literaturverzeichnis

- Abèles, Marc/Rossade, Werner* (Hrsg.), 1993: *Politique Symbolique en Europe – Symbolische Politik in Europa*, Berlin.
- Abromeit, Heidrun*, 1998: Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39(1), 80–90.
- Albert, Mathias/Brock, Lothar*, 1996: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, in: *New Political Science* 35, 69–106.
- Albert, Mathias*, 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft 29, 49–75.
- Alper, Donald K.*, 1996: The Idea of Cascadia: Emergent Transborder Regionalism in the Pacific Northwest-Western Canada, in: *Journal of Borderland Scholars* 11(2), 1–22.
- Artibise, Alan/Vernez Moudon, Anne/Seltzer, Ethan*, 1997: Cascadia: An Emerging Regional Model, in: *Geddes, Robert* (Hrsg.), *Cities in Our Future*, Washington D.C., 149–176.
- Beck, Joachim*, 1997: Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmenbedingungen, Funktionsweisen, Folgen, Baden-Baden.
- Beck, Ulrich* (Hrsg.), 1998a: *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a.M.
- Beck, Ulrich* (Hrsg.), 1998b: *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Benz, Arthur*, 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratieprinzip, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft 29, 345–368.
- Berner, Herbert*, 1981: Verlorene und wiedergewonnene Einheit des Bodenseeraumes, in: *Bodensee-geschichtsverein* (Hrsg.), *Schriften des Vereins für Geschichte des Bodensees und seiner Umgebung*, 99/100 (1981/1982), Friedrichshafen, 619–653.
- Blatter, Joachim*, 1994: Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Das Beispiel Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein. EURES-dp 43, Freiburg.
- Blatter, Joachim*, 2000: Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika, Baden-Baden.
- Blatter, Joachim*, 2001a: Cross-Border Co-operation and Sustainable Development in Europe and North America, in: *International Journal of Economic Development*, Detroit (im Erscheinen).
- Blatter, Joachim*, 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(2) (im Erscheinen).
- Blatter, Joachim*, 2001c: Integrative Symbole und regulative Normen im Prozess der politischen Institutionenbildung. Erkenntnisse vom Gewässerschutz am Bodensee, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8(1) (im Erscheinen).
- Blatter, Joachim/Clement, Norris*, 2000: Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization and Contrasts to North America, in: *Journal of Borderlands Studies* 15(1), 15–52. [Special Number: European Perspectives on Transboundary Cooperation, Guest Editors: *Blatter, Joachim/Clement, Norris*].
- Bluechel, Alan*, 1991: Reaping Profit from a New World Order, in: *The Journal of State Government* 64(1), 18–21.
- Bollens, Scott A.*, 1997: Fragments of Regionalism: The Limits of Southern California Governance, in: *Journal of Urban Affairs* 19(2), 105–122.
- Braun, Dietmar*, 1997: Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht, in: *Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), *Beiträge zur Theorieentwicklung in der Politik- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden, 45–74.
- Brunn, Gerhard/Schmitt-Egner, Peter* (Hrsg.), 1998: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa. Theorie, Empirie, Praxis*, Baden-Baden.
- Burnheim, John*, 1986: Democracy, Nation States and the World System, in: *Held, David/Pollitt, Christopher* (Hrsg.), *New Forms of Democracy*, London, 219–239.
- Courchene, Thomas J.*, 1995: Glocalization: The Regional/International Interface, in: *Canadian Journal of Regional Science* 18(1), 1–20.



