

discussion paper

32

Roland Scherer, Joachim Blatter
und Christian Hey

Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender
Umweltpolitik. Historische, theoretische und
analytische Ausgangspunkte

EURES discussion paper dp-32
ISSN 0938-1805

1994

EURES
Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG
Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0
Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Das EURES-Institut

Ökonomie und Ökologie gehören für uns zusammen.

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

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

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

Unser Anliegen

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

- Nachhaltige Entwicklung
- Europäische Zusammenarbeit
- Demokratie

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

Unsere Arbeitsbereiche

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

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

Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik

Historische, theoretische und analytische
Ausgangspunkte

Roland Scherer
Joachim Blatter
Christian Hey

1994

EURES
Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG
Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0
Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44

Prof. Leuenberger
Hochschule St. Gallen
Volkswirtschaftliche Abteilung
Bahnhofstr. 8
CH-9000 St. Gallen

Das vorliegende discussion paper wurde im Rahmen des Forschungsprojektes 'Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik' erstellt, das derzeit vom EURES-Institut für regionale Studien in Europa (Freiburg/ D), POPLAR (Brüssel/ B) und der Hochschule St. Gallen, Prof. Dr. Leuenberger (St. Gallen/ CH) durchgeführt wird. Die Koordination des Gesamtprojektes liegt beim EURES-Institut. Die Durchführung des Projektes wird im Rahmen des Forschungsprogrammes 'SEERS' durch die Kommission der Europäischen Union, GD XII (Brüssel/ B) sowie durch das Schweizerische Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (Bern/ -CH) finanziell gefördert.

Roland Scherer, geb. 1965

Dipl.-Verw.-Wiss, Studium an der Universität Konstanz mit Schwerpunkt Kommunal- und Regionalwissenschaft. Während seiner Tätigkeit am Institut für Technologiemanagement (ITEM) an der Hochschule St. Gallen arbeitete er mit an einen 'Impulsprogramm für die Bodenseeregion'. Seit 1992 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am EURES-Institut und beschäftigt sich dort mit Fragen regionaler Entwicklung und grenzüberschreitender Kooperation.

Joachim Blatter,

geb. 1966, Diplom-Verwaltungswissenschaftler, Universität Konstanz; Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin; Diplomarbeit (1993) zu den Möglichkeiten und Restriktionen von umweltorientierten Maßnahmen im Personennahverkehr; seit 1993 Hochschulassistent an der Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften St. Gallen; Mitautor der Studie "Euroregion Bodensee. Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Impulsprogramm". Im Auftrag der Länder und Kantone der Bodenseeregion und mit Unterstützung der EU-Kommission (1992); Aktuelle Dissertationsarbeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa und Nordamerika.

Christian Hey,

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

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung und Fragestellung	1
2	Die politischen Handlungsfelder 'Transnationale Umweltpolitik' und 'Grenz- überschreitende Kooperation'	4
2.1	Umweltpolitik als transnationales Aufgabenfeld	4
2.1.1	Typisierung grenzüberschreitender Umweltprobleme	4
2.1.2	Entwicklung transnationaler Umweltpolitik	6
2.2	Grenzüberschreitende Kooperation als politisches Handlungsfeld . . .	8
2.2.1	Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa	9
2.2.2	Typisierung grenzüberschreitender Kooperationen	12
2.3	Motive grenzüberschreitender Kooperationen im Umweltschutz . . .	16
2.4	Strukturmuster grenzüberschreitender Kooperation	17
3	Ansätze zur Analyse von Umweltpolitik	19
3.1	Kategorien der Umweltpolitikanalyse	19
3.1.1	Stufenmodell der Umweltpolitik	19
3.1.2	Instrumente der Umweltpolitik	21
3.1.3	Akteure und ihre Interessen in der Umweltpolitik	24
3.1.4	Problemlösungskapazitäten und Offenheit des politischen Prozesses	25
3.1.5	Politische Prozeß der Umweltpolitik	26
3.2	Dimensionen der Umweltpolitik	31
3.2.1	Die Ebenendiskussion in der Umweltpolitik	32
3.2.2	Grenzüberschreitender Umweltschutz und Theorien inter- nationaler Politik	38
4	Ansätze zur Analyse grenzüberschreitender Kooperationsprozesse	44
4.1	Stufenmodell der regionalen Integration	44
4.2	Erkenntnisse über Einflußfaktoren auf horizontale Politikkooperatio- nen	46
4.2.1	Erkenntnisse aus Untersuchungen zur interkommunalen Zu- sammenarbeit	47
4.2.2	Erkenntnisse aus Untersuchungen zur föderalen Zusammen- arbeit im Bundesstaat	48
4.2.3	Empirische Erkenntnisse der Analyse von grenzüberschrei- tenden Kooperationen	49
5	Einflußfaktoren der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbe- reich	52
6	Abstract	58
7	Literatur	59

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	Abhängige und unabhängige Variablen grenzüberschreitender Umweltpolitik	3
Abb. 2	Das umweltpolitische Interessendreieck (Quelle: Prittwitz 1990:118)	24
Abb. 3	Der Policy-Zyklus (Quelle: Prittwitz 1990:95)	28
Abb. 4	Strukturierung der Einflußfaktoren im Problemverarbeitungssystem	53
Abb. 5	Strukturierung der Einflußfaktoren im Problemverarbeitungsprozeß	56

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Bewertungsprofil für grenzüberschreitende Maßnahmen mit den Dimensionen "Wirkungstiefe der Strategien" und "Fortgeschrittenheit des Instrumenteneinsatzes"	23
Tabelle 2	Matrix der problemadäquaten Handlungsebenen der Stufen umweltpolitischer Wirkungstiefe	36
Tabelle 3	Versuch einer Matrix für die problemadäquate Handlungsebene (Quelle: Hey 1992:33)	37
Tabelle 4	Maßnahmen und Organisationsformen grenzüberschreitender Kooperation	45

1 Einführung und Fragestellung

Im Rahmen der vorliegenden Studie soll versucht werden, Hindernisse der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich zu identifizieren und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation zu formulieren. Die Studie bezieht sich dabei auf die grenzüberschreitende Kooperation auf einer regionalen Ebene. Unter Region wird dabei eine Ebene unterhalb der jeweiligen Nationalstaaten und oberhalb der jeweiligen Kommunen verstanden. Grenzüberschreitend bedeutet hier die Überschreitung von Nationalstaatsgrenzen. Der spezifische Untersuchungsgegenstand der Studie stellt dabei die Überschneidung von zwei unterschiedlichen Politikbereichen dar, einerseits grenzüberschreitende Kooperationen auf einer subnationalen Ebene und andererseits Umweltpolitik. Beide Politikfelder weisen eine Reihe von gemeinsamen Charakteristika auf:

- Umweltpolitik und grenzüberschreitende Kooperation sind zwei relativ neuartige Politikfelder. Beide Politikfelder sind schon seit den siebziger Jahren Gegenstand der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion, doch kann in beiden Feldern sowohl eine erheblich zunehmende Bedeutung in der politischen Praxis als auch eine zunehmende wissenschaftliche Diskussion festgestellt werden. Verschiedene Gründe sind hierfür ausschlaggebend: Im Zusammenhang mit der Entstehung des europäischen Binnenmarktes und der grundlegenden politischen Veränderungen in Osteuropa wird die 'Undurchlässigkeit' von Grenzen zunehmend kritisiert und wird versucht, die Trennungswirkungen, die von diesen Grenzen ausgehen, abzubauen. Gleichzeitig wurde auch die Umweltpolitik zu einem wichtigen Handlungsfeld der Politik, nachdem erkannt wurde, daß die negativen Auswirkungen der kumulativen Belastungen des Ökosystems nicht mehr ignoriert werden können.
- Für beide Politikfelder gilt gleichzeitig, daß es bei empirischen Untersuchungen eine Bewertung des 'Erfolges' der jeweiligen Politik sehr schwierig ist, da angesichts der Komplexität in beiden Politikfeldern ein einfacher INPUT-OUTPUT-Vergleich oft nur begrenzt möglich ist. Dies liegt darin begründet, daß oftmals kein konkreter 'Auslöser' einer politischen Handlung festgestellt werden kann und daß auch der Politik-OUTPUT sich aus unterschiedlich strukturierten politischen Handlungen oder Instrumenten zusammensetzt. In beiden Politikfeldern ist deshalb eine valide Wirkungsanalyse für einzelne Handlungsprogramme nur schwer möglich.
- Sowohl die Umweltpolitik als auch die grenzüberschreitende Kooperation auf der subnationalen Ebene stellen Politikfelder dar, denen von Seiten der Europäischen Union zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies zeigt sich einerseits in der Vielzahl von wissenschaftlichen Studien zu diesen Bereichen, die von der EU (mit)finanziert wurden, und andererseits auch in den konkreten Handlungen der EU-Kommission, die sich in beiden Feldern stark engagiert. Dies gilt auch für den Bereich der grenzüberschreitenden Kooperationen, für den durch die Aufstellung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG starke Impulse zur Weiterentwicklung und Intensivierung ausgegangen sind.¹

¹ Inwiefern hier tatsächlich Impulse auf die Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperationen ausgegangen sind, und inwiefern diese Förderung auch für umweltpolitische Handlungen verwendet wurde, soll im Rahmen der vorliegenden Studie ebenfalls untersucht werden. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob die zahlreichen Aktivitäten im Rahmen des INTERREG-Programmes nur 'Potemkinsche Dörfer' waren, die lediglich der Akquisition von Fördermitteln dienen.

In beiden Politikfeldern kann derzeit ein rasanter Fortschritt beobachtet werden, der sich auf der europäischen Ebene in einer zunehmenden gesetzlichen Regelung von Umweltnormen manifestiert und andererseits in einer zunehmenden Institutionalisierung und Intensivierung grenzüberschreitender Kooperationen. Eine wissenschaftliche Untersuchung dieser beiden Politikfelder wird dabei von diesem Fortschritt stark beeinflusst; insbesondere die Verwendung standardisierter Analyseinstrumente ist in diesen sich ständig verändernden Politikfeldern meist nur sehr begrenzt möglich. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, ein spezifisches Analyseinstrumentarium für die Untersuchungen der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich zu entwickeln. Aufgrund der hohen Komplexität dieses Politikfeldes ist es jedoch schwer möglich, ein umfassendes Analyseinstrumentarium für das gesamte Politikfeld zu entwerfen. Es wird deshalb versucht, einzelne Analyseinstrumente zu identifizieren, mit denen spezifische Problemstellungen grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich analysiert werden können. Diese Identifizierung eines spezifischen Analyseinstrumentariums kann dabei vor dem Hintergrund der (politik-)wissenschaftlichen Diskussion über die Analyse von Umweltpolitik und die Analyse von horizontalen Politikkooperationen erfolgen. Zuerst muß allerdings die Fragestellung der Arbeit noch expliziter definiert werden. Danach erscheint es sinnvoll, die beiden politischen Handlungsfelder 'transnationale Umweltpolitik' und 'grenzüberschreitende Kooperation' in ihrer geschichtlichen Entwicklung und ihren Ausprägungen darzustellen.

Ziel der Studie ist es, Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Kooperation im Umweltschutz zu identifizieren, indem bisherige Bemühungen eines regionalen grenzüberschreitenden Umweltschutzes analysiert und Einflußfaktoren - positiver oder negativer Art - bestimmt werden. Dieses Erkenntnisinteresse steht im Mittelpunkt der Studie. Darauf aufbauend sollen Überlegungen angestellt werden, wie die negativen Einflußfaktoren (wie z.B. Sprachprobleme) gemildert und die positiven Einflußfaktoren (wie z.B. eine gemeinsame grenzüberschreitende regionale Identität) gestärkt werden, bzw. wie negative Ausprägungen dieser Einflußfaktoren (wie z.B. inadäquate Organisationsformen) in positive verändert werden können.

Inhaltliches Ziel und damit Referenzpunkt der Analyse ist der erfolgreiche Schutz der Umwelt in Grenzregionen. Methodisch gesprochen ist der umweltschützerische Erfolg für die Grenzregion die zentrale abhängige Variable. Diese zentrale abhängige Variable kann nun in einem ersten Schritt ausdifferenziert werden in zwei (mittelbare) Variablen, von denen sie abhängt. Unterschieden werden kann dabei zwischen der grenzüberschreitenden Kooperation einerseits und erfolgreichen Umweltschutzmaßnahmen andererseits (vgl. Abb. 1).

Ein erfolgreicher Schutz der Umwelt in Grenzregionen bedarf sowohl der Kooperation als auch des Vorhandenseins erfolgreicher Umweltschutzbemühungen (der Teilregionen). Nur die positive Ausprägung dieser beiden mittelbaren Variablen stellt die Zielerreichung sicher, da z.B. bei einer erfolgreichen Kooperation bei ökologisch fragwürdigen Maßnahmen (z.B. Straßenbauten) eine Erreichung des eigentlichen Ziels nicht gegeben ist. Dies gilt auch umgekehrt: Sinnvolle Umweltschutzmaßnahmen in einer Region ohne Koordination mit anderen kann zur räumlichen Problemverschiebung (z.B. Müllexporte) und zur Verhinderung einer tiefergehenden Problemlösung führen. Die positive Ausprägung der beiden mittelbaren Variablen sind also als jeweils notwendige, jedoch allein nicht hinreichende Bedingungen einzustufen. Diese mittelbaren Variablen hängen nun ihrerseits wiederum von Einflußfaktoren ab, wobei es bezüglich dieser Beziehungen bereits einen großen Fundus von Erkenntnissen gibt.

In den nachfolgenden Kapitel dieses theoretischen Teils der Gesamtstudie geht es nach der allgemeinen Einführung in Kapitel 2 darum, sowohl Bestimmungsfaktoren für die abhängige Variable (was ist erfolgreicher grenzüberschreitender Umweltschutz?) wie auch für die unabhängigen Variablen, d.h. die potentiellen Einflußfaktoren, zu

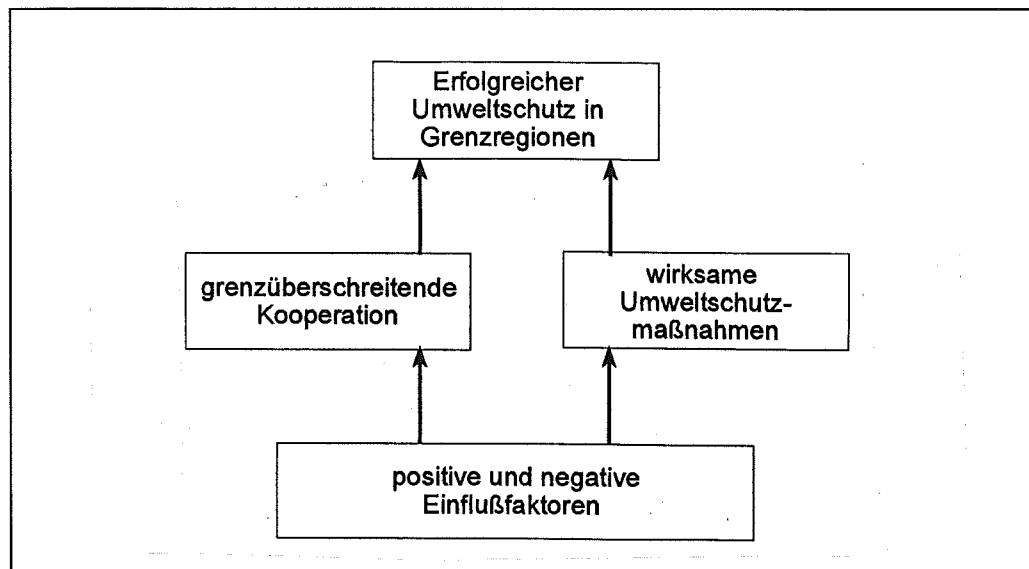


Abb. 1 Abhängige und unabhängige Variablen grenzüberschreitender Umweltpolitik

bestimmen. Dazu werden in Kapitel 3 die Ansätze der Umweltpolitikanalyse herangezogen. Aus diesen Ansätzen können zum einen sinnvolle und praktikable Kategorien für "erfolgreichen Umweltschutz" und zum anderen erste potentielle Einflußfaktoren (für erfolgreichen Umweltschutz) gewonnen werden. In Kapitel 4 werden dann Ansätze zur Analyse von horizontaler (und vertikaler) Politikverflechtung vorgestellt und daraus weitere potentielle Einflußfaktoren (für eine erfolgreiche Kooperation) abgeleitet. Im Schlußkapitel wird dann eine zusammenfassende Systematik der potentiellen Einflußfaktoren auf die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich zusammengestellt.

2

Die politischen Handlungsfelder 'Transnationale Umweltpolitik' und 'Grenz- überschreitende Kooperation'

Dieses Kapitel dient dazu, die beiden für die Studie relevanten Handlungsfelder in ihrer historischen Entwicklung und in ihren möglichen Ausprägungen zu skizzieren sowie erste zentrale Charakteristika der regionalen grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz vorzustellen. Dafür werden zum einen die möglichen Gründe bzw. Motivationen für grenzüberschreitende Kooperationen im Umweltschutz analytisch differenziert und zusammengestellt und zum anderen das typische Strukturmuster dieses Politikfeldes identifiziert: Es ist dies die Netzwerkstruktur, wobei horizontale Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen Institutionen den Kern dieses Netzwerkes darstellen.

2.1 Umweltpolitik als transnationales Aufgabenfeld

Umweltverschmutzung macht an nationalen Grenzen nicht halt. Ökonomische und ökologische Verflechtungen sind international. Probleme bei Umweltschutzbemühungen entstehen vor allem dadurch, daß die Kosten und Nutzen sowohl der ökologischen Folgen wirtschaftlicher Aktivitäten als auch des Umweltschutzes grenzüberschreitend ungleich verteilt sind. In diesem Kapitel werden in einem ersten Schritt die grundlegenden Typen von grenzüberschreitenden Umweltproblemen dargestellt. Im zweiten Schritt wird grob skizziert, wie in den letzten Jahrzehnten mit diesen Problemen umgegangen wurde.

2.1.1 Typisierung grenzüberschreitender Umweltprobleme

Umweltpolitik kann aus ökologischen Gründen nicht an nationalen Grenzen haltmachen. Aber auch sozio-ökonomische Verflechtungen verlangen nach einer abgestimmten Umweltpolitik. Man spricht in diesem Zusammenhang inzwischen von "multipler Interdependenz" (Strübel 1992:26), um das vielfältige Beziehungsgeflecht internationaler Umweltpolitik zu erfassen. Im Prinzip werden dabei drei ökologische Verflechtungstypen unterschieden, die im folgenden kurz dargestellt werden sollen:

- Einwegbelastungen
- Mehrwegbelastungen
- Schutz gemeinsamer Naturgüter

In einer der ersten Analysen über "Umweltaußenpolitik" wurde von Prittwitz (1984:17) zwischen der **Einwegbelastung** und der wechselseitigen Belastung durch Schadstoffe unterschieden. Bei der Einwegbelastung handelt es sich um einen Schadstoff- oder Risikoexport, dem keine entsprechenden Importe gegenüberstehen. Im Gewässerbereich sind dies typischerweise die Oberanlieger, die ihre Abwässer in die Flüsse oder Seen einleiten, ohne selber einen direkten Schaden zu erleiden. Bei der Luftverschmutzung ist es der Industriestandort, dessen Schadstoffe in Windrichtung über die Grenze exportiert werden. Der Export von Müll, Transitverkehr, die Ansiedlung von Atomkraftwerken in Grenznähe oder einseitige Nutzungsansprüche an Wasservorkommen sind andere Formen einer grenzüberschreitenden Problemexternalisierung. Einwegbelastungen führen zu asymmetrischen Interessenstrukturen. Der Schadstoffimporteur hat

ein starkes Interesse an einer Problemlösung (evtl. an einer Verhandlungslösung), der Schadstoffexporteur hat daran - ceteris paribus - ein geringes. Diese Einwegbelastungen erschweren daher eine grenzüberschreitende Kooperation - vor allem weil Kosten und Nutzen einer Maßnahme ungleich verteilt sind.

Leichter ist eine Einigung bei einer ausgeglichenen grenzüberschreitenden Schadstoffbilanz. Bei **wechselseitigen Schadstoffbeziehungen** ist die Interessenlage symmetrischer, weil beide Seiten gleichermaßen Betroffene und Verursacher sind. Die Anwendung des Verursacherprinzips führt damit zu einer ausgeglicheneren Kostenverteilung. Symmetrische Interessenstrukturen gelten in der Theorie internationaler Beziehungen als günstige Voraussetzungen für Zusammenarbeit und Kooperation (vgl. Wolf 1991:101; Zürn 1992; Prittwitz 1984:18).

Ein anderer ökologischer Verflechtungstypus sind Umweltprobleme, die nur international zu lösen sind. Paradigmatisch hierfür sind die Klimaveränderungen und das Ozonloch. Andere globale Güter sind die Meere, die Antarktis, die Artenvielfalt und das für die ökologische Stabilität unabdingbare genetische Reservoir. Hier geht es um **"common goods"** - um **öffentliche (Natur-)Güter** für die es keine national eingrenzbareren Nutzungsansprüche gibt. Ohne eine internationale Regulation der Nutzungsrechte und -beschränkungen droht eine Übernutzung dieser Güter. Da der Verbrauch, die Nutzung oder die Zerstörung dieser globalen Güter dann keinen Beschränkungen unterliegt, würde jeder Akteur, der dennoch auf die Nutzung verzichtet, einseitig Kosten tragen ohne gleichzeitig damit effektiv zum Schutze dieser globalen Güter beizutragen (vgl. Wolf 1991; Breitmeier u.a. 1993; Obernthür 1993).

Neben den hier dargestellten globalen oder internationalen "common goods" sind Naturgüter auch auf der regionalen Ebene von großer Bedeutung. Dies gilt insbesondere auch für die Grenzregionen, da empfindliche Ökosysteme nicht notwendigerweise an nationalen Grenzen haltmachen. Es kann hier von einer regionalen grenzüberschreitenden "Allmende" gesprochen werden, deren Nutzungsansprüche geregelt werden müssen: z.B. grenzüberschreitende Trinkwasser- oder Grundwasservorkommen, grenzüberschreitende Naturparks oder empfindliche Ökosysteme (z.B. Ozongefahr durch Inversionswetterlage, Tallage etc.).

Interdependenz geht über die ökologischen Verflechtungen hinaus. Sie betrifft auch die ökonomischen Verflechtungen. Unterschiedliche Umweltstandards unter den Bindungen einer ungehinderten Mobilität von Personen, Arbeit, Gütern und Kapital können zu ungewollten Ausweichreaktionen führen. Ein gutes Beispiel hierfür stellt der "Benzintourismus" dar, der in grenznahen Räumen ein weitverbreitetes Phänomen ist, wenn die nationale Mineralölsteuerbelastung unterschiedlich ausfällt. Weiterhin kann es zu Wettbewerbsproblemen für Industrien aus Ländern mit hohen Standards kommen, auch wenn diese nicht überschätzt werden sollten. Im Vergleich mit anderen Kostenfaktoren spielt der Umweltschutz für die meisten Branchen noch eine relativ untergeordnete Rolle (vgl. zu dieser Debatte Sprenger 1991, Sprenger 1992, Hey/ Jahns-Böhm 1989). Aus diesem Grunde darf auch die Gefahr einer Standortverlagerung aufgrund unterschiedlicher Umweltstandards nicht überschätzt werden. Es gibt erhebliche ökonomische Spielräume für Abstufungen in der Umweltpolitik. Allerdings können diese Unterschiede in grenznahen Räumen, in denen Kommunikation und die Mobilität von Kapital und Arbeit weniger kostspielig ist als über große Distanzen, durchaus eine gewisse Relevanz haben.

Die oben beschriebenen Elemente "multipler Interdependenz" erfordern eine internationale Kooperation und Zusammenarbeit. Sie sind insbesondere in Grenzregionen auffindbar, in denen die gegenseitigen Abhängigkeiten und Verflechtungen wegen der räumlichen Nähe und der Zugehörigkeit zu gemeinsamen Ökosystemen besonders stark ausgeprägt sind.

2.1.2 Entwicklung transnationaler Umweltpolitik

Transnationale Umweltpolitik ist historisch gesehen ein relativ neues Phänomen (vgl. Prittwitz 1984; Strübel 1992). Auf die internationale Tagesordnung kam sie Anfang der siebziger Jahre im Rahmen der internationalen Konferenz von Stockholm (vgl. Breitmeier u.a. 1993:163). Diese Konferenz stand zum einen unter den schlechten Vorzeichen einer regionalen Einwegbelastung - den britischen Schadstoffexporten in die skandinavischen Länder - zum anderen aber auch unter den Vorzeichen der globalen Diskussion um die "Grenzen des Wachstums", die die Diskussion der frühen siebziger Jahre bestimmte. In den frühen siebziger Jahren entstanden erste nationale und internationale Umweltprogramme und -philosophien. In dieser Zeit fand aber auch die ersten regionalen grenzüberschreitenden Proteste von Umweltgruppen gegen umweltgefährdende Industrieansiedlungen statt. In den folgenden Jahren wurden zahlreiche regionale und internationale Abkommen im Umweltbereich getroffen. Im Vordergrund standen "internationale Regime" zum Schutz der Meere und Binnengewässer, sowie zur grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung (Breitmeier u.a. 1993:172ff). Unter internationalen Regimen versteht man gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, die international zur Lösung eines Problems ausgehandelt worden sind.

Eine zweite Welle der internationalen Umweltpolitik entwickelte sich im Kontext mit der globalen Klimaschutzdiskussion Ende der achtziger Jahre, die ihren vorläufigen Höhepunkt und Abschluß in der UNCED - Konferenz in Rio im Sommer 1992 hatte. Das in Rio vereinbarte Abkommen ist weniger wegen seiner substantiellen Ergebnisse bedeutsam, als vielmehr wegen der Schaffung eines gemeinsamen institutionalisierten Rahmens innerhalb dessen globale Fragen, wie Klimaschutz oder die Bewahrung der Artenvielfalt weiter behandelt werden (vgl. Oberthür 1993).

Mit einer gewissen Zeitverzögerung setzt auch die bi- und multilaterale Zusammenarbeit ein, die Auswirkungen auf Grenzregionen hat. Seit Ende der siebziger Jahre sind zudem eine Reihe bilateraler und trilateraler Abkommen getroffen worden. 1977 gab es ein deutsch-französisches Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich über radiologische Unfälle, 1981 ein weitergehendes Abkommen über Nuklearsicherheit (Woehrling 1987:157). Hinsichtlich der gegenseitigen Information über Planungen und Notfälle bei Atomkraftwerken hat die Schweiz, sowohl mit Deutschland als auch mit Frankreich 1979 und 1980 ein bilaterales Abkommen getroffen (Wildhuber 1987:225). Die trinationale Oberrheinkonferenz hat 1982 und 1984 Empfehlungen zur gegenseitigen Unterrichtung über neue Projekte mit schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt beschlossen (Pätzold 1987:121).

Die erste Welle der grenzüberschreitenden Umweltpolitik konzentrierte sich also auf rudimentäre Elemente eines gemeinsamen Risikomanagements bei gefährlichen Anlagen mit einem grenzüberschreitenden Bedrohungspotential und auf Informations- und Konsultationspflichten.

Eine Zwischenrolle zwischen der internationalen und der nationalen Umweltpolitik nimmt die EU ein. In der EU müssen nicht an jedem Einzelfall die Spielregeln für die Aushandlung eines Abkommens neu definiert werden. Europäische Umweltpolitik ist seit 1973 faktisch und seit 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte auch rechtlich fester institutionalisiert als internationale Abkommen. Europäische Umweltpolitik erhielt ihre Dynamik aus der Notwendigkeit der Harmonisierung von unterschiedlichen Standards, die das Ziel eines freien Binnenmarktes gefährden könnten. Sie war damit immer auch Folge der wirtschaftlichen Integration und nicht nur eine Antwort auf internationale Umweltgefährdungen. Aus diesem Grunde ist das europäische Umweltrecht quantitativ umfassender, als es einzelne internationale Abkommen sein könnten. Es gibt inzwischen über 200 Umweltschutzrichtlinien, es wurden fünf Umweltaktionsprogramme beschlossen sowie zahlreiche Empfehlungen und Resolutionen.

Qualitativ ist die europäische Umweltpolitik defizitär - sie löst das Anspruchsniveau, das in den Umweltaktionsprogrammen und im EU-Vertrag formuliert wird, nicht ein (dazu: Rehinder/ Stewart 1985; Strübel 1992; Hey 1994). Dieses Umweltrecht gibt insofern Impulse für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, als es auch materielle Mindestanforderungen an den Umweltschutz harmonisiert und damit auch einen Mindestrahmen zum grenzüberschreitenden Vollzug dieser Mindestanforderungen bildet. Das europäische Umweltrecht vermag für Kooperationen förderlich zu sein, die über die Stufe der Konsultation hinausgehen.

Die Diskussion um Umweltprobleme in Grenzregionen fristete im Vergleich zu diesen internationalen Debatten ein Schattendasein. Grenzüberschreitende Umweltprobleme spielten lediglich auf der zwischenstaatlichen Ebene eine wichtige Rolle auf der Agenda. Sie wurden also vorwiegend in ihrer internationalen Dimension, nicht aber in ihrer regionalen Dimension behandelt. Internationale Umweltpolitik mit einer grenzüberschreitenden, regionalen Dimension begann mit dem Gewässerschutz. Zu den ersten internationalen Abkommen zum Schutze von Binnengewässern gehört das bereits 1960 beschlossene Abkommen von Steckborn am Bodensee (Breitmeier u.a. 1993:170). Zum Schutz des Bodensees wurden bereits in den sechziger Jahren grenzüberschreitende Maßnahmenprogramme, wie der Bau von Kläranlagen, begonnen (Strübel 1992), die in den siebziger und achtziger Jahren kontinuierlich weiterentwickelt wurden, um die Wasserqualität dieses wichtigen Trinkwasserspeichers zu erhalten. Als weiteres Beispiel kann das Rheinschutzabkommen von 1963 und die darauf folgenden Abkommen und Maßnahmenpakete genannt werden. 1987 wurde ein internationales Aktionsprogramm für den Rhein beschlossen, das die Wasserqualität bis zum Jahr 2000 erheblich verbessern sollte (Berner Vereinbarung). In den siebziger und achtziger Jahren wurden auch verschiedene Abkommen zum Schutz der "Binnenmeere", wie der Ostsee, der Nordsee oder des Mittelmeeres vereinbart, die von mehreren Anliegerstaaten genutzt und verschmutzt werden.

Von regionaler bzw. grenzüberschreitender Bedeutung ist vor allem das europäische Immissionsschutzrecht. Die EU hat bereits in den siebziger und achtziger Jahren Qualitätswerte für Oberflächengewässer, Trink- und Grundwasser, sowie für die Konzentration von Schadstoffen in der Luft erlassen, deren Vollzug auf regionaler Ebene erfolgen muß. Auch Vorschriften zur Sicherheit gefährlicher Anlagen und die europäischen Naturschutzrichtlinien (insbesondere die Vogelschutz- und die Habitatschutzrichtlinie) haben eine regionale bzw. grenzüberschreitende Dimension (vgl. Krämer 1988c). EU-rechtlich wurde die grenzüberschreitende Dimension das erste Mal 1982 in der Sevesorichtlinie verankert (Woehrling 1987:166). Die Sevesorichtlinie fordert eine grenzüberschreitende Informationspflicht bei großen Chemieprojekten. In Art. 7 der UVP-Richtlinie von 1985² wird die frühzeitige Notifikation gefordert und eine grenzüberschreitende Konsultation empfohlen. Eine grenzüberschreitende Dimension haben auch andere EU-Richtlinien insbesondere die Vorschriften zum grenzüberschreitenden Transport von gefährlichen Abfällen, die Luftreinhalte- und Wasserschutzrichtlinien.

Weitere Impulse zum Umweltschutz in Grenzregionen gingen von internationalen Organisationen wie der OECD und der UNO aus. Die OECD hat bereits 1978 eine "Recommendation of the Council for Strengthening international Cooperation on Environmental Protection in Frontier Regions" herausgegeben (Speiser 1993:83). Im Februar 1991 wurde die Konvention der UNO zur "Grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung" verabschiedet. Diese sieht vor, daß bei Projekten mit umweltschädlichen Auswirkungen über die Grenze hinweg eine frühzeitige Information der

² Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/ 337/ EWG) in: Abl. L 175/ 40f vom 5.7.1985

zuständigen Stelle im anderen Land erfolgt. Auf Wunsch des Nachbarlandes kann dieses an der Umweltverträglichkeitsprüfung teilnehmen. Die Konvention gewährleistet die grenzüberschreitende Beteiligung der Öffentlichkeit. Sie verankert eine enge grenzüberschreitende Konsultation aller betroffenen Parteien. Sie ist damit in dieser Hinsicht präziser formuliert, als die UVP-Richtlinie der EU, die nur eine Behördeninformation vorsieht (Mayer-Rutz 1992:69). 1992 wurden weitere Abkommen verabschiedet, die sich mit dem grenzüberschreitenden Risikomanagement bei Unfällen in gefährlichen Anlagen, sowie mit dem Schutz grenzüberschreitender Wasserressourcen beschäftigen (ECE 1992). Das grenzüberschreitende Risikomanagement definiert Informationspflichten, Notfallvorsorgepflichten und Empfehlungen zur gegenseitigen Hilfe. Die Erarbeitung einer verantwortungsgerechten Haftung wird sehr vage empfohlen. Die Erfordernisse der Konvention zu grenzüberschreitenden Wasserressourcen geht hinsichtlich ihrer Reichweite und Wirkungstiefe weit über die bisherigen Abkommen hinaus. Es geht um den Schutz gemeinsamer Ressourcen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips. Ziel ist die Verhinderung und Verminderung der Verschmutzung von Grund- oder Oberflächengewässern, sowie deren Sanierung, soweit dies erforderlich erscheint. Das Abkommen postuliert die Anwendung des Vorsorge-, Verursacher- und Reziprozitätsprinzips. Es formuliert materielle Kriterien für den Wasserschutz, wie die Anwendung der "best available technology", den Bau von Kläranlagen, der Extensivierung der Landwirtschaft und der Entwicklung von Grundwasserschutzplänen.

Neue Impulse sind mit Vollendung des freien Binnenmarktes und der Abschaffung der Grenzkontrollen seit Anfang 1993 zu erwarten. Dies gilt insbesondere für Grenzregionen, die den Gegensatz zwischen europäischer Einigung und unterschiedlichen, widersprüchlichen Umweltpolitiken und Leitbildern am deutlichsten erfahren. Besonders betroffen sind hiervon die Schweizer Grenzkantone, wo die "kleine Außenpolitik" in den Grenzregionen zum Ersatz für die "große Einbindung" in den europäischen Wirtschaftsraum und die EU werden soll. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz wird deshalb aller Voraussicht nach in den kommenden Jahren deutlich an Bedeutung gewinnen. Diese Aufwertung hängt eng mit dem Wiederentdecken der regionalen Dimension für die Lösung zahlreicher umweltbezogener Probleme (z.B. Verkehr, Abfall, Freiraumsicherung) zusammen. Die zunehmende Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz korrespondiert mit dem Bedeutungsgewinn, der den grenzüberschreitenden Kooperationen allgemein in den vergangenen Jahren zugerechnet werden kann. Im folgenden soll deshalb kurz auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperationen eingegangen werden und versucht werden, eine Systematik für die unterschiedlichen Kooperationsformen zu entwickeln.

2.2 Grenzüberschreitende Kooperation als politisches Handlungsfeld

Regionale grenzüberschreitende Kooperation hat bezüglich ihrer primären Zielsetzung und ihrer Entstehungsgeschichte nicht viel mit der transnationalen Umweltpolitik zu tun. Zuerst müssen daher die Entwicklungsgeschichte, die Zielsetzungen und die Ausprägungsformen der regionalen grenzüberschreitenden Kooperation skizziert werden, bevor auf die Überlappungsbereiche der beiden Politikfelder eingegangen werden kann.

2.2.1 Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten rückten die Grenzregionen stärker als früher in den Blickpunkt kommunaler und staatlicher Politik. Dies zeigt sich in der ständig wachsenden Zahl von institutionalisierten Zusammenschlüssen in vielen verschiedenen Grenzregionen. Die ursprüngliche Initiative für solche Zusammenschlüsse ging von einigen aktiven Grenzregionen aus. Sie wurde aber auch stark durch internationale Organisationen, vor allem durch den Europarat, gefördert. Als Pioniere der grenzüberschreitenden Kooperation auf subnationaler Ebene können vor allem die EUREGIO an der deutsch-niederländischen Grenze und die Regio Basiliensis am Oberrhein angesehen werden. Inzwischen bestehen in West- und Mittel-Europa aber eine Vielzahl von Institutionen, in deren Mittelpunkt die grenzüberschreitende Kooperation auf einer subnationalen Ebene steht. Zwischen den Institutionen in den verschiedenen Grenzregionen bestehen hinsichtlich der jeweiligen organisatorischen Ausgestaltung große Unterschiede: Beispielfhaft aufgeführt seien hier die EUREGIO, die den Raum Twente/ NL - Rhein-Ems/ BRD umfaßt und einen Zusammenschluß von inzwischen 104 Gemeinden zu einer kommunal-verbandlichen Vereinigung darstellt,³ sowie die Regio Basiliensis, die als schweizerischer, privatrechtlich organisierter Verein institutionalisiert ist, der 1963 gegründet wurde. Dieser Verein verfolgt das Ziel, die Entwicklung des oberrheinischen Raumes zu einer zusammengehörigen europäischen Grenzregion zu fördern. Die Regio Basiliensis ist als nationaler Verein nicht die Institution, unter der die gesamte grenzüberschreitende Kooperation in der Oberrheinregion zusammengefaßt wird, sondern sie ist der 'Ansprechpartner' in der Schweiz für die anderen Institutionen grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Region.

In den unterschiedlichen grenzüberschreitenden Kooperationen werden verständlicherweise verschiedene Zielsetzungen verfolgt. Grundsätzlich können jedoch zwei Hauptzielsetzungen unterschieden werden: Einerseits dienen grenzüberschreitende Kooperationen dem Abbau der bestehenden Grenzhindernisse und fördern damit das Entstehen eines 'europäischen Hauses'. Andererseits kann die grenzüberschreitende Kooperation auch die Stellung der zahlreichen Grenzregionen gegenüber den jeweiligen nationalen Zentren stärken und dient damit auch der Stärkung der Stellung der Regionen in einem 'vereinigten Europa' (vgl. Borkenhagen 1992:40).

Die Themenpalette der Euroregionen war und ist weit gespannt und reicht z.B. bei der EUREGIO von Wirtschaft über Verkehr, Soziales, Landwirtschaft, Umwelt, Technologie bis zu Kultur, Bildung und Tourismus (vgl. Gabbe 1987:127). Auch die Gründe, die zur Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperationen führten, waren und sind sehr unterschiedlich. Es besteht jedoch immer ein enger Zusammenhang mit den grundsätzlichen Zielsetzungen grenzüberschreitender Kooperationen. Exemplarisch sei hier nur auf die Gründung der EUREGIO hingewiesen, die sehr stark dadurch motiviert war, daß man sich in der Grenzlage (vor allem wirtschaftlich) vernachlässigt und eingeengt fühlte und durch gemeinsames Lobbying bei den Zentren und durch Abbau der internen Schranken die (wirtschaftlichen) Entwicklungsmöglichkeiten verbessern wollte (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1992; von Malchus 1975).

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation in den verschiedenen europäischen Grenzregionen wurde sehr stark von den Aktivitäten internationaler Organisationen gefördert. Als Unterstützer und als Plattform für regionale grenzüberschreitende Kontakte betätigten sich dabei seit Ende der sechziger Jahre insbesondere der Europarat, die OECD, die KSZE und die EU (vgl. Speiser 1993:72ff). Im folgenden soll deshalb versucht werden, einen Überblick über deren Aktivitäten zu geben.

³ Zur Betrachtung des institutionellen Arrangements der EUREGIO vgl. z.B. Gabbe (1987:122ff)

Im Vordergrund stehen sicherlich die Aktivitäten des Europarates. Innerhalb des Europarates beschäftigen sich verschiedene Gremien mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: 1987 wurde vom Ministerkomitee des Europarates ein "Ad-hoc-Ausschuß für grenzüberschreitende Zusammenarbeit" (CAHCT) geschaffen, in dem Regierungsvertreter und Beobachter der europäischen Grenzregionen schon existierende grenzüberschreitende Kooperationen untersuchen und Modellabkommen, z.B. für die interregionale und interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung, erarbeiteten. Die Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses wird derzeit vom Lenkungsausschuß für regionale und kommunale Angelegenheiten (CDLR), einem regelmäßig tagenden Expertenausschuß für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in dem elf Staaten und die Vertreter verschiedener Regionen zusammenarbeiten, weitergeführt. Seit 1982 gibt es im Generalsekretariat des Europarates ein Studien- und Dokumentationsbüro für grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften, zu dessen Aufgaben es gehört, Hilfestellungen bei der Ausarbeitung von Abkommen, insbesondere beim Verfassen der juristischen Texte, zu geben und so die Schaffung grenzüberschreitender Regionen zu unterstützen. Desweiteren gibt es seit 1957 die Ständige Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) als beratendes Gremium beim Europarat und seit 1985 die Versammlung der Regionen Europas (VRE) mit einer Arbeitsgruppe für Grenzregionen. Ziel der VRE ist es, die Regionen direkt an der europäischen Politik, vor allem der europäischen Regionalpolitik, zu beteiligen. Auch die Europäische Raumordnungskonferenz und die Europäische Konferenz der Innenminister beschäftigen sich mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Von diesen Gremien werden regelmäßig Resolutionen mit empfehlendem Charakter an den Europarat und/ oder die Nationalregierungen verabschiedet, so z.B. die Europäische Raumordnungscharta von 1983, die sich inzwischen als allgemein akzeptierter Normenkatalog und europäisches Leitbild durchgesetzt hat.

Die KGRE und die Parlamentarische Versammlung des Europarats veranstalteten 1972 in Straßburg die erste "Europakonferenz der Regionen", auf die bis 1991 vier weitere derartige Konferenzen folgten. Im Rahmen dieser europäischen Konferenzen war es den politischen, administrativen und wissenschaftlich arbeitenden Vertretern der europäischen Grenzregionen möglich, Informationen und Erfahrungen auszutauschen, Problemgebiete aufzuzeigen und Empfehlungen mit Lösungsvorschlägen an ihre jeweiligen Regierungen und an die europäischen Institutionen zu richten.

1980 wurde das europäische Rahmenabkommen über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften geschaffen. Durch diese europäische Norm sollte den Regionen ein juristisches Instrument zur Überwindung von Hindernissen, die im nationalen Recht begründet sind, in die Hand gegeben werden. Da es aber unter dem Vorbehalt nationaler Hoheitsrechte steht, sind die betroffenen Regionen weiterhin auf zusätzliche bilaterale Abkommen auf staatlicher Ebene angewiesen. Eine Anerkennung des Rechtes der Gemeinden auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit - gibt es durch das Rahmenabkommen nicht. Das Rahmenabkommen enthält neben dem eigentlichen Vertragstext auch Modellabkommen und Textvorschläge für grenzüberschreitende Kooperationen. Auf der Grundlage des Rahmenabkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften verabschiedeten die BENELUX-Staaten sowie die Niederlande und die deutschen Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Staatsverträge, in denen das Recht der Gemeinden und Regionen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerstaatlich abgesichert wird und in denen den Körperschaften neue rechtliche Möglichkeiten der Kooperation (u.a. grenzüberschreitende Zweckverbände) ermöglicht werden (vgl. von Malchus 1991:248).

Neben dem Europarat beschäftigt sich seit den siebziger Jahren die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit der grenzüberschreitenden Kooperation auf regionaler Ebene. Die OECD setzte sich dabei hauptsächlich mit dem Problem der Umweltverschmutzung in Grenzregionen auseinander. Als Ergebnis verabschiedete der OECD-Rat 1978 die "Recommendation of the Council for Strengthening International Cooperation on Environmental Protection in Frontier Regions" (vgl. Speiser 1993:83). Weiterhin wurden auch im Rahmen der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) verschiedene Deklarationen verabschiedet, in denen dem Regionalismus und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine wichtige Bedeutung für den Minderheitenschutz zugesprochen wurde (vgl. Speiser 1993:84).

Von der Europäischen Gemeinschaft gingen lange Jahre keine entscheidenden Impulse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus. Zwar regte die EU-Kommission bereits Mitte der siebziger Jahre die Erarbeitung sog. "Grenzüberschreitender Regionalentwicklungsprogramme" an (vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung 1992:13) und erließ im Jahre 1981 die "Empfehlung betreffend der grenzübergreifenden Koordinierung im Bereich der Regionalentwicklung" und das Europäische Parlament verabschiedete 1988 die "Gemeinschaftscharta der Regionen", in der neben einer Legaldefinition der Regionen auch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf allen, insbesondere aber der regionalen Ebene postuliert wird (vgl. Speiser 1993:80). Aber erst im Rahmen der Neuordnung der Europäischen Regionalpolitik wurde 1990 mit dem INTERREG-Programm ein Instrumentarium für Grenzregionen entwickelt, das durch die Bereitstellung von erheblichen Fördermitteln die Kooperationsanstrengungen der Grenzregionen in ganz erheblichem Maße stimuliert hat (vgl. von Malchus 1991, EU-Kommission 1993).

INTERREG hat als Gemeinschaftsinitiative für die Grenzgebiete der Gemeinschaft zwei Ziele: die Integration der gemeinschaftsinternen Grenzgebiete soll gefördert und die Isolierung der Gebiete an den Außengrenzen soll verringert werden. Die Initiative gilt den unter die Ziele Nr. 1 (rückständige Gebiete), 2 (vom industriellen Niedergang betroffene Gebiete) und 5b (ländliche Gebiete mit Entwicklungsrückstand) fallenden Grenzgebieten. Darüberhinaus werden in allen Grenzgebieten ergänzende Maßnahmen in Form von Studien und Pilotprojekten gefördert. Für INTERREG wurden aus allen drei Strukturfonds für die Jahre 1990 bis 1993 900 Mio ECU zur Verfügung gestellt. Davon waren 800 Mio für die Ziel 1, 2 und 5b-Gebiete bestimmt. Die Zuständigkeit für die Ausarbeitung der Projekt- und Programmvor schläge liegt bei den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten. Die Kommission räumt allerdings Projekten, die in Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entwickelt wurden, eine gewisse Priorität ein. Wegen der großen Unterschiede zwischen den Fördergebieten wurden die Leitlinien für operationelle Programme sehr flexibel gestaltet, damit die Programme auf die besonderen Erfordernisse und Merkmale der Grenzgebiete abgestimmt werden können. Es soll ein möglichst breiter Fächer von Aktionen gefördert werden (vgl. Manthey 1993:34).

Im November 1991 wurde von der EU-Kommission außerdem ein raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen "Europa 2000" vorgelegt, in dem die Grenzregionen als spezifischer Bereich für Gemeinschaftsinterventionen festgelegt wurden (vgl. Siebeck 1993:75). Weiterhin wurde 1992 im Vertrag von Maastricht ein "Ausschuß der Regionen" beschlossen, der Kommission und Rat beratend zur Seite stehen soll und damit die Präsenz und Mitsprachemöglichkeiten der Regionen in Brüssel erhöhen soll.⁴

⁴ Der "Ausschuß der Regionen" löst damit den "Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften" bei der EG-Kommission ab, der bereits seit 1976 besteht (vgl. Benz 1993:334).

Daneben werden von der Europäischen Gemeinschaft auch grenzüberschreitende Informationsprojekte der Gewerkschaften und der Industrie- und Handelskammern gefördert (vgl. Manthey 1993:37).

Neben den hier aufgeführten internationalen Organisationen lieferten die Regionen durch europaweite Zusammenschlüsse und Veranstaltungen wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Zu nennen sind hier vor allem die folgenden beiden Aktivitäten:

- Da die verschiedenen Regionen der Meinung waren, daß regionale Interessen innerhalb der "Ständigen Konferenz der Gemeinden und Regionen Europas" (KGRE) nicht genügend vertreten wurden, bildeten sich 1985 die "Versammlung der Regionen Europas" (VRE) und 1989 die Konferenz "Europa der Regionen" (KER). Mit Hilfe dieser beiden Institutionen wollten verschiedene Regionen vor allem auf die Entwicklung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Einfluß nehmen (vgl. Müller 1994).
- Bereits 1971 schlossen sich einige europäische Grenzregionen (vor allem Regionen entlang des Rheins) zur Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) zusammen. Diese Arbeitsgemeinschaft entwickelte sich zu einem Geburtshelfer und Motor regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Sie baute in den letzten Jahren ein "Zentrum für Beratung und Informationsaustausch zwischen den europäischen Grenzregionen" bei der EUREGIO in Groningen auf. Sie ist auch mit der Durchführung des LACE-Projekts (Linkage, Assistance and Co-operation for the European border regions) beauftragt (vgl. von Malchus 1991:250). Dieses Pilotprojekt wird als begleitende Maßnahme zur Gemeinschaftsinitiative INTERREG seit 1990 von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanziert und soll in erster Linie Hilfestellung geben bei der Erarbeitung grenzüberschreitender Programme und deren Umsetzung, bei der Entwicklung von Projekten und bei der Herstellung von Kontakten. Außer dieser technischen Unterstützung der Grenzgebiete wurde innerhalb des LACE-Projekts auch eine Datenbank für grenzüberschreitende Kooperationsvorhaben eingerichtet, in der die reichhaltigen Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa systematisch erfaßt und den Grenzregionen ihren besonderen Bedürfnissen entsprechend seit 1993 zugänglich gemacht werden. Unter anderem soll mit Hilfe dieser Datenbank auch die Vernetzung zwischen Grenzregionen gefördert werden. Weiterhin betreibt die AGEG auch Öffentlichkeitsarbeit in den Grenzregionen selber und gegenüber den nationalen Instanzen und unterstützt die Grenzregionen bei deren eigenen Öffentlichkeitsarbeit.