- Dahl, Robert A.*, 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* 109(1), 23–34.
- Deutsche Umwelthilfe* (Hrsg.), 1991: Umweltbilanz der Bodenseegemeinden 1991, Radolfzell.
- Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz* (Hrsg.), 1997: Weissbuch. Grundlagen der Oberrheinkonferenz und Arbeitsgrundlagen der Arbeitsgruppen, Kehl.
- Duchacek, Ivo D.*, 1984: The International Dimension of Subnational Self-Government, in: *Publius* 14(4), 5–32.
- Duchacek, Ivo D.*, 1986: *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder/London.
- Eising, Rainer*, 2000: *Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?* FernUniversität Hagen Reihe „polis“, 47.
- Elder, Charles D.*, 1983: *The Political Uses of Symbols*, New York.
- Elkins, David J.*, 1995: *Beyond Sovereignty. Teritorial and Political Economy in the Twenty-First Century*, Toronto/Buffalo/London.
- Ferguson, Yale H./Mansbach, Richard*, 1996: *Polities: Authorities, Identities and Change*, Columbia, South Carolina.
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner*, 1996: FOCJ: Competitive Governments for Europe, in: *International Review of Law and Economics* 16, 315–327.
- Gehring, Thomas*, 1990: International Environmental Regimes. Dynamic Sectoral Legal Systems, in: *Yearbook of International Environmental Law* 1, 35–56.
- Göhler, Gerhard*, 1994: Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: *Göhler, Gerhard* (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, 19–46.
- Göhler, Gerhard*, 1996: Institutions in Political Theory: Lessons for European Integration, in: *Rometsch, Dietrich/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester/New York, 1–19.
- Göhler, Gerhard u.a.* (Hrsg.), 1997: *Institution – Macht – Repräsentation: wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken*, Baden-Baden.
- Groen, James P.*, 1991: *Provincial International Relations: Case Studies of the Barret and Vander Zalm Administrations in British Columbia*, M.A. theses, Department of Political Science at the Simon Fraser University, Burnaby.
- Groß, Bernd/Schmitt-Egner, Peter*, 1994: *Europas kooperierende Regionen: Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*, Baden-Baden.
- Haas, Peter M.*, 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organisation* 46(1), 1–35.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl*, 1994: The North American Development Bank. Forging New Directions in Regional Integration Policy, in: *Journal of the American Planning Association* 60(3), 301–318.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine*, 1994: *Betrifft: das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven*, München.
- Ingram, Helen M.*, 1988: State Government Officials' Role in U.S./Mexico Transboundary Resource Issues, in: *Natural Resources Journal* 28, 431–449.
- Insko, Frederick R./Durfee, Mary H.*, 1995: The Troubled Renewal of the Canada-Ontario Agreement Respecting Great Lakes Water Quality, in: *Publius* 25(1), 51–69.
- Jann, Werner*, 1993: Regieren im Netzwerk der Regionen – Das Beispiel Ostseeregion, in: *Böhret, Carl/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*, Opladen, 187–206.
- Jörges, Christian/Neyer, Jürgen*, 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Demokratie, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft 29, 207–233.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker*, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: *Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Policy Networks*. Frankfurt a.M., 25–59.

- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.*, 1974: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: *World Politics* 27(1), 39–62.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Jr.*, 1976: Introduction, in: *Baker Fox, Annette/Hero, Alfred O./Nye, Joseph S. Jr.* (Hrsg.), *Canada and the United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, New York/London, 1–15.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney*, 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Interference in Qualitative Research*, Princeton.
- Kohler-Koch, Beate*, 1993: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: *Böhret, Carl/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*, Opladen, 109–141.
- LeMarquand, David*, 1993: The International Joint Commission and Changing Canada-United States Boundary Relations, in: *Natural Resources Journal* 33(1), 59–92.
- Lowenthal, Abraham F./Burgess, Katrina* (Hrsg.), 1993: *The California-Mexico Connection*, Stanford.
- Majone, Giandomenico*, 1996: *Regulating Europe*, London.
- Malchus, Viktor Freiherr von*, 1975: *Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Bonn.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York/London.
- March, James G.*, 1994: *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*, New York u.a.
- Maus, Robert/Ritscherle, Wolfgang/Sund, Horst* (Hrsg.), 1990: *Aufbruch nach Europa. 1. Bodensee-Forum 1989*, Konstanz.
- Maus, Robert/Ritscherle, Wolfgang/Sund, Horst* (Hrsg.), 1992: *Vom Bodenseeforum zum Bodenseerat. 2. Bodenseeforum 1991 mit den Dokumenten zur Konstituierung des Bodenseerates*, Konstanz.
- Maus, Robert/Sund, Horst/Koch, Ingrid*, 1996: *Der Bodenseerat – Mitgestalter der Euregio Bodensee. Bilanz der ersten fünf Jahre*, Konstanz.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 39–56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M./New York, 39–72.
- Mazza, Patrick*, 1995a: *Lifepace or Marketplace?: Bioregions, Region States and the Contested Turf of Regionalism*. ([http://www.tnews.com/text/lifepace\\_marketplace.html](http://www.tnews.com/text/lifepace_marketplace.html); 13.11.1996).
- Mazza, Patrick*, 1995b: *Cascadia Emerging: The End and Beginning of the World*. (<http://www.tnews.com:80/text/merge.html>; 13.11.1996).
- McCloskey, David D.*, 1995: *Cascadia: A Great Green Land on the Northeast Pacific Rim*. (<http://www.tnews.com:80/text/mccloskey3.html>; 13.11.1996).
- Milward, Alan S.*, 1992: *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley.
- Mlinar, Zdravko*, 1992: Individualization and Globalization: The Transformation of Territorial Social Organization, in: *Mlinar, Zdravko* (Hrsg.), *Globalization and Territorial Identities*, Aldershot, 15–34.
- Moravcsik, Andrew*, 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Harvard University Working Papers Series 52, Cambridge, Mass.
- Müller-Schnegg, Heinz*, 1994: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Bestandsaufnahme und Einschätzung der Verflechtungen politisch-administrativer und organisierter privater Gruppierungen*. Dissertation an der Hochschule St. Gallen, Hallstadt.
- 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(4), 115–135.