Es zeigt sich hier, daß die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Kooperation auf der regionalen Ebene schon seit einigen Jahren erkannt wurde und auch in konkrete Handlungen und Programme umgesetzt wurde. In den vergangenen Jahren kann dabei ein deutlicher Bedeutungszugewinn der grenzüberschreitenden Kooperation in ganz Europa festgestellt werden. Es kann angenommen werden, daß das INTERREG-Programm der Europäischen Gemeinschaft und das damit zusammenhängende LACE-Projekt der AGEG hierfür wichtige Impulsgeber waren. Welche Bedeutung diese Programme für die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltschutz haben, muß noch konkret untersucht werden. Angesichts der Vielzahl verschiedener Formen grenzüberschreitender Kooperation erscheint es notwendig, daß im folgenden der Versuch einer Typisierung grenzüberschreitender Kooperationen vorgenommen wird.

2.2.2 Typisierung grenzüberschreitender Kooperationen

Grenzüberschreitende Kooperationen sind schon seit längerem Gegenstand verschiedener wissenschaftlicher Untersuchungen. Im Vordergrund standen dabei vor allem

Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation in der Raumplanung sowie Fragen hinsichtlich der Rechtsnatur und der Rechtmäßigkeit dieser Kooperationen. In der neueren Diskussion gewinnen nun institutionelle und organisatorische Fragestellungen an Bedeutung. Aufbauend auf den Erkenntnissen dieser Diskussionen lassen sich nun verschiedene Möglichkeiten feststellen, wie die Vielfalt der grenzüberschreitenden Kooperationen systematisiert werden kann (vgl. z.B. Friedrich-Ebert-Stiftung 1992, Leuenberger 1992, Speiser 1993):

- themen- bzw. politikbereichsspezifisch,
- nach der Ebene der Zusammenarbeit,
- nach dem rechtlichen Status der beteiligten Akteure,
- nach der Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit,
- nach der Organisationsform der Zusammenarbeit,
- nach der Anzahl der Beteiligten.

In der wissenschaftlichen Diskussion werden diese grundsätzlichen Dimensionen oftmals auch verknüpft verwendet. Im folgenden soll nun versucht werden, die möglichen (inhaltlichen) Ausprägungen dieser Dimensionen kurz darzustellen und es sollen z.T. Thesen und Erkenntnisse der wissenschaftlichen Diskussion hinsichtlich der 'Wirksamkeit' verschiedener Kooperationsformen aufgeführt werden.

Eine erste Systematisierung grenzüberschreitender Kooperationen kann themen- bzw. politikbereichsbezogen erfolgen, wobei eine derartige Ausdifferenzierung unterschiedlich tief erfolgen kann. Aus der politischen Theorie der internationalen Beziehungen stammt die Unterscheidung von sog. "low-politics" (wie z.B. der Handels- oder Umweltpolitik) und "high-politics" (Sicherheits- und Territorialpolitik), wobei angenommen wird, daß im Bereich der "low-politics" eher Gemeinsamkeiten bzw. Integration erreicht werden kann als im Bereich der "high-politics" und die Hoffnung besteht, daß es "spill-over-Effekte" von einem (erfolgreichen) Kooperationssektor auf andere Sektoren gibt (vgl. Müller 1993 :10-11). Aus der politikwissenschaftlichen Stadt-Umland-Forschung ist bekannt, daß freiwillige Einigungen eher bei rein technischen, sektoralen (Infrastruktur-) Politiken zu erreichen sind als etwa bei Territorial- oder Finanzausgleichsfragen (vgl. Vorholz nach Vāth 1985:141).

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen Kooperationen, die auf einen regionalen grenzüberschreitenden Raum bezogen sind. Relevante Akteure und Handlungen, die sich auf diesen räumlichen Bereich beziehen, finden sich auf verschiedensten staatlichen Ebenen. So können folgende Kooperationsformen, die auf den grenzüberschreitenden Raum einwirken können, unterschieden werden:

- interlokale bzw. interkommunale Zusammenarbeit
- interregionale bzw. Zusammenarbeit zwischen subnationalen staatlichen Ebenen
- internationale Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Nationalstaaten
- regionale⁵ bzw. kontinentale Zusammenarbeit (z.B. im Rahmen der EU oder spezifischer Regime wie z.B. das Abkommen zum Schutz des Mittelmeeres)
- globale Zusammenarbeit (z.B. im Rahmen der UNO).⁶

⁵ Im Bereich der internationalen Beziehungen wird der Begriff "Region" im Sinne einer Weltregion wie z. B. Mittelamerika oder Mitteleuropa verwendet. Er umfaßt also in der Regel dort eine Ebene über den Nationalstaaten. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird der Begriff der "Region" jedoch für eine Ebene verwendet, die unterhalb der Nationalstaaten, aber oberhalb der kommunalen Ebene liegt.

⁶ Diese Differenzierung richtet sich in erster Linie auf die öffentlichen (staatlichen) Akteure bzw. Träger der Zusammenarbeit. Prinzipiell können aber auch private Kooperationen danach unterschieden werden, welche Ebene bei der Kooperation beteiligt ist.

Bei vertraglichen Regelungen für regionale grenzüberschreitende Kooperationen war bisher insbesondere auch die nationalstaatliche Ebene beteiligt. Diese Situation ist mit darin begründet, daß das primäre Außenvertretungsrecht in allen modernen Nationalstaaten die zentralstaatliche Ebene besitzt und dort wiederum spezifisch das Ministerium für auswärtige Beziehungen. Oft wird diese verfassungsrechtliche Zentralisierung der Außenkontakte als ein Hindernis für problemadäquate grenzüberschreitende Kooperationen darstellt (vgl. z.B. die Beiträge in der Basler Zeitung rund um das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs Frankreichs, der BRD und der Schweiz im Dezember 1989 in Basel).

Eine andere Systematisierung liegt vor, wenn grenzüberschreitende Kooperationen nach dem rechtlichen Status der Träger dieser Kooperation eingeteilt werden. Folgende Kooperationsformen werden dabei unterschieden:

- gesellschaftliche Träger (natürliche Personen, Unternehmen, Vereine u.ä.)
- para-staatliche oder gemeinwirtschaftliche Träger (z.B. Universitäten, öffentliche Verkehrsgesellschaften, z.T. Industrie- und Handelskammern u.ä.)
- kommunale Träger (Gemeinden, Gemeindeverbände und Kreise)
- staatliche Träger (National- bzw. Bundesstaaten, Länder, Kantone, Departements und Regionen mit ihren jeweiligen Verwaltungsgliederungen)

Bei einer derartigen Systematisierung kann angemerkt werden, daß in der Regel in grenzüberschreitenden Regionen auch Kooperationsbeziehungen zwischen allen diesen Trägern bestehen (vgl. z.B. Leuenberger 1992; Kopp 1992:187). Stehen jedoch die einzelnen Kooperationsinstitutionen innerhalb der Grenzregionen im Mittelpunkt der Betrachtung, fällt auf, daß dort meistens auf eine "Gleichartigkeit" der Träger geachtet wird, d.h. in staatlichen Kooperationen finden sich in der Regel kaum nichtstaatliche Akteure. Verflechtungen zwischen den verschiedenen Kooperationsinstitutionen finden vor allem über personelle Identitäten oder im Rahmen von Experten- oder Beratergremien statt. Im Bereich des Umweltschutzes kann angenommen werden, daß hier derzeit vor allem die Kooperationen zwischen den Staaten von herausragender Bedeutung sind. Der Grund hierfür liegt darin, daß auf dieser Ebene die zentralen Normsetzungskompetenzen liegen, die derzeit (noch) als die zentralen umweltpolitischen Instrumente angesehen werden können. Je stärker Umweltschutz jedoch nicht nur über derartige regulative Instrumente erfolgt, desto bedeutender kann auch die Rolle werden, die die anderen Akteure in den grenzüberschreitenden Kooperationen spielen.

Im Hinblick auf die staatlichen und kommunalen Träger der grenzüberschreitenden Kooperation erscheint eine weitergehende Differenzierung dringend notwendig. Es kann zwischen Vertretern der Exekutive (Regierung und Administration) auf der einen Seite und Vertretern der Legislative (Parlamente/ Räte) auf der anderen Seite unterschieden werden. In der Regel muß festgestellt werden, daß Kooperationsstrukturen Exekutiven-lastig sind, d.h. in Kooperationsstrukturen dominieren meist Regierungsmitglieder oder Verwaltungsvertreter. In der Politikwissenschaft wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, daß dies tendenziell die Einigungschancen in den Kooperationsprozessen erleichtert. Die Dominanz der Exekutive in den Kooperationsstrukturen hat aber auf der anderen Seite negative Konsequenzen für die Transparenz und Offenheit des politischen Prozesses (vgl. Benz/ Scharpf/ Zintl 1992).

Grenzüberschreitende Kooperationen können auch nach der zugrundeliegenden Rechtsgrundlage oder nach der jeweiligen Organisationsform systematisiert werden. Nach Speiser (1993:229) kann dabei zwischen den folgenden vier rechtstheoretischen

Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf der regionalen Ebene unterschieden werden:

- Privatrecht
- Öffentliches Recht
- Rechtsordnung sui generis
- Völkerrecht als proper law (maßgebliches Recht)

Für nichtstaatliche oder nichtkommunale Akteure stellt das Privatrecht die bisher einzig mögliche Rechtsgrundlage dar. Für die kommunalen Gebietskörperschaften besteht seit einigen Jahren auch die Möglichkeit auf der Grundlage des öffentlichen Rechts grenzüberschreitende Kooperationen zu institutionalisieren. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn den Kommunen die Kompetenz zur Gründung von Zweckverbänden speziell auch durch bilaterale Staatsverträge zugesprochen wird (z.B. zwischen den BENELUX-Staaten oder zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland). Die beiden letztgenannten Rechtsformen werden zunehmend in der juristischen Literatur diskutiert, sind jedoch auch dort noch umstritten und inhaltlich auch noch 'unausgereift' (vgl. Beyerlin 1988, Lang 1989, Speiser 1993).

Auch die Organisationsform kann als ein Systematisierungskriterium verwendet werden, das eng mit der jeweiligen Rechtsform der grenzüberschreitenden Kooperation zusammenhängt. Es kann zwischen den folgende Kooperationsformen unterschieden werden:

- Informelle bzw. rechtsunverbindliche Zusammenarbeit (Informations-, Konsultations- und Kooperationsgespräche)
- Vertragliche Zusammenarbeit (verbindliche Zusammenarbeit bei einzelnen konkreten Sachfragen und Projekten)
- Institutionalisierte Zusammenarbeit (für komplexere und dauerhaftere Zusammenarbeit)

Eine weitere Systematisierung ist auch über die Anzahl der Beteiligten an einer Kooperation denkbar, wobei auf jeden Fall zwischen bilateralen und multilateralen Kooperationen unterschieden werden kann. Inwieweit hier weitere Differenzierungen (z.B. trilaterale; kleine Anzahl versus große Anzahl) sinnvoll sind, ist offen. Eine derartige Systematisierung bezieht sich auf die Erkenntnisse aus der psychologischen Gruppenforschung, die zeigt, daß eine Differenz zwischen Klein- und Großgruppen bezüglich gemeinschaftlicher Aktivitäten festzustellen ist. Inwieweit dies auch für grenzüberschreitende Kooperationsinstitutionen von Bedeutung ist, sollte Gegenstand der weiteren Untersuchung sein. Recht offensichtlich ist jedoch schon die Erkenntnis, daß bei steigender Anzahl der Beteiligten die Komplexität und damit die notwendigen Voraussetzungen für gemeinsames Handeln wachsen. Eine Minimierung der notwendigen Beteiligten mag deswegen oftmals eine erfolgreiche Faustregel sein, wobei die Hinzuziehung weiterer Akteure oder die Verlagerung der Diskussion in eine Arena mit mehr Akteuren durchaus eine sinnvolle Strategie zur Überwindung festgefahrener Situationen sein kann (vgl. Fürst u.a. 1990).

Diese aufgeführten Typisierungen sind der Literatur zur grenzüberschreitenden Kooperation entnommen und dienen in dieser Arbeit in erster Linie der Beschreibung der regionalen grenzüberschreitenden Kooperationen. Die zugrundeliegenden Dimensionen der Typisierungen können aber auch als einen ersten Anlauf zur Generierung von Einflußvariablen bezüglich der erfolgreichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angesehen werden.

2.3 Motive grenzüberschreitender Kooperationen im Umweltschutz

In diesem Kapitel sollen die Gründe bzw. Motive für eine umweltpolitische Kooperation in Grenzregionen analytisch differenziert werden. Grenzüberschreitende Kooperationen in umweltrelevanten Bereichen entstehen aus verschiedenen Motivationen, wobei im jeweiligen Fall auch mehrere Gründe bzw. Begründungen zusammenkommen können:

- **Zusammenarbeit aufgrund ökologischer Verflechtung**
Gemeinsame Grundwasservorkommen oder die grenzüberschreitende Beeinträchtigung der Luft sind klassische Situationen, in denen eine ökosystemare Interdependenz zwischen den Teilregionen besteht. Zu dieser Kategorie der Ursachen für grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehören alle Typen grenzüberschreitender Umweltprobleme, wie sie in Kap. 2.1.1 aufgeführt wurden. Bei einer ökologischen Betrachtung ist dies der "eigentliche" Grund, über staatliche Grenzen hinaus zusammenzuarbeiten.
- **Zusammenarbeit aufgrund ökonomischer Verflechtung**
Unterschiedliche ökologische Vorschriften und Standards können einem intensiven wirtschaftlichen Austausch im Wege stehen. Teilregionale umweltpolitische Anstrengungen können als "nichttarifäre Handelshemmnisse" bezeichnet und damit verhindert werden. Eine umweltpolitische Kooperation bzw. Koordination (in Form von "Angleichung" oder in Form von "gegenseitiger Anerkennung" der Standards) ist besonders für Grenzregionen wichtig, auch wenn diese Koordinierung der Umweltpolitiken oftmals nicht in ihrem Kompetenzbereich liegt.
- **Zusammenarbeit aufgrund von sozialer Verflechtung**
Völlig unterschiedliche Bewertung von Umweltproblemen in verschiedenen Ländern führen in Grenzregionen oftmals zu absurden Ungleichbehandlungen. Das beste Beispiel hierfür bieten die Reaktionen auf den atomaren Unfall in Tschernobyl, als auf der deutschen Gemüseinsel Reichenau das Gemüse vernichtet werden mußte, ein Kilometer weiter in der Schweiz jedoch nicht. Der atomare Fallout hatte scheinbar an der Grenze zu Frankreich haltgemacht (d.h. er wurde dort nicht problematisiert). In Grenzregionen, wo es soziale Kontakte und eine gegenseitige Wahrnehmung gibt, führen extreme Unterschiede bei der Behandlung von Umweltproblemen zu Verunsicherungen und Legitimationsproblemen. Daraus resultiert der Wunsch nach Angleichung im Bereich der Umweltpolitik.
- **Zusammenarbeit zur Steigerung von Effektivität und Effizienz der Maßnahmen**
Insbesondere bei umweltpolitischen Maßnahmen, die der "end-of-pipe"-Strategie zugeordnet werden können, sind meist technisch aufwendige und teure Anlagen notwendig, so z.B. bei Kläranlagen oder Müllbehandlungsanlagen. Durch Kooperationen, die sich oftmals aufgrund der geographischen Situation grenzüberschreitend anbieten, können bessere Ergebnisse erzielt oder die notwendigen Kosten geteilt werden. Ebenfalls in diesem Bereich gehören linienförmige Infrastruktureinrichtungen (Bsp. Verkehrsstrecken, Energieleitungen), die Grenzen überschreiten, und wo durch Kooperation und Abstimmung, sowohl ökologische

wie ökonomische Effektivität (Zielerreichungsgrad) und Effizienz (Kosten-Nutzen-Relation) gesteigert werden können.

- **Zusammenarbeit aufgrund gleicher Probleme**

Oftmals liegen in den Teilregionen gleiche (im Sinne von gleichartigen) aber nicht gemeinsame (im Sinne einer ökologischen Verflechtung) Problemlagen vor, wie z.B. die Verkehrsbelastung in Innenstädten, Belastungen durch Intensivlandwirtschaft o.ä. Durch Austausch von Problemlösungskonzeptionen, was sich aufgrund der räumlichen Nähe auch in Grenzregionen anbietet, können umweltpolitische Innovationen Verbreitung finden (ein besonders eindrückliches Beispiel ist die ÖPNV-Umweltschutzkarte, die in der Nordwestschweiz eingeführt, von Freiburg kopiert wurde und dann in ganz Deutschland Nachahmung fand).

2.4 Strukturmuster grenzüberschreitender Kooperation

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß grenzüberschreitende Kooperationen im Umweltschutz vielfältige Formen annehmen können und meist eine hohe Komplexität aufweisen. Die hohe Komplexität resultiert aus der Fülle der (potentiell) beteiligten Akteure und aus der Vielfalt der möglichen Motivationen, Konstellationen und Interaktionsformen.

Handlungsfelder im Bereich grenzüberschreitende Kooperation im Umweltschutz liegen in der Schnittmenge der selber noch "jungen" Politikfelder "Umweltschutz" und "Europa der Regionen" - diese Handlungsfelder sind deswegen noch relativ wenig strukturiert und die beteiligten Akteure nur relativ lose miteinander gekoppelt (im Vergleich z.B. mit dem Politikfeld "Tarifpolitik").

Regionale grenzüberschreitende Kooperationen (im Umweltschutz) können deswegen strukturell als Netzwerk beschrieben werden. Kenis und Schneider (1991:25) bezeichnen den Begriff Netzwerk als "the new paradigm for the architecture of complexity". Netzwerke sind Strukturbildungen sozialer Systeme, die zwischen den beiden Idealtypen Hierarchie und Markt angesiedelt sind. Mayntz (1993:44) nimmt als zentrales Unterscheidungskriterium das Ausmaß der Kopplung zwischen den Netzwerkelementen und schreibt Netzwerken eine lose Koppelung zu, während Märkte durch das Nichtvorhandensein von struktureller Koppelung und Hierarchien durch feste Koppelungen charakterisiert werden. Daneben zeichnen sich nach Mayntz die Netzwerke durch eine Vielzahl von autonom Handelnden und die Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen, aus.

Nach Benz (1993: 169) spielen für die Entwicklung von Netzwerken formale Regeln und Ressourcen-Abhängigkeiten eine geringere Rolle als die Dichte der Kommunikation, der Informationsaustausch und das gegenseitige Vertrauen. Er weist auch darauf hin, daß "networks are neither a specific form of structure (e.g. nonhierarchic) nor can they be defined by a specific mode of governance (e.g. negotiation), but are rather relatively stable patterns of interacting actors, which combine different coordination mechanisms and different structural features" (Benz 1993:172).

Auch wenn der Netzwerkansatz in der Politikwissenschaft in erster Linie bezüglich der Interaktion zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt wurde (vgl. Pappi 1993:90), so scheint er doch auch geeignet, die strukturellen und prozessualen Aspekte der grenzüberschreitenden Kooperation zu beschreiben und zu analysieren. Denn die aufgeführten Indikatoren für ein Netzwerk scheinen hier alle vorhanden zu sein: Eine Vielzahl von institutionalisierten Akteuren (Organisationen) agiert gemeinsam (d.h. nicht unbe-

dingt kooperativ) im Hinblick auf die Lösung eines Umweltproblems. Diese Akteure sind untereinander nur lose gekoppelt, dies allerdings in vielfältiger Hinsicht: Während die grenzüberschreitenden Koordinierungsbemühungen meist als nichthierarchische Verhandlungssysteme ausgeprägt sind, gibt es im Politikfeldnetzwerk auch teilweise hierarchische Beziehungen (z.B. zwischen Staat und Kommunen, Gerichtsentscheidungen), aber auch marktförmige Konstellationen (z.B. die Konkurrenz zwischen umweltrelevanten Unternehmen oder auch die Konkurrenz der Teilregionen um Unternehmen). Bei der Analyse von grenzüberschreitenden Kooperationen im Umweltschutz stehen wohl meist staatliche Kommissionen im Mittelpunkt, so daß die Erkenntnisse über horizontale Politikverflechtung zentrale Anknüpfungspunkte liefern, gleichzeitig ist aber zu berücksichtigen, daß auch andere Akteure beteiligt sind und deswegen das Strukturmuster des Politikfeldes als Netzwerk bezeichnet werden muß.

Die Koppelungen in diesem Netzwerk sind rechtlich relativ schwach und oftmals nur informell; inwieweit die von Benz genannten zentralen Faktoren für ein funktionierendes Netzwerk (Kommunikation, Vertrauen) vorhanden sind, muß in den einzelnen Regionen und Fallbeispielen empirisch geprüft werden. Vielleicht muß man im Bereich der regionalen grenzüberschreitenden Kooperationen eher von sich bildenden Netzwerken ausgehen, wobei sich durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bestehende Netzwerke in den Teilregionen neu verknüpfen und sich dadurch neue "Knoten" (Koalitionen, Impulsgeber und Entscheidungszentren) ergeben. Insgesamt stellt sich die Frage, inwieweit die vorhandenen strukturellen und prozessualen Ausprägungen grenzüberschreitender Netzwerke einen erfolgreichen Umweltschutz fördern.

3 Ansätze zur Analyse von Umweltpolitik

Seit ungefähr zwei Jahrzehnten gibt es politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Umweltpolitik. Diese haben Anfang der neunziger Jahre einige fundierte "Ansätze einer Theorie der Umweltpolitik" (Prittwitz 1990) hervorgebracht, die zur Analyse der regionalen grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz benutzt werden können. Insbesondere die von Prittwitz (1990) entwickelten *Kriterien* der Wirkungstiefe und Wirkungsbreite von Umweltschutzmaßnahmen erscheinen als äußerst sinnvolle Kriterien für die Bewertung der Qualität und damit auch des Erfolgs von Umweltpolitik. Das auf diese Kriterien aufbauende *Stufenmodell der Umweltpolitik* kann für diese Arbeit als zentrales Bewertungskriterium für den "Erfolg" der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz benutzt werden und steht somit am Beginn des nachfolgenden Kapitels. Als weiteren Aspekt, der zur Beschreibung der Umweltpolitik verwendet werden kann, folgt dann eine *Typologie der Instrumente* des Umweltschutzes. In Kapitel 3.1.3. stehen dann die *Akteure* mit ihren Interessen im Zentrum der Betrachtungen, bevor dann in 3.1.4 die in der Umweltpolitikanalyse als zentral herausgestellten Faktoren "Problemlösungskapazitäten" und "Offenheit des politischen Systems" erläutert werden. Auch das *Phasenmodell des politischen Prozesses*, das in Kapitel 3.1.5 dargestellt wird, hat für diese Arbeit mehrere Funktionen: Neben der strukturierten Darstellung des Sachverhaltes dient es der Bewertung der umweltpolitischen Erfolgs ("wie weit ist die umweltpolitische Zusammenarbeit fortgeschritten?") aber auch - in Verbindung mit den Akteursgruppen - der Generierung von potentiellen Einflußfaktoren. Neben diesen Kategorien der Umweltpolitikanalyse wird in diesem Kapitel auch kurz auf Erkenntnisse zu den horizontalen und vertikalen Dimensionen der Umweltpolitik eingegangen. Grenzüberschreitender Umweltschutz stellt seit einigen Jahren einen Untersuchungsschwerpunkt bezüglich Theorien internationaler Politik dar. Aus diesen theoretischen Ansätzen der internationalen Umweltpolitik können potentielle Einflußfaktoren und deren Wirkungen auch auf die regionale grenzüberschreitende Umweltpolitik übertragen werden. Am Schluß dieses Kapitels wird dann die Debatte um die "richtige" Ebene für eine erfolgreiche Umweltpolitik "gestreift", um theoretisch abgeleitete Kriterien zu gewinnen, mit denen bestimmt werden kann, welche Ebenen des politisch-administrativen Systems bei umweltrelevanten Aktivitäten in (Grenz-) Regionen mit der Aufgabe bzw. der Problemlösung betraut werden sollten.

3.1 Kategorien der Umweltpolitikanalyse

3.1.1 Stufenmodell der Umweltpolitik

Umweltpolitik kann nach ihrer Wirkungstiefe und ihrer Wirkungsbreite unterschieden werden. Der Begriff *Wirkungstiefe* bezeichnet die Tiefendimension von Umweltpolitik und stellt einen Gradmesser für die Tiefe von Eingriffen in bestehende wirtschaftliche oder gesellschaftliche Strukturen und Abläufe dar. Umweltpolitik kann auf Eingriffe weitgehend verzichten, z.B. als kompensatorische Umweltpolitik, sie kann andererseits aber auch unveränderten Produktionsprozessen nachgeschaltet sein oder gar bis zu den Grundlagen des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems reichen. Mit Hilfe des Begriffs der *Wirkungsbreite* läßt sich bestimmen, wieviele Sektoren und Problembereiche von den Instrumenten einer umweltpolitischen Maßnahme erfaßt werden. Unterschieden werden kann zwischen Instrumenten mit einer sehr großen Wirkungs-

breite, die viele Sektoren umfassen (z.B. eine Energiesteuer) und solchen, die nur eine geringe Wirkungsbreite haben (z.B. eine Vorschrift über den Einsatz von Mehrweggeschirr an Imbißständen). Zentral ist die Erkenntnis, daß Maßnahmen und Strategien mit geringer Wirkungstiefe und Wirkungsbreite tendenziell zur Problemverlagerung, aber nicht zur Problemlösung führen (Beispiele: Katalysator, Umgehungsstraße, Kläranlage). In der politikwissenschaftlichen Analyse der Umweltpolitik wurden in den letzten Jahren verschiedene Stufenmodelle entwickelt, die sich hinsichtlich ihres Differenzierungsgrades unterscheiden (vgl. Weale 1992, OECD 1992, Prittwitz 1990, Jänicke 1986, Jänicke u.a. 1992). Für die Ziele dieser Studie erscheint es ausreichend, zwischen den folgenden sechs Tiefendimensionen zu unterscheiden, die unterschiedlichen umweltpolitischen Leitbildern entsprechen. Wirkungstiefe und Wirkungsbreite nehmen von Stufe zu Stufe zu.

- **Symptombekämpfung**

Diese setzt am Schadenssymptom an und versucht bereits eingetretene Umweltschäden zu kompensieren oder wieder zu sanieren. Die Ausweisung von Ausgleichsflächen, die Altlastensanierung oder die Kalkung von Waldböden gegen das Waldsterben gehören zu diesem Typus. Umweltpolitik ist additiv und erfordert keine Verhaltensänderungen an der Quelle der Verschmutzung.

- **Belastungsverteilung**

Dieser Typus versucht lokale oder regionale Umweltprobleme durch eine räumliche oder zeitliche Verteilung der Belastung gering zu halten. Zur verteilungsorientierten Umweltpolitik gehört die Politik der hohen Schornsteine oder Ortsumfahrungen. Die Wasser- und Luftqualitätspolitik der siebziger Jahre ist ebenfalls als Form großflächiger Problemabwälzung zu betrachten (vgl. Haigh 1984; Prittwitz 1984). Oft konnte relativ gute lokale Qualitätswerte nur deshalb erreicht werden, weil die vorherrschende Windrichtung oder Gewässerströmungen einen Großteil der Schadstofffracht in andere Regionen exportiert hat. Die Ballung umweltgefährdender und risikoreicher Industrien an den nationalen Grenzen ist eine weitere Form verteilungsorientierter Umweltpolitik (vgl. Zellentin 1987). Umweltpolitik ist ebenfalls additiv - aber sie versucht zumindest lokale oder regionale Brennpunkte der Umweltbelastung zu vermeiden.

- **'End-of-pipe'-Technologie**

Dieser Typus der technischen Entsorgung, der auch als nachgeschalteter Umweltschutz bezeichnet werden kann, entspricht dem traditionellen Verständnis von Umweltschutz. Schadstoffe werden aus stationären oder mobilen Anlagen gefiltert: die Rauchgasentschwefelung, Kläranlagen oder der Katalysator sind typische Formen nachgeschalteter Umweltpolitik. Dies kann zu neuen Problemverlagerungen führen - insbesondere zum Anstieg des Sondermüllaufkommens.

- **Integrierter Umweltschutz**

Dieser Typus kombiniert Rationalisierungsinvestitionen mit Umweltschutz. Der Einsatz von Energie und Rohstoffen, wird durch die Minimierung von Umwandlungsverlusten gesenkt. Damit vermindern sich auch gleichzeitig die aus den Umwandlungsverlusten resultierenden Abfallströme (vgl. Georgescu-Roegen 1971). Der Integrierte Landbau, der den Pestizid- und Düngemittelseinsatz optimiert, Energiesparinvestitionen, der Einsatz verbrauchsarmer Technologien, betriebsinterne Recyclingsysteme zur Wiederverwendung von Lösungsmitteln

gehören zu diesem Typus. Dieser integrierte Umweltschutz erfordert betriebliche Reorganisationsmaßnahmen und ist damit nicht mehr alleine additiv zu bewältigen.

- **Ökologische Strukturpolitik**

Dieser Typus fördert einen inter- und intrasektoralen Strukturwandel in die Richtung relativ umweltverträglicher technologischer Systeme (vgl. Jänicke 1993:19). Formen intersektoralen Strukturwandels sind der Niedergang energie- und rohstoffintensiver Branchen, wie der Schwerindustrie und das Wachstum von Dienstleistungsindustrien. Infrastruktureller Wandel bezieht sich auf umweltfreundlichere Alternativen zu den bestehenden technologischen Systemen, oft auch als ökologischer Umbau oder "Wende" bezeichnet: Die Stärkung umweltfreundlicher Verkehrsträger, der Ausstieg aus der Atomenergie und die Stärkung regenerativer Energieträger, eine ökologische Landwirtschaft oder die Vermeidung von Müll, gehören zu diesem Entwicklungs- und Politiktyp.

- **Ökologisches Wohlstandsmodell**

Dieser Typus von Umweltpolitik reicht über die bisher genannten Ansätze hinaus. Er beinhaltet kulturelle Tiefendimensionen, eine Veränderung der Lebensstile und Kulturformen, eine generelle Verminderung des Verbrauchs von Konsumgütern, die "Vermeidung" der Entstehung umweltschädlicher Aktivitäten bis hin zu wachstumsdrosselnden Aktivitäten. Die Wohlstands-, Konsum- und Wachstumskritik war und ist zentrales Thema von Teilen der Ökologiebewegung (vgl. Brand 1982, 1985; Rolke 1987; Guggenberger 1980; Roth/ Rucht 1987).

Diese hier aufgeführten Stufen der Umweltpolitik korrespondieren recht eng mit verschiedenen Phasen in der Geschichte der Umweltpolitik. Die fünfziger und sechziger Jahre waren zumeist geprägt von der Symptombekämpfung. In den siebziger Jahren kann man den Übergang von einer primär verteilungsorientierten zur nachsorgenden Umweltpolitik feststellen. Die achtziger Jahre sind der Höhepunkt der nachsorgenden Umweltpolitik. Seit Ende der achtziger Jahre lassen sich zunehmend Elemente eines integrierten Umweltschutzes und einer ökologischen Strukturpolitik beobachten (vgl. Weale 1992; OECD 1992). Für die neunziger Jahre dagegen wird vermutet, daß diese von der Auseinandersetzung um eine ökologische Strukturpolitik geprägt sein werden (vgl. Hey 1994). Die Umweltaktionsprogramme der EU markieren diese Entwicklung sehr deutlich: Die beiden ersten Umweltaktionsprogramme betonen eine an Belastungs- und Qualitätsgrenzwerten ausgerichtete Umweltpolitik, das dritte Umweltaktionsprogramm betont den nachgeschalteten Umweltschutz, das vierte den integrierten und das 1992 verabschiedete fünfte Umweltaktionsprogramm markiert erste Elemente einer ökologischen Strukturpolitik (vgl. Krämer 1992; Bongaerts 1989; EU-Kommission 1992k; Hey 1994).

Für die Bewertung des Erfolgs regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit wird die Einstufung der geplanten, beschlossenen und umgesetzten Maßnahmen in dieses Stufenmodell zentrale Bedeutung besitzen.

3.1.2 Instrumente der Umweltpolitik

Die politische Durchsetzung der verschiedenen Formen von Umweltpolitik erfolgt durch die Anwendung verschiedener Instrumente, die nach verschiedenen Kriterien eingeteilt werden können.

Die Unterscheidung umweltpolitischer Instrumente nach dem Steuerungsmedium (Recht, Geld, Leistung, Wissen) stammt aus der Implementationsforschung, die insbesondere auf den Umweltbereich bezogen war (vgl. Mayntz 1978). Sie wird heute in der Politikwissenschaft (vgl. König/ Dose 1993, Mäding 1991:196) und in der Umweltpolitikberatung (vgl. Blatter 1991) breit verwendet. Diese Unterscheidung erscheint für die Analyse grenzüberschreitender Umweltpolitik insbesondere dann sinnvoll, wenn davon ausgegangen wird, daß bestimmte politische Ebenen hinsichtlich eines umweltpolitischen Instrumentes besondere Kapazitäten besitzen. So kann z.B. vermutet werden, daß die Rechtssetzung vor allem auf der nationalen oder europäischen Ebene angesiedelt ist, während die Leistungserstellung eher auf den unteren Ebenen erfolgt. Für grenzüberschreitende Kooperationen bedeutet dies, daß bei Handlungsprogrammen kommunalorientierter Kooperationen eher die Medien Leistungserstellung und Wissen im Vordergrund stehen, während dies bei staatlich orientierten Kooperationen eher die abstrakteren Steuerungsmedien Recht und Geld sein werden.

Werden nun die umweltpolitischen Instrumente nach ihrem Medium unterteilt, ergibt sich folgende Systematik:

- **Eigene Leistungserstellung durch die öffentliche Hand**

Bei diesem Instrument wird nicht durch ein Medium das Verhalten anderer gesteuert, sondern die erwünschte Leistung wird von der öffentlichen Hand selbst erbracht, wobei durch diese Leistung dann wiederum bestimmte Impulse für andere gesetzt werden können. Beispiele sind insbesondere die öffentliche Bereitstellung wichtiger Infrastruktureinrichtungen, insbesondere in den Bereichen Verkehr, Abfall, Energie und Wasser.

- **Rechtliche Instrumente**

Zum Ordnungsrecht gehören Ge- und Verbote, Auflagen oder Grenzwerte. Das Ordnungsrecht versucht umweltgerechtes Verhalten durch eine direkte staatliche Normvorgabe zu erzwingen. Auf regionaler und kommunaler Ebene ist hierzu auch die Flächennutzungs-, Bauleit- oder die Raumplanung zu rechnen. Zu den rechtlichen Instrumenten können auch solche gerechnet werden, die der verbesserten Selbstregulation gesellschaftlicher Teilsysteme oder einer "dezentralen Kontextsteuerung" (Willke 1987) dienen. Hierzu wird in der Regel das Verfahrensrecht gerechnet, das Elemente wie Akteneinsichtsrecht, Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte, Pläne und Programme oder die Verbandsklage umfaßt. Ebenso spielen hier privatrechtliche Regelungen (z.B. Haftungsrecht) eine Rolle.

- **Ökonomische Instrumente**

Hierzu gehören insbesondere fiskalische Anreizinstrumente und Subventionen. Derartige fiskalische Anreizinstrumente versuchen, das Eigeninteresse von Akteuren zu mobilisieren. Es kann zwischen Umweltabgaben, Umweltsteuern, Gebühren, Steuerbefreiungen für umweltpolitisch gewünschtes Verhalten oder direkten Subventionen unterschieden werden.

- **Wissensbasierte Instrumente (Information, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit)**

Hierunter können zahlreiche unterschiedliche Aktivitäten zusammengefaßt werden, die von allgemeinen Informationen und Apellen (z.B. Ozonwarnung, Abfallkalender) über Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen bis hin zur Finanzierung von Forschungsprojekten reichen.

Jüngste Erkenntnisse heben darauf ab, daß für eine erfolgreiche Umweltpolitik der abgestimmte Einsatz aller Instrumente von Bedeutung ist (Jänicke/ Weidner 1994). In der Modernisierungsdiskussion wird eine Hierarchie dieser Instrumente bezüglich ihrer "Modernität" konstatiert (in der obigen Reihenfolge, vgl. die Beiträge in Zilleßen 1993 aber auch bereits schon Etzioni 1975) und auch in der kommunalen Umweltschutzpolitik wird eine Gewichtsverschiebung hin zu den ökonomischen, kommunikativen und wissensbasierten Instrumenten verlangt (vgl. Wollmann 1990:103, Blatter 1993:122). Die Ergänzung und Ersetzung von Eigenleistungen und rechtlichen Instrumenten durch "modernere" Instrumente kann auch im grenzüberschreitenden Umweltschutz als Bewertungskriterium für eine fortgeschrittene und erfolgreiche Umweltschutzpolitik aufgefaßt werden.

Die verschiedenen Instrumente können jeweils für die oben skizzierten Strategien mit unterschiedlicher Wirkungstiefe des umweltpolitischen Handelns eingesetzt werden. Durch die Verknüpfung dieser beiden Bewertungsdimensionen kann eine Matrix gebildet werden, mit der der Grad und die Wirksamkeit grenzüberschreitender Kooperationen im Umweltschutz bewertet werden können (vgl. Tabelle 1). Darauf aufbauend kann ein Bewertungsprofil für umweltpolitische (grenzüberschreitende) Maßnahmen entwickelt werden mit den Dimensionen "Wirkungstiefe der verfolgten Strategien" und "Fortgeschrittenheit des Instrumenteneinsatzes".

	Leistung	Recht	Geld	Wissen
Symptombekämpfung				
Verteilungspolitik				
"End of pipe"-Technologie				
Integrierter Umweltschutz				
Strukturelle Ökologisierung				
Ökolog. Wohlstandsmodell				

Tabelle 1 Bewertungsprofil für grenzüberschreitende Maßnahmen mit den Dimensionen "Wirkungstiefe der Strategien" und "Fortgeschrittenheit des Instrumenteneinsatzes"

Mit Hilfe dieser Matrix können dann Profile der grenzüberschreitenden Umweltpolitik für einzelne Grenzregionen entwickelt werden, die die Grundlage für einen Vergleich der Integration von Umweltpolitik in verschiedenen Regionen erlauben. Eine grenzüberschreitende Kooperation mit ökologisch nur mäßiger Wirkung beschränkt sich auf die obere rechte Ecke, eine ökologisch weitreichende Kooperation erstreckt sich auf die gesamte untere Hälfte des Feldes. Im Zeitablauf kann man davon ausgehen, daß sich

die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von der rechten oberen Ecke auf die anderen Felder ausdehnt. Es kann vermutet werden, daß auch die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich einem Stufenmodell folgt, das von einfachen Maßnahmen allmählich zu Maßnahmen hoher Wirkungstiefe fortschreitet. Welche Instrumente dabei eingesetzt werden, hängt entscheidend von den Kapazitäten der an den jeweiligen Kooperationsbeziehungen beteiligten Akteure ab.

3.1.3 Akteure und ihre Interessen in der Umweltpolitik

Wie schon aufgezeigt wurde, sind grenzüberschreitende Kooperationen in der Regel durch ein vielfältiges Akteursnetzwerk gekennzeichnet, an dem öffentliche und private Akteure von verschiedenen politischen Ebenen beteiligt sind. Diese Situation gilt insbesondere auch für Kooperationen im Umweltbereich. Es erscheint deshalb notwendig, eine grundlegende Systematisierung dieser verschiedenen Akteure für den Umweltbereich zu entwickeln. Zentrale Bedeutung für das Handeln eines politischen Akteurs⁷ hat seine Interessenlage.

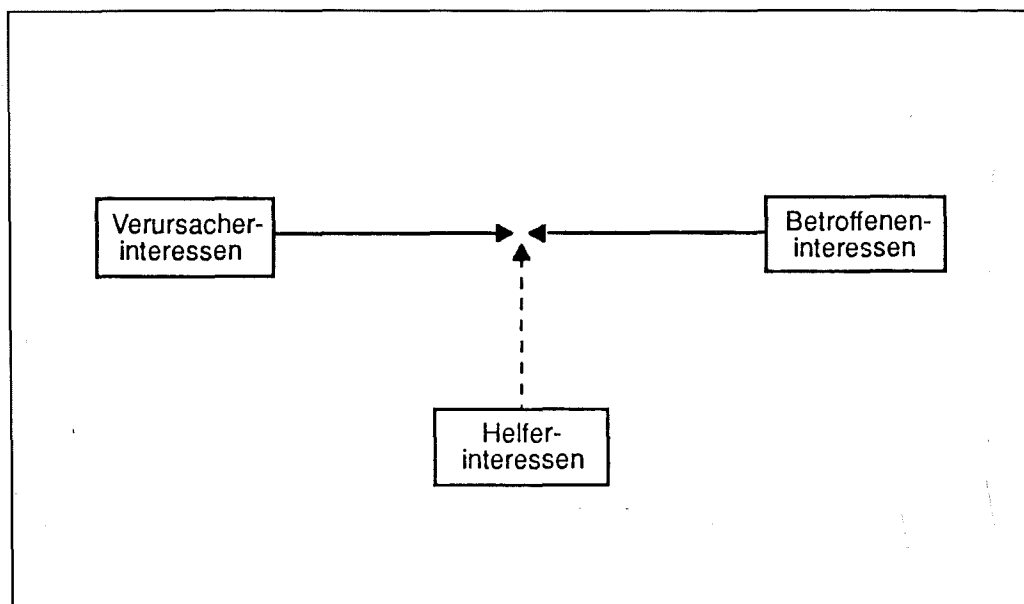


Abb. 2 Das umweltpolitische Interessendreieck (Quelle: Prittwitz 1990:118)

Ansatzpunkt für eine Differenzierung nach der Interessenlage ist die grundsätzliche Annahme, daß die Umweltaußenpolitik eines Landes oder einer Region durch das relative Gewicht von drei Interessentypen geprägt wird, wobei nach Prittwitz (1990:118) zwischen Verursacherinteressen, Betroffeneninteressen und Helferinteressen unterschieden werden kann. Verursacherinteressen entstehen bei den Akteuren, die durch umweltschädliche Aktivitäten einen ökonomischen oder sonstigen Nutzen davontragen, während Betroffeneninteressen bei denen entstehen, die von Umweltschäden beeinträchtigt werden. Unter Helferinteressen werden solche Interessen verstanden, die ein eigenes ökonomisches oder politisches Interesse an der Lösung eines Umweltproblems entwickeln. Wirtschaftsbereiche, die auf eine saubere Umwelt angewiesen sind, wie der Tourismus, oder die an Umweltschutzmaßnahmen verdienen, wie die Entsorgungs-

⁷ Der Akteursbegriff in dieser Arbeit bezieht sich sowohl auf Organisationen als auch auf Einzelpersonen.

technik, entwickeln starke Helferinteressen. Auch Umweltverbände können Helferinteressen haben, wenn es ihnen bei einer Kampagne nicht nur um den Schutz der Umwelt, sondern auch um das eigene Wachstum oder die Steigerung der Spenden geht. Interessen sind nicht mit Akteuren gleichzusetzen. Die in diesem Zusammenhang entwickelte Interessenanalyse hat wenig mit der Annahme "monistischer Präferenzen" zu tun, wie sie zumeist der ökonomischen Theorie der Politik zugrundeliegt. Die einzelnen Akteure (Teilregionen) besitzen in der Realität zumeist verschiedene, zum Teil widersprüchliche Interessen. Sie stehen gewissermaßen in einem Kräftefeld mit unterschiedlicher Gewichtsverteilung. Betrachtet man staatliche Akteure (z.B. eine Kantonsregierung), so ist das Verhältnis von Verursacher-, Betroffenen- und Helferinteressen in einem Land von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich (für die Schweiz gilt z.B., daß im Bereich Wasser tendenziell Verursacherinteressen überwiegen, während im Verkehrsbereich die Betroffeneninteressen überwiegen). In internationalen Verhandlungsprozessen kann zwischen den beteiligten Ländern von unterschiedlichen Interessenprofilen ausgegangen werden, die im Falle einer Kooperation zum Ausgleich gebracht werden müssen (vgl. dazu Prittwitz 1984, 1988 und 1990).

3.1.4 Problemlösungskapazitäten und Offenheit des politischen Prozesses

Der Begriff der Kapazitäten ist in der Theorie der Umweltpolitik nicht sehr präzise definiert (vgl. Jänicke 1990; Prittwitz 1990; Jänicke 1993). Er gilt jedoch als ein Schlüsselbegriff für die Erklärung umweltpolitischen Fortschritts. Am radikalsten wird die These von Prittwitz (1990) im Zusammenhang mit dem "Katastrophenparadox" vertreten.⁸ Demzufolge ist Umweltpolitik weniger Reaktion auf einen objektiven Problemdruck, sondern vielmehr Folge wachsender Problemlösungskapazitäten. In Anlehnung an Jänicke (1990) können folgende Faktoren als zentrale Determinanten der Kapazität einer Gesellschaft zur Lösung von Umweltproblemen eingestuft werden:

- die **Wirtschaftsleistung** als zentrale Determinante für ökonomische Innovationsfähigkeit und Grundlage staatlicher Einnahmen (zur finanziellen Steuerung)
- die **Innovations-, Strategie- und Konsensfähigkeit** des politisch-administrativen Systems. Das politisch-administrative System (PAS) als wichtige Steuerungsinstanz einer Gesellschaft muß zugleich Offenheit bezüglich neuer (Umwelt-) Probleme wie auch stabile Strukturen für eine strategiefähige Steuerung besitzen. Zentral für die Offenheit des PAS ist die Kompetenzverteilung auf verschiedene Ebene des Staates. Eine auf umweltpolitische Ziele ausgerichtete Steuerung benötigt in erster Linie einen ausgebauten Verwaltungs- (Personal) und Wissenschaftsapparat (Wissen) sowie ein fortgeschrittenes Umweltrecht (Kompetenzen). In einer modernen Gesellschaft mit starken Parteien und Interessenorganisationen ist aber auch ein konsensorientierter Politikstil mit korporatistischer Einbindung der wichtigsten beteiligten Akteure von zentraler Bedeutung für die Umsetzung von Innovationen.
- die **Institutionalisierung der Umweltinteressen**. Für eine tiefergehende Umweltpolitik reichen direkte Betroffeneninteressen nicht aus, da dann aufgrund des sogenannten "NIMBY-Syndroms" ("Not in my backyard") nur Problemverschie-

⁸ Man kann beobachten, daß nicht die Schärfe eines Umweltproblems, sondern die vorhandenen technischen, ökonomischen, institutionellen und finanziellen Kapazitäten umweltpolitisches Handeln und umweltpolitisches Bewußtsein erklären. Das Katastrophenparadox besteht darin, daß umweltpolitische Maßnahmen nicht als Reaktion auf Katastrophenlagen durchgeführt werden, sondern erst infolge inzwischen vorhandener technischer Möglichkeiten. Im Extremfall wird eine schleichende Katastrophe von der staatlichen Umweltpolitik erst dann offiziell umweltpolitisch aufgegriffen, wenn die Entschärfung dank dieser technischen Möglichkeiten bereits im Gang ist.

bungen zu erwarten sind. Hinzukommen müssen institutionalisierte und professionalisierte "Umweltschutzagenten".

Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit dürften die Kapazitätsausstattungen der Teilregionen mit dafür verantwortlich sein, ob und in welchem Umfang grenzüberschreitende Kooperationen überhaupt stattfinden können. Wenn man nun den Kapazitätsbegriff von einer Gesellschaft auf einzelne Akteure überträgt, so werden dessen Kapazitäten zur Lösung von (Umwelt)problemen insbesondere durch folgende Faktoren bestimmt:

- Ökonomische und personelle Ressourcen
- rechtliche und fachliche Kompetenzen
- umweltorientierte Ausrichtung

Wenn die Kapazitätshypothese zutrifft, wäre zu erwarten, daß die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Akteuren am intensivsten sein wird, die über die stärksten Kapazitäten verfügen. Ob diese Akteure allerdings eine umweltorientierte Ausrichtung besitzen, ist offen und für die Institutionen der Euroregionen eher unwahrscheinlich (vgl. die Aussagen zur Motivation und Entstehungsgeschichte in Kapitel 2.2.1).

In der umweltpolitischen Analyse wird immer wieder auf die notwendige Offenheit des politischen Prozesses für ökologische Innovationen hingewiesen (Jänicke 1990 und 1993:26; Weidner 1989c; Prittwitz 1990 und 1993:48). Ein wichtiger Aspekt dabei ist der Zugang von umweltorientierten Akteuren zur politischen Arena. Politische Arenen bieten bestimmte Chancenstrukturen für bestimmte Akteure. Es kann hierbei unterschieden werden zwischen offenen Institutionen, in denen die Mobilisierungsschwelle für Akteure niedrig ist, und geschlossenen Institutionen, bei denen diese sehr hoch ist (vgl. Kitschelt 1983:71). Die 'Offenheit' politischer Institutionen besitzt jedoch noch andere Dimensionen, die von Beteiligungsrechten, über ein Wahl- und Parteiensystem, das die Dethematisierung eines Anliegens verhindert, und über Frage-, Informations- und Klagerechte bis hin zu einem resonanzfähigen Mediensystem reichen.

Diese Aspekte der Offenheit eines politischen Systems sind im Handlungsfeld "grenzüberschreitende Zusammenarbeit" deutlich eingeschränkt: Die Medien waren bisher sehr binnenorientiert, es gibt kein grenzüberschreitendes Wahl- und Parteiensystem, die Beteiligungsrechte sind nur zum Teil gegeben und grenzüberschreitende Kooperation im Umweltschutz findet zu einem großen Teil in Form von administrativen Netzwerken statt. Netzwerke zeichnen sich zwar durch eine Gleichberechtigung der Teilnehmer aus und bieten strukturell die Möglichkeit zur Einbindung vieler verschiedener Akteure (vgl. Leuenberger 1992:77). In der gesellschaftlichen Realität ist aber ein typisches Merkmal von Netzwerken die Selektivität der einbezogenen Akteure.⁹ Die zentralen Netzwerkcharakteristika "intensive Kommunikation" und "gegenseitiges Vertrauen" bedingen eine Begrenzung der Zahl der Teilnehmer (vgl. Scharpf 1993:66) und eine relative Geschlossenheit. So wird in der politikwissenschaftlichen Netzwerktheorie (vgl. z.B. Mayntz 1993:53) wie auch in bisherigen Untersuchungen zum grenzüberschreitenden Umweltschutz (vgl. z.B. Schwartz/ Jockel 1983) die "entpolitisierte" (d.h. nicht mit organisatorischen Eigeninteressen bzw. politischen Profilierungsinteressen überlagerte) Kooperation in technischen Expertenzirkeln als zentrale Voraussetzung für problemlösungsorientiertes gemeinsames Handeln betrachtet.