- Mumme, Stephen P.*, 1985: State Influence in Foreign Policy Making: Water Related Environmental Disputes Along the United States – Mexico Border, in: *Western Political Quarterly* 38(4), 620–640.
- Mumme, Stephen P.*, 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, 1995, Fort Collins, Colorado.
- Northwest Environment Watch* (Hrsg.), 1994: State of the Northwest, Seattle.
- Ohmae, Kenichi*, 1993: The Rise of the Region State, in: *Foreign Affairs* 72, 78–87.
- Ostrom, Elinor*, 1990: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, Mass.
- Pappi, Franz Urban*, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 84–95.
- Pacific Northwest Economic Region (PNWER)*, 1996: 1996 Summer Meeting, July 7–9, 1996, Sun Valley, Idaho (Konferenzunterlagen), Seattle.
- Perkmann, Markus*, 2000: *Euroregions: Strategies of Institution-Building in the New European Polity* (Lancaster University: PhD-thesis), unv. Ms.
- Peters, Guy B.*, 1999: *Institutional Theory in Political Science*, London/New York.
- Reese-Schäfer, Walter*, 1997: Supranationale oder transnationale Identität – zwei Modelle kultureller Integration in Europa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 38(2), 318–329.
- Reeves, T. Zane*, 1984: *The U.S.-Mexico Border Commissions: An Overview and Agenda for Further Research* (Border Issues and Public Policy 13), El Paso.
- Robertson, Roland*, 1998: Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit, in: *Beck, Ulrich* (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M., 192–220.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst Otto* (Hrsg.), 1992: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge.
- Ruggie, John Gerard*, 1993: Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: *International Organization* 47(1), 139–174.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C.*, 1999: The Advocacy Coalitions Framework: An Assessment, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theoretical Lenses on Public Policy*. Boulder, 117–166.
- Sarcinelli, Ulrich*, 1992: Staatsrepräsentation als Problem politischer Alltagskommunikation: Politische Symbolik und symbolische Politik, in: *Gauger, Jörg-Dieter/Stagl, Justin* (Hrsg.), *Staatsrepräsentation*, Berlin, 159–174.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europa. Effective and democratic?*, Oxford.
- Schmalz-Bruns, Rainer*, 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6(2), 185–244.
- Schell, Paull/Hamer, John*, 1995: Cascadia: The New Binationalism of Western Canada and the U.S. Pacific Northwest, in: *Earle, Robert L./Wirth, John D.* (Hrsg.), *Identities in North America. The Search for Community*, Stanford, 140–156.
- Scott, James/Sweedler, Alan/Ganster, Paul/Eberwein, Wolf-Dieter*, 1997: Dynamics of Transboundary Interaction in Comparative Perspective, in: *Scott, James/Sweedler, Alan/Ganster, Paull/Eberwein, Wolf-Dieter*, (Hrsg.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, 3–24.
- Simon, Herbert A.*, 1962: The Architecture of Complexity, in: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106(6), 467–482.
- Speiser, Beatrice*, 1993: *Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation*. Dissertation, Regio Basiliensis (Hrsg.), Schriften der Regio 13, Basel/Frankfurt a.M.
- Steger, Ulrich* (Hrsg.), 1998: *Wirkmuster der Globalisierung*, Ladenburg.

- Stubb, Alexander C.-G.*, 1996: A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 34(2), 283–295.
- Swanson, Roger F.*, 1976: The Range of Direct Relations Between States and Provinces, in: *International Perspectives*, March/April, 18–27.
- Türk, Klaus*, 1989: *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung. Ein Trend-Report*, Stuttgart.
- Van der Velde, Martin/Van Houtum, Henk* (Hrsg.), 2000: *Borders, Regions and People. Reihe „European Research in Regional Science“*, London.
- Williamson, Oliver E.*, 1991: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives, in: *Administrative Science Quarterly* 36, 269–296.
- Willoughby, William*, 1979: *The Joint Organizations of Canada and the United States*, Toronto.
- Wolf, Klaus Dieter*, 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.
- Zürn, Michael*, 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen.
- Zürn, Michael*, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Edition Zweite Moderne*, Frankfurt a.M.