Insgesamt ergibt sich ein krasser Gegensatz zwischen den Forderungen, die aus der Umweltpolitikanalyse abgeleitet werden und den Forderungen, die aus der Netzwerk-

⁹ Und es ist gerade Ziel und Stärke der Netzwerkanalyse, die Selektivitäten bzw. "Beziehungsunterbrechungen" in den Sozialstrukturen herauszustellen (vgl. Pappi 1993:87).

analyse bzw. der Analyse von horizontaler Politikkooperation (vgl. hierzu auch Kapitel 4) gewonnen wurden. Diesem Aspekt wird daher in der Auswertung der empirischen Beispiele besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

3.1.5 Der politische Prozeß der Umweltpolitik

Für die Zwecke der vorliegenden Studie erscheint es notwendig, Umweltpolitik auch hinsichtlich ihrer prozessualen Ausgestaltung näher zu untersuchen. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus der Tatsache, daß Umweltpolitik - unabhängig davon, welchem Handlungstypus sie entspricht - nur dann wirkungsvoll sein kann, wenn sie auch praktisch realisiert wird. Es können dabei unterschiedliche Realisierungsphasen der Umweltpolitik festgestellt werden (vgl. Prittwitz 1990:93). In der Politik- und Verwaltungswissenschaft wurde auf der Grundlage von Eastons Input-Output-Modell der Politik das Modell des Policy-Zyklus entwickelt, mit Hilfe dessen eine prozessuale Unterscheidung der einzelnen Phasen von Politik erreicht werden kann. Im Mittelpunkt von Eastons Input-Output-Modell steht die (idealtypische) Annahme, daß das politisch-administrative System gesellschaftliche Anforderungen (demand/ inputs) in politisches Handeln (output) umsetzt (vgl. Prittwitz 1990:93). Aufbauend auf dieser Grundannahme wurde von Brewer/ de Leon (1983) der Policy-Zyklus in die folgenden Phasen eingeteilt: Initiation - Estimation - Selection - Implementation - Evaluation - Termination.

Eine ähnliche prozessuale Differenzierung wird seit Anfang der achtziger Jahre verstärkt in der bundesdeutschen Verwaltungsforschung angewendet, da hiermit insbesondere für empirische Zwecke eine Reduktion der oftmals sehr hohen Komplexität politischer Prozesse erreicht werden kann (vgl. Mayntz 1978, Hesse 1985, Naßmacher 1991). Dies gilt in besonderem Maße auch für die Analyse von Umweltpolitik. Aufgrund dieser Komplexitätsreduktion erscheint es möglich, für die einzelnen Realisierungsphasen von Umweltpolitik die jeweiligen Akteure mit ihren spezifischen Interessen ebenso zu identifizieren wie Umsetzungsrestriktionen und Umsetzungsdefizite. Im folgenden soll nun versucht werden, sich dem politischen Handlungsfeld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz in seinen verschiedenen Realisierungsphasen allgemein anzunähern.

Ausgangspunkt des Policy-Zyklus ist die Phase der **Initiation**, in der ein Problem als lösungsbedürftig für die Politik erkannt wird. Bei der Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen kann die Initiation mit einer gemeinsamen Problemwahrnehmung in den verschiedenen nationalstaatlichen Teilregionen gleichgesetzt werden. Die Wahrnehmung eines Umweltproblems kann in den Teilregionen in unterschiedlicher Intensität erfolgen und große Unterschiede aufweisen. Die unterschiedliche Einstufung der Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems in den verschiedenen Teilregionen wird von unterschiedlichen Determinanten beeinflusst. Für die spezifische Situation in Grenzregionen erscheint vor allem das in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedlich ausgeprägte Umweltbewußtsein verantwortlich zu sein. Andererseits kann die unterschiedliche Problemwahrnehmung auch stark mit den jeweiligen räumlichen Entwicklungsvorstellungen der jeweiligen Teilregionen korrespondieren. Konkret bedeutet dies, daß wenn bei den räumlichen Nutzungsansprüchen starke Divergenzen zwischen den einzelnen Teilregionen bestehen, auch große Unterschiede bei der Einstufung der Lösungsbedürftigkeit von Umweltproblemen bestehen.

Diese Phase der Problemwahrnehmung kann nun noch weiter differenziert werden und dieser Phase können auch einzelne Akteursgruppen zugeordnet werden. Allgemein kann nach Luhmann (1970:14f) ein politischer Prozeß hinsichtlich der beteiligten Akteure und der zeitlichen Entwicklung in eine Art 'Lebenslauf' eingeteilt werden, der sich grob aus den folgenden - modellhaften - Phasen zusammensetzt:

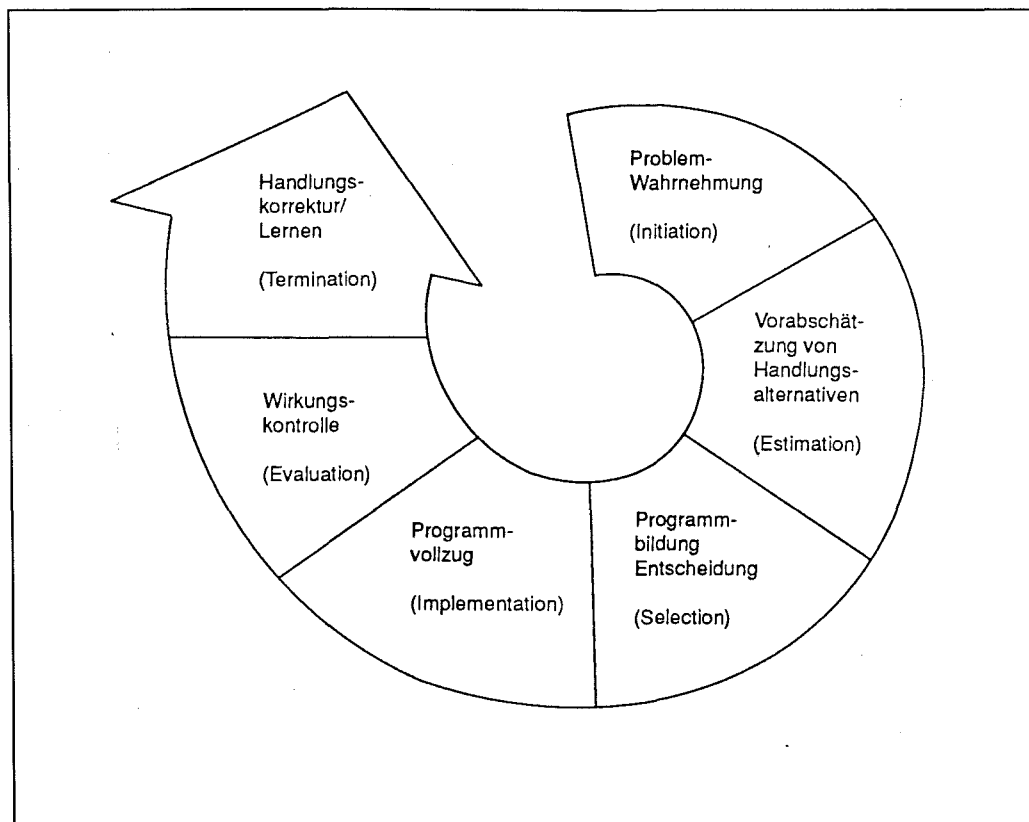


Abb. 3 Der Policy-Zyklus (Quelle: Prittwitz 1990:95)

- In einer ersten - latenten - Phase ist ein politisches Thema nur einigen besonders Eingeweihten und Interessierten sichtbar, aber es fehlt noch das Schlagwort, unter dem das Thema dann Karriere macht. Bezogen auf die Wahrnehmung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen können hier verschiedene Akteursgruppen identifiziert werden. Einerseits handelt es sich um Akteure, die von einem Umweltproblem direkt betroffen sind und andererseits auch um Akteure des Wissenschaftssystems, die aufgrund ihrer Forschungen als 'Frühwarnsystem' für die Erkennung von Umweltproblemen angesehen werden können.
- In einer zweiten Phase gelingt einigen dieser Themen der politische Durchbruch, indem sich Akteure finden, die auf das Thema setzen, ihm viel Zeit und Kraft widmen und es dadurch verbreiten. Diese Akteure verfolgen dabei spezifische Interessen, die im Bereich der Umweltpolitik als Helferinteressen bezeichnet werden können. Konkret bedeutet dies, daß ein Akteur, der ein Umweltproblem als sein politisches Thema vertritt, dies nicht nur aus reinem Betroffenheitsinteresse vertritt sondern auch aus anderen Gründen, wie z.B. aus Machtinteressen oder Finanzinteressen.
- In einer dritten Phase geht ein politisches Thema in die Hände von Politikern über, die mit wechselnden Themen Politik machen. In dieser Phase kann ein Thema sehr leicht durch Politiker unterdrückt oder auf ein 'Seitengleis' der öffentlichen Diskussion abgeschoben werden. Um dies zu verhindern, benötigen die Themen die weitere Unterstützung der Akteure aus der zweiten Phase. Im

Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich bedeutet dies, daß die dominierenden Akteure dieser Kooperationen vorrangig Helferinteressen verfolgen, während Betroffeneninteressen zu diesem Zeitpunkt ebenso nur begrenzt vertreten sind wie Verursacherinteressen.

Insgesamt gesehen kann der Prozeß der Wahrnehmung eines grenzüberschreitenden Umweltproblems als ein Prozeß der Sinnverdichtung und Konkretisierung des Umweltproblems angesehen werden, an dem verschiedene Akteure beteiligt sind, die unterschiedliche Interessenslagen verfolgen. Es kann vermutet werden, daß ein Teil dieser Akteure durch ihre Aktivitäten auch andere Interessen verfolgt als die Lösung eines grenzüberschreitenden Umweltproblems.

Wird ein grenzüberschreitendes Umweltproblem in den jeweiligen nationalstaatlichen Teilregionen als lösungsbedürftig angesehen, werden in einer zweiten Phase von politischen Akteuren Vorabschätzungen von verschiedenen Handlungsalternativen zur Lösung dieses Umweltproblems vorgenommen. Diese zweite Phase des Policy-Zyklus wird in der Terminologie von Brewer/ de Leon als **Estimation** bezeichnet. Im Mittelpunkt dieser Phase steht die Erfassung von verschiedenen Handlungsalternativen, die zur Lösung eines Umweltproblems beitragen können. Gleichzeitig werden diese Handlungsalternativen von den verschiedenen Akteuren hinsichtlich ihrer jeweiligen Nutzen-Kosten-Relation bewertet. Diese Bewertung der jeweiligen Nutzen-Kosten-Relationen der verschiedenen Handlungsalternativen kann sowohl zwischen den verschiedenen Teilregionen als auch zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb einer Teilregion sehr unterschiedlich vorgenommen werden. Sie kann dabei stark von dem Grad des Umweltbewußtseins des jeweiligen Akteurs als auch von den jeweiligen räumlichen Nutzungsansprüchen beeinflußt werden.

Als entscheidender Akteur bei der Vorauswahl von Handlungsalternativen kann die öffentliche Verwaltung angesehen werden, die allgemein bei verflochtenen Verhandlungssystemen eine dominierende Rolle einnimmt. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung werden Handlungsalternativen zur Lösung von Umweltproblemen oft erstmalig formuliert und hinsichtlich ihrer Nutzen-Kosten-Relationen bewertet. Angesichts der Komplexität von Umweltproblemen bedient sich das administrative System bei der Formulierung und Bewertung von Handlungsprogrammen des Wissenschaftssystems, indem es Gutachten und Untersuchungen sowohl bei öffentlichen als auch privaten Forschungsinstitutionen in Auftrag gibt. Diese Öffnung des administrativen Systems zum Wissenschaftssystem erscheint notwendig, da es angesichts der komplexen Problematik im Umweltbereich in seiner Problemverarbeitungskapazität fachlich überfordert ist und meist nicht selbst über die notwendigen Kapazitäten verfügt. Die besondere Rolle, die das administrative System bei der Vorabschätzung von Handlungsalternativen in den grenzüberschreitenden Kooperationen spielt, ergibt sich auch aus der Tatsache, daß dieses System meist über die Institutionen verfügt, in denen grenzüberschreitend konsensorientierte Verhandlungssysteme stattfinden können.

Die Ergebnisse dieser Vorabschätzung von Handlungsalternativen sind die Grundlage für die Phase der Programmbildung, die im Policy-Zyklus als Phase der **Selection** bezeichnet wird. In dieser dritten Phase sollen (politische) Entscheidungen über die konkrete Durchführung von Handlungsprogrammen zur Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen verbindlich getroffen werden. Dies setzt voraus, daß einzelne Akteure, die an einer grenzüberschreitenden Kooperation beteiligt sind, über Entscheidungskompetenzen und über die notwendigen Kapazitäten verfügen, um Handlungsprogramme zu implementieren. Diese Situation führt dazu, daß sich der Akteurskreis bei den grenzüberschreitenden Kooperationen erweitert. Neben dem administrativen System ist hier auch das politische System beteiligt, da dieses meist über die notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügt. Das Gleiche gilt auch für die Beteiligung der (national-)staatlichen Ebenen, da die regionalen Ebenen meist nicht über die notwen-

gen Kompetenzen und Kapazitäten verfügen. Es kann vermutet werden, daß die einzelnen Akteure in dieser Phase vor allem Helferinteressen verfolgen, während Akteure mit konkreten Betroffenen- oder Verursacherinteressen an der Programmbildung nur eingeschränkt beteiligt sind.

Die Formulierung der umweltpolitischen Ziele und insbesondere die Bereitstellung der verschiedenen Steuerungsinstrumente wird dabei sehr stark von den jeweiligen staatlichen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik beeinflusst. Eine entscheidende Bedeutung kann dem jeweiligen nationalstaatlichen Umweltrecht zukommen, wobei hier die Kompatibilität der einzelnen Umweltnormen zwischen den einzelnen Nationalstaaten im Vordergrund steht. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die Harmonisierung dieser Normen durch die Europäische Union die konkrete grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltbereich erleichtert. In Bezug auf die Umweltnormen ist weiterhin von Interesse, welche nationalstaatliche Ebene die rechtliche Regelungsbefugnis für einzelne Umweltnormen besitzt und ob hier Inkompatibilitäten zwischen den einzelnen nationalstaatlichen Teilregionen einer Grenzregion bestehen. Auch hier stellt sich die Frage, ob aus möglichen Inkompatibilitäten bei den rechtlichen Regelungsbefugnissen negative Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltbereich festgestellt werden können. Weiterhin erscheint es von Bedeutung, welche Einflußmöglichkeiten Akteure einer Teilregion auf die politischen Entscheidungsprozesse der anderen Teilregionen besitzen, aus denen möglicherweise eine grenzüberschreitende Umweltbelastung resultieren kann, und inwieweit diese rechtlich normiert sind. Insgesamt können diese rechtlichen Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle für die Formulierung von politischen Handlungsprogrammen zur Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen spielen.

Die Entscheidungsprozesse bei der Programmbildung werden bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von einer Vielzahl unterschiedlicher Determinanten beeinflusst, auf die in Kap. 4 ausführlich eingegangen werden soll. Aufgrund der starken Präsenz von Verhandlungssystemen in grenzüberschreitenden Kooperationen kann schon hier davon ausgegangen werden, daß die Entscheidungsprozesse bei der Programmbildung stark konsensorientiert gestaltet sind und zur Konfliktvermeidung durch Minimierung des Konsensbedarfs, durch Vertagung des Konfliktes oder durch Verzicht auf eine Lösung konflikthafter Probleme tendieren.

In einer vierten Phase erfolgt die konkrete Umsetzung von Handlungsprogrammen, mit deren Hilfe grenzüberschreitende Umweltprobleme gelöst werden sollen. Diese Phase des Policy-Zyklus wird als **Implementation** bezeichnet und sollte die praktische Verwirklichung einer politischen Entscheidung sein. Sie nimmt in der Regel jedoch nicht einen klaren und einfachen Verlauf, in dem durch einen politischen Entscheider ein klar formulierter Auftrag gesetzt wird, der im weiteren durch die nachgeordneten Akteure quasi automatisch und getreulich ausgeführt wird (vgl. Windoff-Heritiér 1987:212). Die Phase des Programmvollzugs muß vielmehr in einem engen Zusammenhang mit der Phase der Programmformulierung gesehen werden. Dies liegt darin begründet, daß bei der Programmformulierung auch festgelegt wird, welche Instrumente zur Durchsetzung der politischen Ziele dem Handlungsprogramm zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig ist der Vollzug eines Programmes auch davon abhängig, wie konkret die Ziele des Handlungsprogrammes formuliert sind und inwiefern sich diese Ziele operationalisieren lassen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß die Implementation neben den jeweiligen nationalstaatlichen Rahmenbedingungen der Umweltpolitik auch stark von den zur Verfügung stehenden Ressourcen beeinflusst wird. Welche Ressourcen für ein Umweltprogramm zur Verfügung stehen, ist wiederum abhängig von der politischen Entscheidung über das Handlungsprogramm sowie von den Kapazitäten, die in den jeweiligen Teilregionen und Nationalstaaten bestehen. Die Notwendigkeit der Kapazitätsaus-

stattung für die Lösung von Umweltproblemen ist jedoch kein spezifisches Merkmal für die grenzüberschreitende Umweltpolitik. Stark unterschiedliche Kapazitäten in den einzelnen nationalstaatlichen Teilregionen können jedoch zu einer fehlenden oder nicht mehr zweckmäßigen Implementation von Umweltprogrammen führen. Auch der Kapazitätsausstattung der Teilregionen kommt deshalb für die Interpretation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich eine besondere Aussagekraft zu.

Es ist hier ebenfalls von Interesse, auf welcher politischen Ebene die Handlungsprogramme beschlossen werden und von welcher politischen Ebene die einzelnen Handlungsprogramme dann konkret umgesetzt werden sollen. Allgemein kann für den Bereich der Umweltpolitik festgestellt werden, daß zahlreiche politische Programme von höheren Ebenen beschlossen werden, die dann von den kommunalen und regionalen Ebenen umgesetzt werden müssen. Diese Divergenz hinsichtlich der Entscheidung und Implementation von Programmen führt dazu, daß Entscheidungsprozesse im Umweltbereich allgemein als 'Mehrebenen'-Verflechtungen gekennzeichnet sind und damit durch spezifische Verhandlungsprozesse gekennzeichnet sind.

Bei dem Vollzug von grenzüberschreitenden Umweltprogrammen kann davon ausgegangen werden, daß das administrative System hier wiederum stark dominiert. Im Gegensatz zur Phase der Programmformulierung, bei der das administrative System der (national-)staatlichen Ebenen eine dominierende Stellung einnimmt, gewinnt nun das administrative System der regionalen und kommunalen Ebene an Bedeutung. Auf diesen unteren Ebenen sind die zur Verfügung stehenden Kapazitäten jedoch begrenzt, da nicht nur im Umweltbereich der Vollzug von staatlichen Handlungsprogrammen auf diese Ebene übertragen werden. Gleichzeitig werden die Kapazitäten für den Vollzug von Umweltprogrammen auch durch die spezifischen Eigeninteressen der kommunalen und regionalen Ebenen eingeschränkt. Die begrenzten Kapazitäten auf dieser praktischen Handlungsebene können auch hier zu einer fehlenden oder nicht zweckmäßigen Umsetzung von Handlungsprogrammen führen. In der Konsequenz kann dies zu Handlungs- und Steuerungsdefiziten bei der Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen führen.

Mit Hilfe der hier vorgenommenen Differenzierung der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich in die einzelnen Phasen des Policy-Zyklus erscheint es nun möglich, die hohe Komplexität dieses Kooperationsprozesses zu reduzieren. Gleichzeitig können die beteiligten Akteure dieses Prozesses hinsichtlich ihres Eintritts in die politische Arena strukturiert werden und können deren grundlegenden Interessenslagen identifiziert werden. Vor dem Hintergrund der theoretischen Betrachtung der einzelnen Phasen des Policy-Zyklus konnten einige Faktoren identifiziert werden, die bei grenzüberschreitenden Kooperationen im Umweltbereich zu Problemlösungsdefiziten führen können. Insbesondere zeigte sich in dieser theoretischen Betrachtung die Bedeutung, die der Kapazitätsausstattung und den jeweiligen nationalstaatlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich zukommen.

3.2 Dimensionen der Umweltpolitik

Grenzüberschreitender Umweltschutz ist ein politisches Handlungsfeld, an dem viele Akteure unterschiedlicher Teilräume und unterschiedlicher politischer Ebenen beteiligt sind. Notwendig für einen erfolgreichen Umweltschutz in Grenzregionen ist also einerseits eine horizontale und andererseits eine vertikale Politikkoordination bzw. -kooperation. Für die Analyse der Voraussetzungen erfolgreicher Politikkooperation sind in erster Linie die Interessen der beteiligten Teilräume von Bedeutung. Auf der

Forschungsebene zur internationalen Umweltpolitik liegen hierfür bereits analytische Modelle und Erkenntnisse vor. Dies sollen nachfolgend dargestellt werden. Gleichzeitig befinden sich aber grenzüberschreitende Kooperationen immer auch in einem Spannungsfeld zwischen unterschiedlichen vertikalen Ebenen: Kommunen oder Zweckverbände konkurrieren um Kompetenzen und Ressourcen mit Bundesländern, Kantonen und diese wieder mit den Nationalstaaten oder der EU. Neben horizontalen Interessenkonstellationen sind daher auch die vertikalen Interessenkonstellationen zu untersuchen. Bei der vertikalen Dimension der Umweltpolitik soll neben der Entwicklung von analytischen Kategorien auch die Diskussion um die "richtige" Ebene der Umweltpolitik aufgegriffen werden, da daraus ein weiteres Bewertungsinstrument für die umweltpolitischen Bemühungen und Ergebnisse in Grenzregionen abgeleitet werden kann.

Da die Darstellung der Erkenntnisse der Untersuchungen zur internationalen Umweltpolitik die "Schnittmenge" zwischen Kapitel 3 (Umweltpolitik) und Kapitel 4 (horizontale Politikkooperation) darstellt, wird dieses Unterkapitel am Schluß platziert und nun zunächst die Ebenenproblematik aufgegriffen.

3.2.1 Die Ebenendiskussion in der Umweltpolitik

Die Frage nach der geeigneten Handlungsebene der Umweltpolitik ist zu einer Schlüsselfrage der europäischen Integration geworden. In den letzten Jahren erfuhr das "Subsidiaritätsprinzip" in der politischen Auseinandersetzung eine Karriere mit sehr unterschiedlicher politischer Bedeutung (vgl. Hey 1994; Müller-Brandeck-Bocquet 1991). Die "problemadäquate" Handlungsebene läßt sich einerseits aus allgemeinen Prinzipien deduktiv ableiten, andererseits kann sie sich aber auch "induktiv" und damit "situativ" aus konkreten Interessenkonstellationen der Akteure ergeben. Der Versuch einer deduktiven Vorgehensweise vermittelt zwar viele interessante Erkenntnisse - eine allgemeine Bestimmung der problemadäquaten Handlungsebene ist aber nicht möglich. Es erscheint daher notwendig, die geeignete Handlungsebene aus konkreten Problem- und Interessenkonstellationen heraus abzuleiten. Die geeignete Handlungsebene ist die, auf der ein starkes gemeinsames Problemlösungsinteresse mit entsprechenden Handlungskapazitäten zusammenfällt. Wenn das Problemlösungsinteresse auf den unteren politischen Ebenen angesiedelt ist, die Handlungskapazitäten aber auf den oberen, dann spricht dies für eine Dezentralisierung der Kompetenzen und Kapazitäten. Wenn das Problemlösungsinteresse auf der oberen Ebene angesiedelt ist bzw. auf den unteren Ebenen vor allem Verursacherinteressen dominieren, dann kann auch die Aufrechterhaltung zentralerer Strukturen umweltpolitisch sinnvoll sein.

Wie schwierig eine deduktive Herleitung der problemadäquaten Handlungsebene aus allgemeinen Prinzipien ist, läßt sich exemplarisch am Beispiel der Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip verdeutlichen. Dieses wurde im Vertrag von Maastricht an zwei Stellen erwähnt: Art. 3b und Art. 130s. Art. 3b des Vertrages betonen, daß die Gemeinschaft nur im Rahmen der ihr zugewiesenen Befugnisse tätig sein darf. Sie darf darüber hinaus in allen Politikbereichen mit konkurrierender Zuständigkeit nur tätig werden, "soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." Die Gemeinschaftspolitik muß sich also einem komparativen Effektivitäts- und Effizienztest aussetzen. Die Formulierung unterstellt jedoch eine Zielharmonie zwischen den verschiedenen Ebenen, wobei es dann nur noch als technische Frage erscheint, mit welchen Maßnahmen und auf welcher Ebene diese Ziele am besten erreicht werden können. Würde es sich hinsichtlich der "Subsidiarität" lediglich um eine technische Frage handeln, hätte sie in den letzten Jahren nicht einen derartigen Stellenwert in der politischen Diskussion erhalten (vgl. Jachtenfuchs 1992). In Wirklichkeit verschleiert der

technische Begriff der "Subsidiarität", daß es grundlegende Differenzen in den Zielvorstellungen und politischen Prioritäten der Mitgliedstaaten gibt, vor deren konsensualer Lösung auch keine geeignete Handlungsebene definierbar ist.

Die im EU-Vertrag verankerte Formel wird oft als Freibrief für eine weitere Zentralisierung betrachtet, da sie eine relativ niedrige Hürde für eine Zentralisierung ansetzt. Insbesondere die deutschen Bundesländer haben sich seit 1987 wiederholt für eine wesentlich restriktivere Auslegung der Kompetenzen der Gemeinschaft ausgesprochen (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1991:20). In der Münchener Erklärung zur politischen Union von 1987 wird die Hürde für eine Zentralisierung noch wesentlich höher gehängt. "Die EU soll neue Aufgaben nur übernehmen, wenn ihre Erfüllung auf europäischer Ebene ... unabweisbar notwendig ist..." (zit. nach Knemeyer 1990:450). Eine fast wortgleiche Formulierung wurde zwei Jahre später auf der Konferenz zum Europa der Regionen von den Regionen Europas verabschiedet. Lange bestand die Befürchtung, das "Subsidiaritätsprinzip" würde als Schlupfloch für eine wachsende Kompetenzverlagerung nach Brüssel ausgelegt. Seit 1992 ist der Begriff dagegen eher Synonym für die Renationalisierung der Umweltpolitik (vgl. Hey 1994). Die EU-Kommission sah sich unter erheblichem Rechtfertigungsdruck, europaweite Maßnahmen in der Umweltpolitik zu legitimieren.

Diese einleitenden Beobachtungen machen deutlich, daß die auf den ersten Blick so überzeugende Formel von der "Subsidiarität" schwer so zu definieren ist, daß sie konsensfähig erscheint.

Es gibt kaum allgemein anerkannte Argumente für eine Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Kompetenzen. Im folgenden werden verschiedene Begründungsversuche kritisch gewürdigt. Hierzu gehören:

- die Erfordernisse eines freien Binnenmarktes,
- die räumliche Dimension des Umweltproblems,
- die Zuordnung geeigneter Handlungsebenen zum umweltpolitischen Leitbild,
- die Art des umweltpolitischen Instruments,
- eine Kompetenzverteilung nach den Phasen des politischen Prozesses und nach steuerungstheoretischen Kriterien (vgl. Hey 1992).

1. Die von der EU-Kommission im 4. Umweltaktionsprogramm (Abl C 70 vom 18.3. 1987) vertretene Auffassung der Notwendigkeit einer weitgehenden Harmonisierung von Umweltstandards aus Gründen der **Vollendung des Binnenmarktes** ist in der Literatur bestritten worden (vgl. Task Force 1989; Schneider/ Sprenger 1990; Sprenger 1991; Weinstock 1983; Siebert 1989). Das weitverbreitete Argument für eine europaweite Harmonisierung von Umweltstandards ist die Vermeidung von nicht-tarifären Handelshemmnissen und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche umweltschutzbedingte Kosten. Schneider/ Sprenger (1990:31) argumentierten zu Recht, daß eine Angleichung der umweltschutzbedingten Kosten selbst bei einer vollständigen Harmonisierung nicht erreicht wird, da einzelne Betriebe unterschiedliche Kostenfunktionen haben. Es gibt also ökonomisch gesehen einen gewissen Toleranzbereich, innerhalb dessen unterschiedliche Umweltstandards weder zu Standortverlagerungen noch zu nennenswerten Wettbewerbsnachteilen führen. Geht man von einer statischen Perspektive ab und nimmt eine dynamische Sichtweise ein, dann entstehen zwar durch unterschiedliche Umweltschutzstandards kurzfristig Kostennachteile, die aber in mittelfristiger Perspektive in einen Technologie- und Rationalisierungsvorsprung umschlagen (vgl. Hey/ Jahns-Böhm 1989:159f; Sprenger 1992; Schneider/ Sprenger 1990:31f). Hinsichtlich eines produktbezogenen Umweltschutzes ist zwar die Harmonisierung von Standards notwendig, um Handelshemmnisse zu vermeiden, aus ökologischer Sicht wird jedoch zunehmend der Vorrang des Umweltschutzes vor dem Binnen-

marktziel in dieser Hinsicht anerkannt.¹⁰ Aus der Perspektive eines freien Binnenmarktes läßt sich damit keine abschließende Zentralisierung von umweltpolitischen Kompetenzen auf europäischer Ebene begründen, sondern allenfalls ein gemeinsamer Mindestrahmen, der den Toleranzbereich nationaler oder regionaler Umweltmaßnahmen nach oben verschiebt. Sprenger (1991:220) plädiert daher für eine "Regionalisierung der Instrumentenwahl". Dies darf jedoch nicht im Sinne einer vollständigen "Dezentralisierung" der Umweltpolitik unter dem Regime eines freien Marktes mißverstanden werden (vgl. Siebert 1989). Die Dezentralisierung der Umweltstandards geht von der "Konkurrenz der Standards" - der Normsetzung aus. Dies wird nicht notwendigerweise zu einem Abbau von Standards in Vorreiterländern führen, da man davon ausgehen muß, daß die Zahlungsbereitschaft für mehr Umweltschutz in den Vorreiterländern größer ist als in den Nachzüglerländern. Eine Dezentralisierung der Umweltpolitik kann jedoch sehr leicht zu sog. Prisoners-Dilemma-Situationen führen, unter Hinweis auf die Konkurrenz unterläßt ein Land die Fortentwicklung seiner Umweltpolitik, obwohl es den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen würde. Andere Länder mit den selben Präferenzen tun es ihm gleich. In der internationalen und europäischen Umweltpolitik gibt es daher gute Argumente für Kooperation, um zu niedrige Umweltstandards durch einen Wettbewerb der Standards zu vermeiden - aber nur schlechte Argumente für Zentralisierungsversuche, die unteren Ebenen Freiräume nehmen. Ähnliche Überlegungen müßten auch für die Umweltpolitik zwischen den innerstaatlichen Einheiten gelten, also zwischen Regionen und Nationalstaat und schließlich zwischen Kommunen und Regionen. Wie aber Müller-Brandeck-Bocquet (1993) nachweist, läßt sich selbst im deutschen Förderalismus eine Vereinheitlichungstendenz beobachten. Die Bundesländer lassen sich die Unitarisierung der Umweltpolitik durch verstärkte Mitbestimmungsrechte in der Entscheidungsfindung abkaufen (vgl. Scharpf 1991:418). In den letzten Jahren - vor allem mit dem Erstarken rot-grüner Landesregierungen - haben jedoch die Bundesländer wiederholt versucht, die ihnen verbleibenden Nischen umweltpolitischer Normsetzung zu einer Dynamisierung der Umweltpolitik zu nutzen (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1993:111f).

2. Der zweite Ansatz, die geeignete Handlungsebene der Umweltpolitik zu finden, geht vom **Typus der Umweltproblematik** aus. Handelt es sich um ein globales Umweltproblem, so sind internationale Verhandlungen und europäische Mindestanforderungen zu rechtfertigen. Grenzüberschreitende Umweltprobleme sollten am besten zwischen den betroffenen Staaten oder Regionen ausgehandelt werden. Handelt es sich hingegen um ein lokales und regionales Problem, so soll auch dort gehandelt werden (vgl. Schneider/ Sprenger 1990). Eine solche Abgrenzung der problemadäquaten Handlungsebene erscheint jedoch nur auf den ersten Blick plausibel. Gerade die Vermeidung einer Klimakatastrophe bedarf nicht nur eines internationalen Klimaschutzregimes - ohne regionale Konzepte von Verkehrsverlagerung und Vermeidung und ohne eine nur lokal/ regional leistbare Energieeffizienzrevolution wird keine tragfähige Lösung zu finden sein. Es gibt inzwischen ein internationales Bündnis von Klimaschutzstädten, von denen derzeit mehr praktisch realisierte Impulse für die Verhütung des Treibhauseffektes ausgehen, als von der internationalen Ebene. Umgekehrt manifestieren sich nur auf der höheren Ebene lösbare Probleme gerade vor Ort: man denke nur an die überall beobachtbare kommunale Müllentsorgungskrise. Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten für eine Abfallvermeidung (z.B. durch eine aktive Produkt- und Chemiepolitik) sind beschränkt. Es zeigt sich also, daß der Typus der Umweltproblematik eine klare Kompetenzabgrenzung nicht rechtfertigt, sondern daß auch hier eher Kooperationslösungen zwischen den Ebenen angemessener sind (zur Differenz zwischen

¹⁰ vgl. dazu insbesondere das sog. Pfandflaschenurteil des europäischen Gerichtshofs; zusammenfassend auch in: European Parliament 1992; so auch die TASK FORCE 1989, wenn auch mit Einschränkungen.

Kooperations- und Trennprinzip vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1991). Aus der Sicht der ökologischen Problemangemessenheit spricht jedoch vieles für starke dezentrale Handlungsmöglichkeiten. Bereits Weinstock (1983) hat betont, daß die naturräumliche und auch wirtschaftsstrukturelle Vielfalt in Europa auch eine regionalisierte Politikvielfalt erfordert. Einheitliche Qualitätsstandards sind nicht problemangemessen (nicht einmal auf nationaler Ebene). Sie können auf regionaler Ebene zu einem Anstieg der Umweltbelastungen in noch ungefährdeten Gebieten führen und widersprechen damit dem Vorsorgeprinzip; auf internationaler Ebene hat die Philosophie der Qualitätsgrenzwerte zum Schadstoffexport in andere Länder geführt (vgl. Prittwitz 1984). Aus diesem Grunde schlagen Sprenger/ Schneider (1990) auch vor, auf europäischer Ebene vor allem Mindestgrenzwerte für Emissionen vorzuschreiben, die national und regional verschärft werden können. Diese Position muß im Prinzip geteilt werden, sie ist jedoch noch allzusehr im Rahmen des Instrumentariums nachgeschalteter Umweltpolitik formuliert und kann daher der Komplexität der Steuerungsaufgaben für eine ökologische Strukturpolitik nicht gerecht werden.

3. Dies verweist auf eine komplexere Herangehensweise - der Herleitung der problemadäquaten Handlungsebene aus dem Typus des **umweltpolitischen Leitbildes** oder präziser, der oben beschriebenen Stufe bzw. Wirkungstiefe der Umweltpolitik. Man kann hier von einer zyklischen Entwicklung der Bedeutung der verschiedenen Handlungsebenen sprechen. Für kompensierende oder verteilende Aktivitäten reicht zumeist eine untere Ebene aus. Die Rahmenbedingungen für einen nachgeschalteten und integrierten Umweltschutz müssen auf der Ebene des Marktes angesiedelt sein, d.h. sie sollten zumindest als Mindestrahmen sich europäisieren. Im Rahmen einer ökologischen Strukturpolitik müssen sich die relevanten Handlungsebenen ausdifferenzieren. Einerseits gewinnt die europäische und internationale Ebene an Bedeutung, insbesondere um ökologische Rahmenbedingungen zu formulieren, die das Verhalten der dezentralen Akteure beeinflussen. Hierzu gehört neben der ökologischen Korrektur des Preissystems und einer ökologischen Normsetzung für Produkte vor allem das Verfahrensrecht, das die Rechtsposition von Betroffeneninteressen gegenüber Staat und Markt verbessert (vgl. Weidner 1990; Jänicke 1993). Ohne solche allgemeinen Rahmenbedingungen werden falsche Anreizstrukturen für die umweltpolitischen und ökonomischen Akteure geschaffen, d.h. ökologisches Verhalten wird entmutigt. Die europäische Ebene ist zudem wichtige und notwendige Impulsgeberin für solche Länder, in denen Umweltschutz noch eine geringe Rolle spielt. Man kann von einem "trickle down"-Effekt der Umweltpolitik von den umweltpolitisch dynamischen in die umweltpolitisch weniger entwickelten Länder sprechen (vgl. Rehbinder 1987; Ruiz-Perez 1990; Haigh 1984). Diese Länder importieren die europäische Umweltpolitik. Ohne starke europäische Institutionen würde dies nicht geschehen.

Auf der anderen Seite ist eine Stärkung lokaler und regionaler Handlungskapazitäten unerlässlich, um lokal angepaßte Konzepte zu entwickeln (vgl. Loske 1990; Hey 1992). Die umweltgerechte Bewältigung des Transport- und Pendlerproblems, der Aufbau einer effizienten Energieversorgung mit einem starken Gewicht der Kraft-Wärmekopplung, eine ökologisch angepaßte Agrarstrukturpolitik, die umweltverträgliche Nutzung und Weiterverarbeitung regionaler agrarischer, forstwirtschaftlicher oder sonstiger Rohstoffe, die flächenschonende Gewerbe- und Wohnungspolitik sind nur einige Beispiele die die Relevanz starker regionaler und lokaler rechtlicher und finanzieller Kapazitäten deutlich machen. Die Steigerung lokaler und regionaler Kapazitäten ist einerseits notwendig, um die Anpassungsfähigkeit an den neuen Marktrahmen zu steigern andererseits aber auch um Vielfalt und Innovation zu ermöglichen. Insbesondere eine ökologische Strukturpolitik benötigt fehlerfreundliche Experimentierfelder für neue Ansätze, die auf nationaler und europäischer Ebene so strukturell nicht möglich sind. Viele energie- und verkehrspolitischen Innovationen der letzten Jahre sind von

den Kommunen ausgegangen, nicht von der oberen Ebene. Dies liegt auch daran, daß sich auf kommunaler Ebene der Problemdruck verdichtet, die Organisationsprobleme von Betroffeneninteressen am geringsten sind und damit die Wahrscheinlichkeit größer ist, daß sich vereinzelt weiterreichende ökologische Konzepte durchsetzen als auf der nationalen oder internationalen Ebene. In der Verkehrs- und Energiepolitik gibt es hierfür zahlreiche Beispiele.

In der folgenden Matrix (Tabelle 2) sind die problemadäquaten Handlungsebenen für die einzelnen Stufen der umweltpolitischen Wirkungstiefe durch Schraffierung gekennzeichnet.

	Kommune	Region	Nation	Europa
Symptombekämpfung				
Verteilungspolitik				
"End of pipe"-Technologie				
Integrierter Umweltschutz				
Strukturelle Ökologisierung				
Ökolog. Wohlstandsmodell				

Tabelle 2 Matrix der problemadäquaten Handlungsebenen der Stufen umweltpolitischer Wirkungstiefe

4. Ein weiterer Versuch der Kompetenzabgrenzung wird entlang von **umweltpolitischen Instrumenten** betrieben. Es soll dabei Instrumente geben, die tendenziell eher auf europäischer Ebene anzusiedeln sind, und solche, die sinnvollerweise auf den unteren Ebenen anzusiedeln sind. Wie jedoch Tabelle 3 verdeutlicht, kann man in dieser Hinsicht keine eindeutige Kompetenzabgrenzung durchführen. Die meisten Instrumente sind auf mehreren Ebenen sinnvoll einsetzbar. In keinem Fall ist eine ausschließliche EU-Kompetenz zu rechtfertigen - in den meisten Fällen sind überschneidende Kompetenzen zu beobachten.

5. Hinsichtlich der **Steuerungsintensität** und des politischen Prozesses läßt sich folgende Arbeitsteilung vorstellen. Vorgaben, die von europäischer Ebene kommen, sind notwendigerweise allgemein (vgl. Krämer 1992). Sie formulieren Grundsätze, Ziele, Verfahren - aber ihre konkrete Ausgestaltung wird auf den niedrigeren Ebenen vollzogen. Dem entspricht auch der rechtliche Status der Richtlinie - sie muß erst in nationales Recht umgesetzt werden, d.h. sie ist hinreichend generell, um weitere Spezifizierungen auf den unteren Ebenen zuzulassen. So hat die EU-Kommission in einer Mitteilung über das Subsidiaritätsprinzip (in: Europe No 1804 vom 30.10. 1992) den Begriff der "Intensität" der Gemeinschaftsaktion geprägt, um zu betonen, daß allgemeine Rahmenvorschriften und Zielvorgaben gegenüber der Detailregelung bevorzugt werden sollen. Rechtsbegriffe, wie die "Best available Technology" in der europäischen Luftreinhaltepolitik entsprechen dieser Allgemeinvorgabe. Es erfolgt also eine generelle Normsetzung auf den höheren Ebenen, während ihre Konkretisierung und Umsetzung auf den unteren Ebenen erfolgt.

Versuch einer Matrix für die problemadäquate Handlungsebene

Instrument	EG		Nation		Kommune/Region
	aus-schließlich	Mindest-anforderung	aus-schließlich	Mindest-anforderung	
Produkt-Standard-normen/Verbote		x	x		
Qualitätswerte für Wasser, Luft etc.		x		x	x
Emissionsnormen		x		x	x
Ökosteuern		x	x		
Umweltabgaben		x		x	x
Gebühren				x	x
Kompensations-lösungen				x	x
Infrastruktur-Maßnahmen					
von internationaler Bedeutung		x		x	x
von nationaler Bedeutung				x	x
von regionaler Bedeutung					x
Raumplanung				x	x
Direkte Eingriffe in Verhaltensweisen (Nachtfahrverbote/ Straßensperrung)		x		x	x
Umwelthaftungsrecht		x	x		
Genehmigungsrecht		x	x		
Akteneinsicht		x	x		
Verfahrensschritt					
Rahmenbedingungen		x	x		
rechtlich verbindliche Umsetzung				x	x
Finanzierung		x		x	x
praktische Umsetzung				x	x

Tabelle 3 Versuch einer Matrix für die problemadäquate Handlungsebene (Quelle: Hey 1992:33)

Die geeignete Arbeitsteilung zwischen den Ebenen kann schließlich induktiv aus bestimmten Verhandlungskonstellationen zwischen den Ebenen hergeleitet werden. Ob Aktionen zu problemadäquaten Lösungen führen, hängt weniger von abstrakten Kriterien, sondern vielmehr von den institutionellen, finanziellen und rechtlichen Kapazitäten und Kompetenzen ab, die die einzelnen Ebenen in den Verhandlungsprozess einbringen und von den Interessen, die sie in einer konkreten Situation haben. Es gibt sowohl Konstellationen, in denen die unteren Ebenen eher "Verursacherinteressen" vertreten (z.B. großzügige Gewerbeflächenpolitik, unselektive Industrieansiedlungspolitik), während auf den höheren Ebenen eher "Helfer- oder Betroffeneninteressen" dominieren (z.B. beim Ausbau europäischer Schienenverbindungen oder beim Trinkwasserschutz für große Ballungsräume). Es gibt auch umgekehrte Konstellationen, in denen die unteren Ebenen zwar Interesse an umweltpolitischen Maßnahmen, aber keine Kapazitäten haben, die oberen Ebenen jedoch desinteressiert sind. Binswanger/Wepler (1993:18) haben diese Bedingung wie folgt ausgedrückt:

"Im ersten Fall lokaler Nutzniessung und verstreuter Geschädigter sollte es daher zu einer Verlagerung der Entscheidung auf eine hohe Ebene kommen, in unserem Zusammenhang auf die europäische Ebene. So besteht die Chance, die diffusen und verstreuten Interessen am Schutz der Umwelt zu bündeln und ihre Durchsetzung zu ermöglichen. Im zweiten Fall von lokal Geschädigten, aber verteilten Nutznießern kommt es hingegen gerade darauf an, dass im Rahmen nationaler Regelungen den Anwohnern eines durch Umweltschäden gefährdeten Ortes oder einer durch Umweltschäden gefährdeten Region Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungsrechte zugestanden werden, bzw. dass sie solche Rechte behalten."

Es gibt also keine abstrakt zu definierende problemäquale Handlungsebene - diese ergibt sich erst aus der Analyse der Interessenkonstellationen in einem bestimmten Problembereich und der Dynamik eines Entscheidungsprozesses zwischen den verschiedenen politischen Ebenen. Allgemein ausgedrückt, müssen Problemlösungsinteresse und Handlungskapazität auf einer politischen Ebene zusammenfallen. Wenn diese Kongruenz nicht besteht, dann werden die ressourcenschwachen, aber interessierten Ebenen versuchen, kapazitätsstarke politische Ebenen in die Problemlösungsversuche einzubinden. Wenn auch dies nicht gelingt, ist die Lösung eines grenzüberschreitenden Umweltproblems unwahrscheinlich.

3.2.2 Grenzüberschreitender Umweltschutz und Theorien internationaler Politik

Theorien internationaler Politik untersuchen u.a. die Erfolgsbedingungen von Kooperation. Sie treffen wichtige Aussagen über Interessen und Motive der nationalen Akteure und über die Konstellationen und Institutionen, die günstig für Kooperation sind.

In der politischen Analyse der internationalen Beziehungen dominierte lange Zeit die "realistische Schule", die internationale Beziehungen in einem Modell einer anarchischen Interaktion von strategisch handelnden Nationalstaaten analysierte. Fragen wie nationale Sicherheit und Macht dominieren dabei das Verhältnis zwischen Staaten. Kooperation erscheint hier unwahrscheinlich, da der Vollzug einer Vereinbarung als nicht durchsetzbar angesehen wird, eine Konkurrenzbeziehung zwischen den einzelnen Akteuren besteht und durch Trittbrettfahrerverhalten Vereinbarungen unwirksam gemacht werden. Unter solchen Bedingungen erscheint eine Zusammenarbeit unwahrscheinlich. Die Folge dieser mangelnden Kooperation ist die Übernutzung öffentlicher Güter und eine "Tragödie der Allmende" wird wahrscheinlich (dazu kritisch: Haas 1990:35f; Wolf 1991:29; Zürn 1992:6f).

Dieser "realistische Pessimismus" wurde seit Anfang der achtziger Jahre durch die Diskussion um internationale Regime in Frage gestellt. Diese Regimetheorie hält es für

möglich, daß rational und strategisch handelnde Staaten aus Eigeninteresse in der Lage sind, institutionalisierte Formen der internationalen Kooperation zu bilden. Unter internationalen Regimen werden themenbezogene internationale Abkommen verstanden, in denen bestimmte gemeinsame Prinzipien formuliert, Normen und Regeln aufgestellt werden, denen sich die nationalen Akteure fügen, und in denen bestimmte Verfahren der Konfliktregelung und der Weiterentwicklung der Kooperation entwickelt werden. Im Umweltbereich gibt es derartige internationale Regime zum Schutz der Weltmeere, der Antarktis, zum Schutz der Ozonschicht und zum Klimaschutz. Ein wichtiger Beitrag der Regimetheorie ist die Analyse der Bedingungen für eine Kooperation zwischen Staaten in Abwesenheit einer Zentralinstanz (vgl. Breitmeier u.a. 1993:164). Mit Hilfe der Regimetheorie können die Entwicklung der Kooperation, den Prozeß der Regimebildung, das Design von Regimen, die Steuerungsleistungen internationaler Regime und damit ihre Auswirkungen auf das Verhalten der nationalen Akteure analysiert und erklärt werden (vgl. Breitmeier u.a. 1993:179ff). Im Kontext der vorliegenden Studie interessiert vor allem der Beitrag der Regimetheorie zur Analyse der Entstehungs- und Erfolgsbedingungen von (internationalen) Kooperation.

Internationale Regime werden dort notwendig, wo weder Harmonie zwischen den Akteuren besteht noch eine optimale Allokation über den Marktmechanismus gewährleistet ist. Im Falle harmonischer Beziehungen bedarf es keiner aktiven Koordinationsleistungen, da diese sich quasi von selbst ergeben. Regime sind auch in den Fällen nicht notwendig, in denen der Marktmechanismus funktioniert. Sie werden aber in den Fällen relevant, in denen man von Marktversagen ausgehen muß (Keohane 1984:50).¹¹ Solche Fälle sind zumeist in spieltheoretisch ausformulierten Situationsstrukturen modellhaft dargestellt worden (vgl. Zürn 1992). Für derartige, am Eigeninteresse ausgerichteten Kooperationen können zahlreiche Gründe angegeben werden:

- Vermeidung internationaler Gefangenendilemmasituationen, wie wirtschaftspolitischer Unilateralismus, der - wenn ihn alle betreiben - zu Einkommenseinbußen für alle führt,
- Marktversagen, das eine international koordinierte Kooperation erfordert (vgl. Keohane 1984:82),
- politisches Marktversagen - im Sinne einer unzureichenden Zuteilung von Nutzungs- und Eigentumsrechten,
- Kooperation für Güter, die ohne Kooperation nicht erreichbar wären, wie z.B. für Informationen oder Senkung der Transaktionskosten (vgl. Haas 1990:44),
- Schutz von "global commons" - globalen Gütern, deren Nutzung international geregelt werden müßte.

Die bekannteste spieltheoretische Konstellation stellt das Gefangenendilemma dar. Als 'Prisoners Dilemma'-Situationen werden typische Situationen bezeichnet, in denen individuelle und kollektive Rationalität auseinanderfallen und in denen das individualistische Kalkül zu einem schlechteren Ergebnis führt, als bei einer Kooperation. Exemplarisch läßt sich diese Situation an folgendem Beispiel darstellen:

Zwei Straftäter werden vor die Alternative gestellt, ihre Tat zu gestehen oder den anderen zu verraten. Jeder einzelne kommt am besten weg, wenn er seine Tat leugnet und den anderen verrät. Tun sie dies aber beide, erwartet sie beide eine hohe Strafe. Die zweitbeste Lösung für

¹¹ Beispiele für "Marktversagen" und die Notwendigkeit einer politischen Korrektur des Marktmechanismus sind:

- externe Kosten
- monopolistische Preissetzung, Gefahr der ruinösen Konkurrenz
- Versagen des Ausschlußprinzips (z.B. bei öffentlichen Gütern)

jeden ist daher, wenn beide ihre Straftat leugnen. Könnten sie sich absprechen und würden sie sich vertrauen, würden sie diese Lösung wählen - ohne Koordination ist es jedoch eher wahrscheinlich, daß sie beide die erste Handlungsmöglichkeit wählen und sich damit gegenseitig schaden.

Derartige Gefangenendilemma-Situationen sind in den internationalen Wirtschaftspolitik weitverbreitet: Der Abwertungswettlauf in der ersten Weltwirtschaftskrise kann z.B. als eine typische Gefangenendilemma-Situation betrachtet werden. Ebenfalls einer Gefangenendilemmalogik folgt die Harmonisierung europäischer Umweltstandards: Ohne eine Mindestharmonisierung unterlassen einzelne Länder eine Verschärfung ihrer Umweltstandards, weil sie ansonsten Wettbewerbsnachteile gegenüber den anderen Ländern befürchten. Erst durch einen erfolgreichen Koordinationsprozeß sind alle Länder frei, das zu tun, was ihren Präferenzen entspricht (vgl. Jachtenfuchs u.a. 1993, 142).

Weitere typische Konstellationen, die sich in den internationalen Beziehungen für an Eigeninteressen ausgerichteten wiederfinden, sind der Geschlechterkampf, das Feiglingsspiel und das BASF-Spiel. Der 'Kampf der Geschlechter' ist ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt (vgl. Zürn 1992:184f). Exemplarisch läßt sich dieses Koordinationsspiel an folgendem Beispiel darstellen:

Ein Paar will zwar an einem Abend etwas gemeinsames unternehmen, der Mann will aber etwas anderes als die Frau. Man hat es also bei beiden mit einer gemischten Motivationsstruktur zu tun. Machen sie etwas zusammen, wird einer oder eine nicht das machen können, was er/ sie ursprünglich wollte.

Die Kooperation führt bei dieser Konstellation also zu einer ungleichen Nutzenverteilung. Sind die beiden länger zusammen, kann dies Dilemma z.B. dadurch gelöst werden, daß einmal der Mann, einmal die Frau mit ihren Ausgehwünschen zum Zug kommt. Es werden hier also Regelungen und Institutionen gefunden, die die ungleiche Verteilung einer einmaligen Kooperation ausgleichen. Zürn (1992:185) verweist hier zu Recht darauf, daß z.B. die rotierende EU-Ministerratspräsidentschaft, die das Privileg hat, die Arbeitsschwerpunkte der Ratssitzungen zu definieren, eine Lösung aus diesem Verteilungsdilemma darstellt. Dies ist darin begründet, daß das Land, das die Arbeitsschwerpunkte definiert, das Privileg hat seine Prioritäten vorrangig zu behandeln. Wichtig für den Erfolg solcher institutionalisierter Lösungen ist die regelmäßige Wiederholung des Koordinationsspiels, eine Voraussetzung, die gerne mit dem Begriff 'Schatten der Zukunft' umschrieben wird. Der "Schatten der Zukunft" sorgt dafür, daß die Akteure eine für sie ungünstige Nutzenaufteilung in der Gegenwart hinnehmen, weil sie in der Zukunft von einem Ausgleich durch eine für sie günstige Nutzenaufteilung ausgehen können.

Auch das Feiglingsspiel (vgl. Zürn 1992:332) läßt sich exemplarisch an einem Beispiel verdeutlichen: Jugendliche machen eine Mutprobe, die darin besteht, mit dem Auto frontal aufeinander loszufahren. Wer zuerst ausweicht, hat verloren. Auch das Feiglingsspiel ist ein Spiel mit gemischter Motivationsstruktur. Gibt keiner der beiden nach, finden beide den Tod. Der, der zuerst nachgibt, ist zwar der Feigling, hat aber das Leben beider gerettet. Weiterhin gilt beim Feiglingsspiel, daß wer einmal nachgibt, immer als Feigling angesehen wird. Im Gegensatz zum Geschlechterkampf wirkt hier der 'Schatten der Zukunft' genau umkehrt, da er beim Geschlechterkampf die Kooperation erleichtert, während er sie beim Feiglingsspiel erschwert. Besonders in Situationen, bei denen es um Macht und Prestige geht, bergen Feiglingsspiele hohe Risiken. Allgemein werden Feiglingsspiele als die typische Konfliktsituation der "realistischen" Schule der internationalen Politik angesehen. Hier gilt, daß wer kooperiert oder Vorleistungen erbringt, sich in der schwächeren Position befindet und einseitig die Kosten kooperativen Verhaltens trägt.

Grundlegend andere Interessensstrukturen stellen sich beim RAMBO- oder BASF-Spiel (Zürn 1992:333): Als Rambo-Spiele werden Spiele bezeichnet, bei denen ein Akteur ein Interesse an Kooperation hat und der andere nicht. Sie können damit als Spiele mit asymmetrischer Präferenzenstruktur bezeichnet werden. Diese asymmetrische Interessenstruktur läßt sich an einem oft gebrauchten Beispiel exemplarisch darstellen:

BASF ist der Oberanlieger, ein Großbauer der Unteranlieger an einem Fluß. Beide lassen ihr verschmutztes Wasser in den Fluß. Während der Oberanlieger jedoch kein eigenes Interesse an einer Abwasserreinigung hat, hat es der Unteranlieger, weil er das Wasser benötigt. Eine Einigung allein aus der originären Interessenlage der Akteure erscheint also unwahrscheinlich.

Auch bei asymmetrischen Interessenstrukturen sind Verhandlungslösungen nicht auszuschließen. Derartige Verhandlungslösungen von Ober- und Unteranliegerproblemen wurden bereits 1960 im Rahmen des COASE-Theorems diskutiert (vgl. Coase 1960). Coase und später Scharpf (1992) argumentieren, daß hier Verhandlungslösungen - vor allem im Sinne von Kompensationslösungen - möglich sind. Eine derartige Verhandlungslösung wäre durch die folgenden Elemente gekennzeichnet, wie sie allgemein bei konsensorientierten Verhandlungssystemen festgestellt werden können (vgl. Kap. 2.1.4): Wenn eine Problemlösung effizienter ist als der Status Quo, dann kann die Partei, die die Kosten einer Maßnahme zu tragen hat, durch ein Kompensations- oder Tauschgeschäft trotzdem zur Kooperation bewegt werden. Diese Bedingung wird auch als "Kaldor-Effizienz" bezeichnet. Wenn die Nutzen für die Gewinner einer Maßnahme größer sind, als die Kosten für die Verlierer, dann können die Gewinner den Verlierern eine ausreichende Kompensation anbieten und trotzdem noch selber Vorteile aus einer Verhandlungslösung ziehen. Die Beteiligung von Rheinunteranliegern an Rückhaltemaßnahmen von Salzmissionen aus den französischen Kaliminen im Elsaß kann als ein aktuelles Beispiel für solche Lösungen betrachtet werden.¹²

Allgemein kann nach Zürn (1992:17f) bei asymmetrischen Interessenkonstellationen ein Stufenmodell von vier grundlegenden Koordinationsspielen gebildet werden:

- Koordinationsspiele ohne Verteilungskonflikte (z.B. die Nukleare Abschreckung)
- Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikten (z.B. unterschiedliche Nutzenverteilung der Kooperation - der Geschlechterkampf)
- Dilemmaspiele, wie das Gefangendilemma oder das Feiglingsspiel
- Rambospiele, bei denen lediglich ein Partner ein Interesse an Kooperation hat

Bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltbereich können zahlreiche Beispiele für diese vier verschiedenen Koordinationsspiele festgestellt werden. So kann als ein Koordinationsspiel ohne Verteilungskonflikte die Verbesserung des Katastrophenschutzes durch die Vernetzung bestehender Melde- und Alarmsysteme in einer Grenzregion angesehen werden. Die Vernetzung verbessert den Katastrophenschutz bei einer relativ gleichmäßigen Verteilung der Kosten. Typisches Beispiel für ein Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt ist der Aufbau einer grenzüberschreitenden Institution oder der Bau einer grenzüberschreitend getragenen Infrastruktureinrichtung. Der Verteilungskonflikt resultiert dann daraus, daß auch wenn alle sich im Prinzip über die Einrichtung einer Institution oder einer Infrastruktureinrichtung einig sind, z.B. den Aufbau eines Umweltforschungsinstitut, hat die Teilregion, auf die schließlich die Standortwahl fällt, hiervon besondere Vorteile. An derartigen grenzüberschreitenden Verteilungskonflikten können dann auch konkrete Handlungsprojekte scheitern, wie z.B.

¹²

Elsässische Kaliminen: Weniger Salz in den Rhein, in: BZ vom 15.1.1994:9

die Ansiedlung der Basler Mustermesse im bundesdeutschen Weil am Rhein gezeigt hat.

Größtenteils handelt es sich bei den meisten grenzüberschreitenden Umweltproblemen um Dilemmaspiele, besonders bei 'Common-Good'-Problemen. Hier führt eine Nichtkooperation zu einer Übernutzung der gemeinsamen natürlichen Ressourcen und schadet allen Beteiligten mehr als eine Kooperation. Aber auch bei diesen Problemen bestehen große Anreize zur Nichtkooperation, vor allem dann, wenn ein Nachbarland einseitig Maßnahmen ergreift, die einem Land eine Trittbrettfahrerposition erlauben. Eine ähnliche Situation kann auch bei grenzüberschreitenden Mehrwegbelastungen festgestellt werden, da auch hier die Koordinationsstrukturen oftmals als Dilemmaspiele bezeichnet werden können, während Rambospiele vor allem bei grenzüberschreitenden Einwegbelastungen mit Unter- und Oberanliegern festgestellt werden.

Bei dem hier aufgeführten Stufenmodell nimmt die Kooperationswahrscheinlichkeit von oben nach unten ab. Sie ist am größten bei Kooperationsspielen ohne Verteilungskonflikte und am geringsten bei Rambospielen. Die Bedeutung der normativen Kraft von Institutionen nimmt hingegen von oben nach unten als Voraussetzung von Kooperation zu. Zürn (1992) entwickelt hierzu ein komplexes Modell eines Wechselspiels von Situationsstrukturen und sogenannten sekundären Einflußfaktoren, wie die Häufigkeit bestimmter Spiele, die Transaktionsdichte der Akteure, die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren oder ihre Anzahl. Seine generelle These ist, daß diese sekundären Einflußfaktoren umso bedeutsamer werden, desto weiter unten sich der Konflikttypus befindet (vgl. Zürn 1992:203f).

Zu ähnlichen grundlegenden Ergebnissen kommen auch Wolf (1991:100f) und Breitmeyer (1993), die die Ansicht vertreten, daß internationale Regime am ehesten und am leichtesten zustande kommen, wenn die Problemstrukturen der Akteure symmetrisch sind oder mit anderen Worten: wenn die Kosten und Nutzen des Regimes gleichmäßig verteilt sind. Sie sind weiterhin wahrscheinlich, wenn Verteilungskonflikte in Grenzen gehalten werden können. Das ist z.B. der Fall, wenn keine vorhandenen Besitzstände angegriffen werden müssen, sondern wenn es um die Erstverteilung globaler Güter geht. Das Antarktisabkommen ist ein solcher Fall. Weiterhin sind Verteilungskonflikte auch dann relativ gering, wenn Zuwächse zu verteilen sind, was dazu führt, daß Regime daher in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen wahrscheinlicher sind als in Rezessionszeiten.

Allgemein sind internationale Regime immer in einen Gesamtzusammenhang der internationalen Beziehungen eingebettet. Daher können auch andere Faktoren das Zustandekommen von internationalen Regimen erleichtern. Zu nennen ist vor allem die Rolle einer Hegemonialmacht. Im Kontext mit der Diskussion um den Hegemonieverfall der USA wurde festgestellt, daß ein drohender Hegemonieverlust das Interesse an einer Kostenaufteilung für eine stabile Weltordnung unter verschiedene Partner steigt. Internationale Regime gedeihen also dann, wenn eine Hegemoniemacht ein aktives Interesse daran entwickelt. Sie gedeihen auch im Schatten anderer stark entwickelter Institutionen. Es kann hier so etwas wie eine normative Kraft vorhandener Institutionen festgestellt werden, die als eine Art "spill-over-Effekt" vorhandener Kooperationsbeziehungen auf neue Felder wirkt. Dies gilt insbesondere für die oft umstrittenen Verfahrenselemente, also die Spielregeln für die Schaffung und Weiterentwicklung, die Erfolgskontrolle und die Konfliktaustragung von internationalen Regimen.

In den letzten Jahren wurde zudem die Bedeutung von sogenannten 'epistemischen Gemeinschaften' für die Regimebildung 'entdeckt' (vgl. Haas 1990; Simonis 1992). Als epistemische Gemeinschaften werden grenzüberschreitende Expertennetze bezeichnet, die ähnliche Weltbilder, ähnliche Problemanalysen, Überzeugungen und strategische Ansätze teilen. Der Zusammenhalt entsteht hier weniger durch strategisches Interessenkalkül oder äußeren Zwang, sondern durch gemeinsame Überzeugungen und

Weltbilder. Diese grenzüberschreitenden Expertennetzwerke produzieren ein konsensfähiges Wissen, das allmählich aus wissenschaftlichen Zusammenhängen in die politische Praxis hineindiffundiert. Es hat sich gezeigt, daß die Abhängigkeit von Expertenwissen insbesondere in der Umweltdiskussion besonders groß ist, da viele Probleme nicht unmittelbar sichtbar sind und weil ökologisches Handeln zunehmend zukunftsorientiert sein muß. Das Umweltthema muß also symbolisch vermittelt werden (vgl. Prittwitz 1992 u.a.). Fakten alleine schaffen dabei noch keine hinreichende Grundlage für politisches Handeln, sie müssen auch interpretiert werden. Allgemein kann davon ausgegangen werden, daß Expertennetzwerke in Krisenzeiten besonderes große Einflußchancen haben, da in solchen Situationen das Bedürfnis von Entscheidungsträgern nach neuen Lösungs- und Interpretationsansätzen besonders groß ist. Der Ansatz über "epistemische Gemeinschaften" wird jedoch in seiner Erklärungskraft überschätzt, wenn er zum "Sieg der Expertokratie über fundamentale Interessen" überstylisiert wird (vgl. Haas 1992:24). Wie die Vertreter dieses Ansatzes selber zugeben, haben epistemische Gemeinschaften dann am meisten Erfolg, wenn ihre Lösungsvorschläge konsensfähig sind (vgl. Haas 1990, 228).

Wie hier aufgezeigt wurde, hat die internationale Umweltpolitikanalyse ein ausdifferenziertes Instrumentarium entwickelt, um Strukturen und Konstellationen, die für eine internationale Kooperation nützlich sind und solche, die eher ungünstig sind, auszumachen. Es kann zwischen primären und sekundären Faktoren unterschieden werden. Die primären Faktoren betreffen die Interessen- und Problemstruktur. Besteht hier eine gewisse Symmetrie, dann sind Kooperationslösungen wahrscheinlicher als bei Asymmetrie. Die sekundären Faktoren betreffen hingegen den institutionellen und machtpolitischen Kontext, in dem der Umweltkonflikt stattfindet. Ist der institutionelle Kontext besonders stark ausgeprägt, besteht die Wahrscheinlichkeit eines Spill-over-Effektes, der in der Lage ist, die Negativwirkung asymmetrischer Interessenlagen bis zu einem gewissen Grad zu kompensieren. Diese Erkenntnisse der internationalen Umweltpolitikanalyse können für diese Arbeit insofern verwendet werden, als daß sie relevante Einflußfaktoren benennen, die wahrscheinlich auch bei einer regionalen grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz von Bedeutung sind. Daneben liefern diese Erkenntnisse bereits auch Hypothesen bezüglich förderlicher bzw. hinderlicher Ausprägungen dieser Einflußfaktoren, die in den Fallstudien überprüft werden können.

4 Ansätze zur Analyse grenzüberschreitender Kooperationsprozesse

Wie bereits ausgeführt, liegt die Besonderheit für Umweltschutzmaßnahmen in Grenzregionen in der Notwendigkeit der Koordination bzw. Kooperation zwischen den Teilregionen. Kooperation kann dabei sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und von losen Kontakten bis zur gemeinsamen Planung und Ausführung reichen. Diese verschiedenen Kooperationsmöglichkeiten sollen deswegen nach dem Kriterium der Intensität bzw. Fortgeschrittenheit systematisiert werden, wobei offen bleibt, ob eine intensivere Zusammenarbeitsstruktur immer auch einen besseren grenzüberschreitenden Umweltschutz impliziert. Horizontale Politik-Kooperationen sind nichts Spezifisches für Grenzregionen und für den Bereich des Umweltschutzes. Zur theoretisch abgeleiteten Entwicklung einer Systematik von Einflußfaktoren auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Umweltschutz kann deswegen auf den Fundus politikwissenschaftlicher Erkenntnisse zur horizontalen Politikkooperation zurückgegriffen werden. In Ergänzung zu den Ausführungen in Kapitel 3.2.2 über die internationale Zusammenarbeit in der Umweltpolitik werden hier Erkenntnisse aus Untersuchungen zur Kooperation zwischen bundesdeutschen Ländern sowie aus Untersuchungen zur regionalen Kooperation zwischen Kommunen aufgeführt. Diese Untersuchungen vermitteln grundlegende Aussagen zu Kooperationsproblemen und Kooperationsstrukturen und dienen damit dem umfassenden Zugang zu den Einflußfaktoren, die für regionale grenzüberschreitende Umweltkooperationen relevant sind. Die engere und fokussierte Ergänzung dazu bilden die Erkenntnisse, die bezüglich der Hindernisse einer grenzüberschreitenden Kooperation in Euroregionen gewonnen wurden.

4.1 Stufenmodell der regionalen Integration

Grenzüberschreitende Kooperationen (im Umweltbereich) können nach der Intensität der Zusammenarbeit bzw. ihrem Integrationsgrad systematisiert werden.

Ausgehend von den Aufgaben und Funktionen regionaler grenzüberschreitender Kooperationen, wie sie bei von Malchus (1975) oder Leuenberger (1992:41) aufgeführt sind, läßt sich sowohl auf der Handlungs- als auch auf der Strukturebene eine Systematisierung grenzüberschreitender Kooperationen entwerfen, wie sie in Tabelle 4 dargestellt ist. Von oben nach unten nimmt dabei jeweils die Intensität der Kooperation bzw. die Tiefe der Integration der Gesamtregion zu.

Der erste Schritt für eine grenzüberschreitende Kooperation ist das gegenseitige Kennenlernen, das auf gesellschaftlicher Ebene durch einen hohen Grad an sozio-ökonomischer Verflechtung und politisch-administrativ durch Austauschprogramme (z.B. für Schüler, aber auch für Verwaltungsmitarbeiter) oder durch Konferenzen erfolgen kann. Angesichts der konflikthafter Herausbildung der Nationalstaaten in Europa stellen (insbesondere für die Nachbarn der Deutschen) vertrauensbildende Maßnahmen einen wichtigen Zwischenschritt auf dem Weg zu weitergehenden Kooperationen wie etwa einen Informationsaustausch, der locker-unverbindlich (z.B. durch gemeinsame Seminare) oder institutionalisiert erfolgen kann (vgl. z.B. die Empfehlungen über die Unterrichtung über neue Projekte am Oberrhein). Einen Schritt weiter als der (einseitige) Informationsaustausch gehen Konsultationen, d.h. die Einholung von Stellungnahmen der anderen Seite zu eigenen Projekten (vgl. Hermann 1992:86). Werden diese Stellungnahmen fest institutionalisiert und auf die Bürger ausgedehnt, so erreicht man dann

Handlungen/ Maßnahmen	Strukturen/ Organisationen
Gegenseitiges Kennenlernen	Austauschprogramme
Vertrauensbildende Maßnahmen	Konferenzen
Informationsaustausch	Seminare
Konsultationen	
gegenseitige Zulassung bei eigenen Verfahren	Beteiligungs- und Verfahrensrechte
gemeinsame Interessenvertretung nach außen	Interessenvereinigungen
Ideen- und Impulsgeber nach innen	Vereine, Stiftungen
Ad-hoc-Verhandlungen	Projektgruppen
projektbezogene Abstimmungen	Schiedsgerichte
Institutionalisierte Verhandlungen	sektorales (themenbez.) Regime/ Kommissionen
unverbindliche Normsetzungen	
gemeinsame Infrastruktur- und Raum-Planungen	Planungsverbände
gemeinsame Trägerschaften	Zweckverbände
gemeinsame verbindliche Beschlußfassung/ Gesetzgebung	Regionalräte/ -parlamente
gemeinsamer Vollzug/ Kontrolle	gebietskörperschaftliche Strukturen

Tabelle 4 Maßnahmen und Organisationsformen grenzüberschreitender Kooperation

das Stadium der Gleichbehandlung von in- und ausländischen Institutionen und Bürger bei Genehmigungs- (Einspruchsrechte) und Kontrollverfahren (gerichtliche Klagemöglichkeit). Diese Gleichbehandlungspflicht ist im Völkerrecht und in zahlreichen Empfehlungen internationaler Organisationen verankert (vgl. Speiser 1993:156). Wird eine gemeinsame Entscheidungsfindung angestrebt, so muß man unterscheiden, ob die Entscheidung von einer Einigung unabhängig ist (Verhandlungen, die auch abgebrochen werden können) oder ob die Einigung obligatorisch ist (Abstimmung), so daß dafür spezielle Verfahren und Institutionen (Schiedsgerichte) geschaffen werden müssen. Generell ist zu unterscheiden, ob diese Konsultationen, Verhandlungen und Abstimmungen jeweils ad hoc zu einem Sachproblem oder fest institutionalisiert und kontinuierlich stattfinden. Die einzurichtenden Kommissionen dienen dann nicht nur der Konfliktlösung, sondern auch dazu, gemeinsame Programme und Normen zu entwickeln, so daß die Schwelle zu einem (sektoralen) internationalen Regime übersprungen wird. Auf dieser Stufe der Integration sind die Vereinbarungen aber nur schwach verbindlich und die Umsetzung mangels übergeordneter Instanz nicht sanktionierbar. Die Vereinbarungen werden von Exekutiven-Vertretern ausgehandelt und müssen von den jeweiligen Legislativen ratifiziert werden. Da die grenzüberschreitende Kooperation aber nicht nur zur internen Konfliktlösung und Abstimmung dient, entwickeln sich parallel zu diesen Stufen der Kooperation auch Strukturen, die ihre Aufgabe in erster

Linie als Interessenvertreter nach außen oder als Impulsgeber nach innen verstehen (z.B. als Interessenvereinigungen, Stiftungen oder Vereine).

Ein weiterer Schritt der Integration stellen gemeinsame Planungsgremien dar, in denen die räumliche Planung oder Infrastrukturplanungen räumlich konkretisiert und verbindlich beschlossen werden. Durch diese Entscheidungskompetenz des regionalen Gremiums werden im Bereich der räumlichen Planung kommunale Autonomien tangiert, was auch schon in nationalstaatsinternen Regionen diese Integrationsstufe beschränkt (vgl. Fürst u.a. 1990). Umfaßt die gemeinsame verbandliche Tätigkeit nicht nur Planungsaufgaben, sondern auch Trägerschaften von Einrichtungen (z.B. Wasserversorgung oder öffentlicher Verkehr), so steht hier innerstaatlich die Organisationsform des Zweckverbandes zur Verfügung. Diese Option muß den Kommunen im grenzüberschreitenden Bereich erst durch staatsvertragliche Regelungen ermöglicht werden.¹³ Für grenzüberschreitende Regionen noch weit entfernt - durch den Ruf nach "Regionsparlamenten" aber implizit gefordert - scheint die nächste Stufe der Integration in Richtung gebietskörperschaftliche Struktur mit eigenem Regionalparlament, das themenübergreifende und über reine Rahmenplanung hinausgehende Beschlußkompetenzen besitzt.

Bei den bisherigen grenzüberschreitenden Kooperationen lassen sich alle Handlungsformen und Strukturen bis zu den Zweckverbänden identifizieren.¹⁴ Weitergehende gebietskörperschaftliche Vorstellungen scheiterten bisher an rechtlichen Komplikationen bzw. den nationalstaatlichen Souveränitätsansprüchen. Bemühungen des Europäischen Parlaments, einen (öffentlich-)rechtlichen Rahmen für grenzüberschreitende Regionen zu installieren, scheiterten an der Europäischen Kommission (vgl. von Malchus 1991:248). Daß dies aber nicht der einzige Hinderungsgrund ist, zeigt die Geschichte der Gebietsreformen und der Regional- und Stadt-Umland-Verbände innerhalb der Nationalstaaten (vgl. für die BRD: Fürst u.a. 1990), wo sich bisher das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gegen stärkere "Regionalisierung" weitgehend durchgesetzt hat.

4.2 Erkenntnisse über Einflußfaktoren auf horizontale Politikkooperationen

Vor dem Hintergrund der Diskussion über 'Internationale Regime' wurden in Kap. 3.2.2 verschiedene spieltheoretische Konstellationen vorgestellt, mit denen Interessenstrukturen bei internationalen Umweltproblemen dargestellt werden können. Vergleichbare Interessenkonstellationen werden auch in der bundesdeutschen Diskussion über konsensorientierte Verhandlungssysteme verwendet, die sich derzeit vor allem auf die Stadt-Umland-Problematik und auf die Kooperation zwischen einzelnen Bundesländern bezieht. In diesen Kooperationsbereichen existieren ähnliche Interaktionsprobleme wie bei der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen verschiedenen nationalstaatlichen Teilregionen. Es kann jedoch angenommen werden, daß bei derartigen innerstaatlichen Kooperationen die Trennungswirkungen, die von den Grenzen der einzelnen Räume ausgehen, nicht so stark ausgeprägt sind wie bei internationalen Kooperationen.

¹³ Die gemeinsame Trägerschaft von Infrastrukturanlagen kann auch auf einem erheblich niedrigeren Integrationslevel vereinbart werden, wie dies z.B. auf der Ebene der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit (oft durch privatrechtliche Verträge) geschieht (vgl. Schlögel 1982). Bei größeren und "politischeren" Projekten (wie z.B. eine Müllentsorgungsanlage oder ein regionaler Verkehrsverbund) sind allerdings Verbandsstrukturen mit einem Beschluß- und Kontrollgremium notwendig.

¹⁴ Aufgrund des Staatsvertrages zwischen Deutschland und den Niederlanden sowie den betreffenden Regionen der beiden Staaten besteht nun die bereits wahrgenommene Möglichkeit für grenzüberschreitende Zweckverbände.

Die Studien zur Gemeinde- und Ländergrenzen-überschreitenden Zusammenarbeit ergeben mit ihrer Fokussierung auf institutionelle Aspekte spezifische analytische und normative Ansatzpunkte für die Betrachtung Nationalstaatsgrenzen-überschreitender Zusammenarbeit.

4.2.1 Erkenntnisse aus Untersuchungen zur interkommunalen Zusammenarbeit

Fürst u.a. (1990) untersuchten die Potentiale und Restriktionen unterschiedlicher Organisationsformen von Stadt-Umland- bzw. Regionalverbänden in bezug auf die Bewältigung interkommunaler Planungsaufgaben. Dabei legten sie ein besonderes Augenmerk auf die ökologische Innovationsfähigkeit der Verbände.

Fürst u.a. (1990) systematisierten das Untersuchungsfeld in

- Akteure,
- Thema,
- ergänzende Rahmenbedingungen,
- Institutionenrahmen.

Bei den Akteuren wurden Interessen/ Werte, Fähigkeiten und Denkmuster unterschieden. Zum Thema zählten Kategorien wie "Politiktypus im Sinne von Lowi, Sicherheit/ Unsicherheit der Informationsgrundlage, Innovations- resp. Routinecharakter des Problemlösungsraumes sowie Zeitdruck" (Fürst u.a. 1990: 15). Bei den Rahmenbedingungen wurden rechtlich-institutionelle Regelungen, soziale Umweltfaktoren (z.B. politische Kultur) und sachliche Umweltfaktoren differenziert.

Der Institutionenrahmen wurde bezüglich folgender Aspekte analysiert:

- Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenstruktur,
- Institutionelle Potentiale und Restriktionen der Konfliktbearbeitung,
- Innovationsverhalten,
- prozessuale Problemlösungsmuster.

Bei den Aufgaben wurde festgestellt, daß die Regionalverbände fast nur Planungsaufgaben und keinerlei Umsetzungsaufgaben besitzen. Bei der Entscheidungsstruktur gibt es deutliche Unterschiede bezüglich der direkten oder indirekten Wahl der regionalen Räte und der Beteiligung der Kommunen. Bei der Ressourcenstruktur ist von Bedeutung, ob die Verbände nur durch ihre Mitglieder (von unten) oder staatlich finanziert werden.

Diese strukturellen Faktoren besitzen nun erheblichen Einfluß auf Konfliktbearbeitung und Innovationsverhalten: Allein schon die grundsätzliche Tatsache des Vorhandenseins von Verbänden ermöglichte einen dauerhaften Dialog, eine professionelle (d.h. sachbezogene) Auseinandersetzung und das Denken in regionalen Gemeinsamkeiten. Durch das geschaffene Forum der institutionalisierten Konfliktbearbeitung wurden aber auch gleichzeitig Anreize geschaffen, Konflikte schneller und schärfer zu artikulieren. Eine größere Unabhängigkeit der regionalen Ebene (insbesondere durch Direktwahl des Regionalparlamentes) verschärfte die institutionellen Konflikte, während die Beschränkung auf Planungsaufgaben und die Nichtinvolvierung in konflikthafte Trägerchaftsfunktionen den regionalen Planungsverbänden eine Moderatoren-Rolle ermöglichte, die bei richtiger personeller Besetzung auch in eine (ökologische) Innovatoren-Rolle münden konnte.

Prozessual betrachtet, liegt eine der großen Stärken von eigentlich institutionell schwachen Verbänden in der Definitionsmacht gegenüber neuen Problembereichen, was im Rahmen der Planungsfunktion und durch den Aufbau von Kontaktnetzen strategisch genutzt werden kann. Die primäre Konfliktlösungsressource ist persuasiver Natur, da politische Tauschhandlungen begrenzt möglich und zwangsförmige Mittel nicht vorhan-

den sind oder nicht angewendet werden. Besondere Möglichkeiten ergeben sich, wenn dem Verband eine Initiativrecht zusteht und mehrer Arenen zur Verfügung stehen, so daß der Entscheidungsprozeß in eine Reihe wachsender Festlegungen aufgelöst werden kann.

Der Integrationsgrad von nationalen Verdichtungsregionen ist deutlich fortgeschrittener als der von grenzüberschreitenden Regionen. Aber auch hier sind die Funktionen, die der "Region" übertragen wurden, sehr beschränkt und unterscheiden sich nicht sehr. Die Studie von Fürst u.a. macht deutlich, daß in der institutionellen Schwäche auch ein Innovationspotential liegen kann.

4.2.2 Erkenntnisse aus Untersuchungen zur föderalen Zusammenarbeit im Bundesstaat

Benz (1992a) identifiziert als Probleme der Zusammenarbeit zwischen dem Stadtstaat Hamburg und dem Bundesland Schleswig-Holstein, daß Verhandlungen zu Einzelproblemen erschwert werden

- durch generelle Stadt-Umland-Konflikte (Finanzausgleich),
- durch ideologische und parteipolitische Gegensätze,
- durch örtlich differenzierte Interessen im Umland,
- durch spezifische Probleme der Entscheidungsfindung in horizontal verflochtenen Politikfeldern. Nach Benz (1992b) ist es ein spezifisches Problem von horizontalen Politikverflechtungen in demokratischen Staaten, daß die Akteure in verschiedene Entscheidungskontexte eingebunden sind und diese Kontexte unterschiedliche Spielregeln besitzen. Auf der einen Seite findet politische Entscheidungsfindung in Verhandlungsarenen mit gleichberechtigten Partnern statt, wobei hier die Notwendigkeit zur konsensualen Einigung Kompromisse, Tausch- oder Ausgleichsgeschäfte als Modi der Interessensvermittlung begünstigt. Auf der anderen Seite sind die politischen Akteure als Repräsentanten demokratischer Gemeinwesen den Spielregeln des Parteienwettbewerbs und der parlamentarischen Mehrheitsfindung unterworfen, was hier aufgrund des politischen Wettbewerbs zu einem Interaktionsstil der Konfrontation und der Abgrenzung führt. Erfahrungsgemäß verhandeln Akteure, die der politischen Kontrolle durch Gremien unterliegen, deswegen härter, beharren eher auf ihren Ausgangspositionen und stellen höhere Forderungen, so daß Einigungen schwerer zu erreichen sind.

Die Forschungen zur Politikverflechtung im Bundesstaat¹⁵ haben neben diesen hinderlichen Einflußfaktoren auch Erkenntnisse über typische **Interaktionsorientierungen und Strategien** in nichthierarchischen Entscheidungsprozessen vermittelt.

Kooperationsprobleme lassen sich zu einem erheblichen Teil auf unterschiedliche Interessenlagen zurückführen. Allerdings bestimmt nicht allein die "objektive" Interessenlage (soweit sie überhaupt eindeutig feststellbar ist) die Kooperationsbereitschaft der Akteure. Von Bedeutung ist ebenfalls ihre Interaktionsorientierung, d.h. wie die Akteure zum Problem und zu den anderen Akteuren eingestellt sind. Drei Interaktionsorientierungen werden von Scharpf (1992: 53/ 54) analytisch unterschieden:

- die "individualistische" oder "egozentrierte" Interaktionsorientierung kümmert sich ausschließlich um die eigenen Vor- und Nachteile;
- für die "kooperative" Orientierung ist der zu erwartende gemeinsame Nutzen das handlungsleitende Kriterium;

¹⁵ Als eine Untersuchung der Politikverflechtung zwischen der kommunalen und der regionalen Ebene, die von Scharpf nicht betrachtet wurde, sei hier auf Scherer (1994) verwiesen.

- während bei einer "komparativen" Orientierung in erster Linie der "Nutzen-Abstand" zum "Partner" in Betracht gezogen wird.

Bei grenzüberschreitenden Kooperationen wird man grundsätzlich von den Vertretern der Teilregionen als "individualistische" Interessenvertreter ausgehen müssen, wobei bei bestimmten Akteuren auch kooperative Handlungsorientierungen zu erwarten sind. Insbesondere ist hier wiederum auf das Phänomen der "epistemischen Gemeinschaften", grenzüberschreitende Expertengremien mit berufs- und wissensbasierter "problem-solving"-Orientierung (vgl. 3.2.2) zu verweisen. Zu untersuchen ist, ob bei den gewählten Vertretern der Teilregionen "komparative" Orientierungen aufgrund des Parteienwettbewerbs oder aufgrund der Konkurrenz um Investitionen oder aufgrund historischer Animositäten festzustellen sind.

In einer früheren Studie zur Politikverflechtung geht Scharpf (1978:27) davon aus, daß der Konsensbedarf bei nichthierarchischen Entscheidungsprozessen mit der Zahl der beteiligten Akteure, mit der Komplexität des Entscheidungsgegenstandes sowie mit der Wahrscheinlichkeit von Interessenkonflikten steigt. Die Minimierung dieses Konsensbedarfs kann durch folgenden Strategien der aktiven Konsensbildung erfüllt werden:

- Informationsstrategien haben die Funktion, Nicht-Wissen durch Wissen und Ungewißheit durch Gewißheit zu ersetzen. Sie können zwar nicht unmittelbar Konsens erzeugen, aber fördern die Entwicklung einer gemeinsamen Problemsicht, auf deren Grundlage dann Verhandlungs- und Kompromißmöglichkeiten gefunden werden können,
- Überzeugungsstrategien appellieren an die Wertprämisse, die der Adressat für sich selbst akzeptiert hat. Der Erfolg ist dabei abhängig von der Legitimation des Apellierenden und von der Intensität, mit der der Adressat die angesprochene Wertprämisse akzeptiert,
- Durchsetzungsstrategien, wie Machtanwendung oder Bargaining, sind darauf gerichtet, durch die Androhung negativer oder das Angebot positiver Sanktionsmittel die reale Situation des Adressaten zu verändern. Bei konsensorientierten Verhandlungssystemen sind hier vor allem Ausgleichszahlungen und Kopplungsgeschäfte von großer Bedeutung. Sie unterscheiden sich klar von Informations- und Überzeugungsstrategien, die lediglich versuchen, die Perzeptionen und Präferenzen des Adressaten zu verändern (vgl. Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976:47ff).

Kann durch diese Strategien jedoch kein Konsens erreicht werden, besteht die Gefahr einer Blockierung des verflochtenen Entscheidungsprozesses, wenn nicht auf Strategien einer systematischen Minimierung des Konsensbedarfs ausgewichen wird, z.B. auf Strategien einer Reduktion der Beteiligtenkomplexität oder der Entscheidungskomplexität. Führen auch diese Strategien nicht zu einem Konsens, kann die Konfliktwahrscheinlichkeit z.B. durch 'Strukturerhaltung', 'Gleichbehandlung', 'Konfliktvertagung' oder 'Eingriffsverzicht' vermindert werden (vgl. Scharpf 1978:28).¹⁶

Welche Strategien in grenzüberschreitenden Kooperationen vorzufinden sind, warum sie und andere nicht angewendet werden, sind Fragen, die in der Untersuchung im Hinblick auf Handlungsempfehlungen von Bedeutung sind.

¹⁶ Ein Überblick über verschiedene Konfliktlösungsstrategien im Umweltbereich und damit eng zusammenhängenden neuen Formen demokratischen Verwaltungshandelns sind bei Schnell (1993) zusammenfassend dargestellt.

4.2.3 Empirische Erkenntnisse der Analyse von grenzüberschreitenden Kooperationen

In den vergangenen Jahren waren grenzüberschreitende Kooperationen in zunehmendem Maße Gegenstand wissenschaftlicher Studien. Im Mittelpunkt dieser Studien, die in der vorliegenden Literatur dokumentiert sind, stehen vor allem Fragen der Raumplanung und Regionalentwicklung. Umweltprobleme oder umweltrelevante Infrastrukturmaßnahmen werden oftmals mitbetrachtet, wobei deren Analyse allerdings meist nur inhaltlich-problembezogen erfolgt und weniger auf die Bedingungen der Problemwahrnehmung und -bewältigung gerichtet. Trotzdem können diese empirischen Analysen zur Identifizierung von Einflußfaktoren grenzüberschreitender Kooperationsprozesse dienen, da sie auch Aussagen zu notwendigen Voraussetzungen bzw. Aussagen zu den Hindernissen grenzüberschreitender Kooperationen enthalten. Drei Aspekte, die für eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation wichtig sind, werden in den meisten Studien genannt:

- Institutionelle Voraussetzungen in den beteiligten Staaten (Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung)
- Rechtliche und vertragliche Rahmensetzungen für die Kooperation
- Politischer Wille der Beteiligten zur Zusammenarbeit

Daneben wurden von Leuenberger (1992b:38-45) weitere Elemente formuliert, die für grenzüberschreitende Kooperationsprozesse notwendig sind:

- ein gemeinsamer Willen in der Region (erzeugt durch eine regionale Identität oder durch gemeinsame Interessen)
- ausreichendes Wissen über die Region (Kompatibilität der Daten und Informationskanäle)
- regionale Kompetenzen (über Mitspracheregeln, gemeinsame Planung und Trägerschaften bis zu Normsetzungs- und Vollzugskompetenzen)
- regionale Ressourcen (Organisation, Personal und Finanzen)

Eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse der Hemmnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Raumplanung liegt für die Grenzregion 'Oberrhein' vor, in der eine grundlegende Systematisierung dieser Hemmnisse vorgenommen wurde. Arnold-Palussiére (1983:296) unterscheidet hier zwischen Hemmnissen aufgrund der Konfrontation unterschiedlicher Systeme und Hemmnissen, die mit den Institutionen und ihren Instrumenten verbunden sind. Bei der Konfrontation unterschiedlicher Systeme differenziert sie zwischen den folgenden Faktoren:

- unterschiedliche Sprachen
- unterschiedliche Analyse- und Darstellungsinstrumente
- unterschiedliche nationale Normen und Verflechtungen
- unterschiedliche politisch-administrative Systeme

Bei den institutionellen Problemen werden von ihr folgende Aspekte aufgeführt:

- Beziehungen zwischen Institutionen (Komplexität, Intransparenz und Konkurrenz)
- Organisationsstrukturelle Probleme oder Zuständigkeitsunklarheiten in den nationalen Verwaltungen (Zentralisierung der Außenkontakte versus Sektoralisierung),
- Mangelnde personelle Kapazitäten,
- Zusammensetzung der Delegationen (Repräsentanzgesichtspunkte statt Sach- und Effizienzgesichtspunkte),
- Prozessuale Aspekte der Kooperation (zuerst Abstimmung der nationalen Fachverwaltungen versus primäre grenzüberschreitende Meinungsbildung),

- Kontinuität der Kooperation.

Bei den instrumentell-rechtlichen Problemen wurden Schwierigkeiten in folgenden Bereichen diskutiert:

- Verfahren der Beratungen und gemeinsamer Untersuchungen,
- Gründung kommunaler Zweckverbände,
- Verträge.

Fazit

Die in diesem Kapitel skizzierten analytischen Elemente können nun als 'Steinbruch' für die Entwicklung eines spezifischen Analyserasters für die Einflußfaktoren der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich genutzt werden. Dieses Analyseraster kann dann als die Grundlage der internationalen Vergleichsstudie sowie der beiden Fallstudien 'Oberrhein' und 'Bodensee' benutzt werden. Jedoch erscheint eine konkrete Anpassung des Analyserasters an die spezifischen Untersuchungsbedingungen notwendig.

5 Einflußfaktoren der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich

Der Bereich der grenzüberschreitenden Kooperationen im Umweltbereich ist, wie bislang ausgeführt wurde, ein sehr komplexes Untersuchungsfeld. Um nun Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik identifizieren zu können, erscheint es notwendig, die Analyse der Kooperation auf einige konkrete Faktoren zu konzentrieren, ohne dabei den Gesamtkontext aus dem Auge zu verlieren. Bei der Formulierung des Analyserasters, das der vorliegenden Studie zugrunde liegt, wird deswegen im folgenden in zwei Schritten vorgegangen: Zuerst wird ein Überblick der Einflußfaktoren bzw. der Determinanten des Problemverarbeitungssystems skizziert, das einer ersten Strukturierung und Abstufung dieser Faktoren dient. In einem zweiten Schritt werden die in den Prozeßanalysen genauer zu betrachtenden Faktoren des grenzüberschreitenden Interaktionssystems detaillierter vorgestellt.¹⁷

Allgemein können grenzüberschreitende Kooperationen im Umweltschutz als Gruppenprozesse aufgefaßt werden. Das gemeinschaftliches Handeln einer Gruppe zur Lösung eines gemeinsamen Problems hängt dabei von drei Faktorbereichen ab:

- von den einzelnen Gruppenmitgliedern (Teilregionen),
- von dem Verhältnis der Gruppenmitglieder zueinander (Homogenität oder Differenz der Teilregionen, Interessenkonstellation),
- von der Interaktion zwischen den Gruppenmitgliedern (Verflechtung und Kooperations- bzw. Konfliktlösungsstrukturen zwischen den Teilregionen).

Auf einer ersten Stufe der Betrachtung ist der Wille und die Möglichkeiten der Einzelnen (der Teilregionen) zur Problemlösung zu analysieren. Der Wille zur Problemlösung wird durch das spezifische Interesse bezüglich eines Problems und durch die Problemwahrnehmung bestimmt. Das spezifische Interesse einer Teilregion an der Lösung eines Umweltproblems kann auf die jeweilige Konstellation von Betroffenen und Verursachern in der Teilregion zurückgeführt werden. Diese teilregionalen Interessen resultieren aus den Potentialen und den Nutzungen innerhalb der Teilregion. Als Indikatoren dafür sind die ökologischen Potentiale, die Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur, die Wirtschaftsstruktur und die technische Infrastruktur zu erheben und die daraus resultierende Interessenkonstellation innerhalb der Teilregion abzuleiten. Der Handlungswille von Menschen und auch von aggregierten Akteuren wie (Teil)regionen ist aber nicht ausschließlich von der "objektiven" Interessenlage bestimmt, sondern kulturell-normative und kognitive Faktoren haben einen Einfluß auf die Problemwahrnehmung und die Definition der eigenen Interessen. Das Umweltbewußtsein und der Wissensstand in den Teilregionen bezüglich eines Umweltproblems sind Indikatoren für diesen Wahrnehmungsfaktor. Die Möglichkeiten der einzelnen Teilregionen hängen ab von deren Problemlösungskapazitäten (vgl. Kapitel 3.1.4):

- Wirtschaftsleistung (die oben aufgeführten Strukturdaten ergeben auch Aussagen hierfür),
- Innovations- und Strategiefähigkeit des politisch-administrativen Systems. Als Indikatoren für diese Aspekte können (stark vereinfacht) verfassungsrechtliche Aspekte des politischen Systems (förderativer Staatsaufbau mit dezentraler Legitimation und dezentralen Kompetenzen) sowie das Ausbau-Niveau der

¹⁷ Die Operationalisierung bzw. Indikatorenbildung für die Einflußfaktoren erfolgt in den empirischen Teilen, da für die verschiedenen empirischen Analysen je nach Fokus unterschiedliche Indikatoren sinnvoll und praktikabel erscheinen.

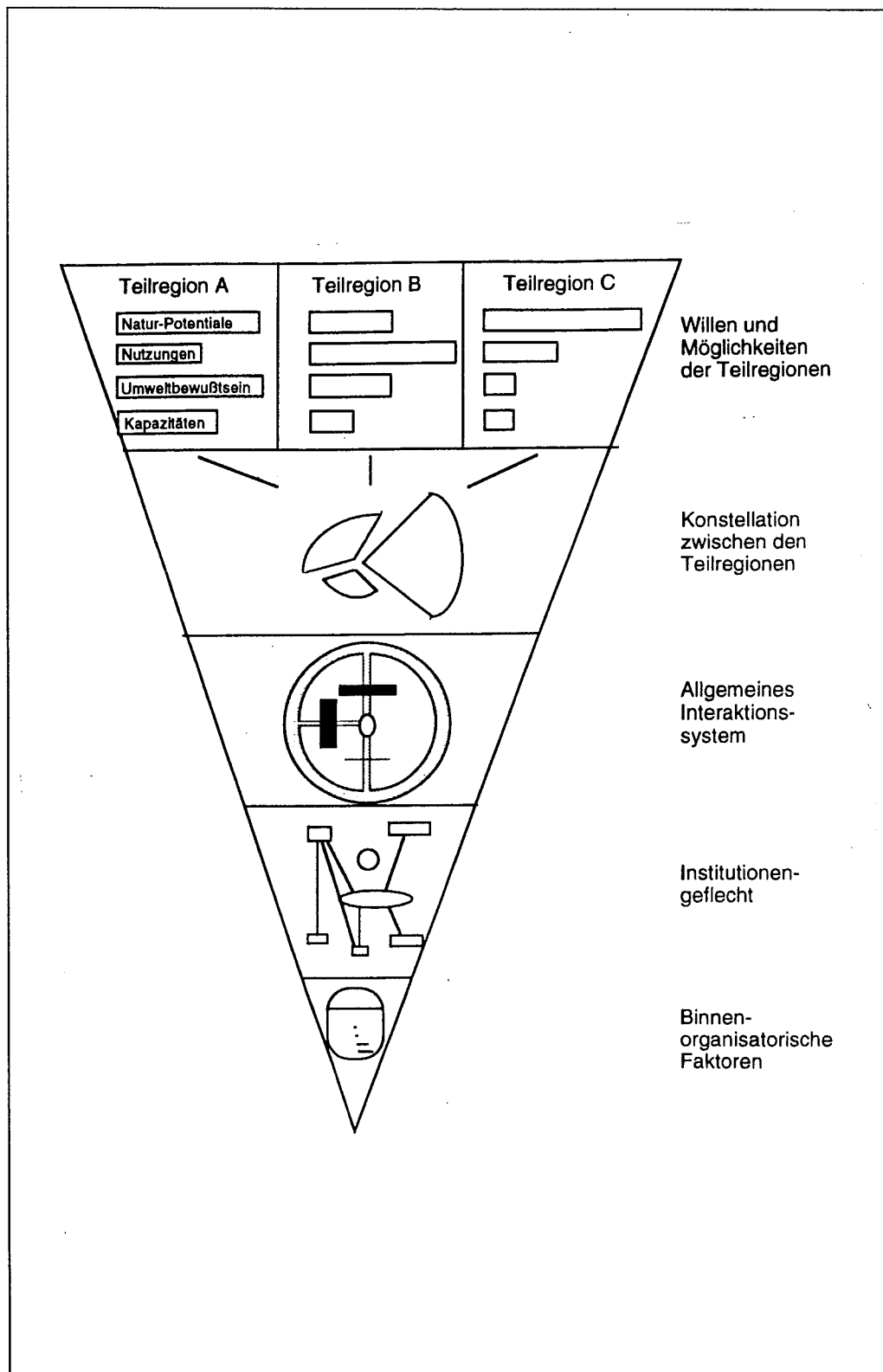


Abb. 4 Strukturierung der Einflußfaktoren im Problemverarbeitungssystem

Umweltverwaltung und der Umweltgesetzgebung ausgewählt werden,

- Institutionalisierung der Umweltinteressen. Indikatoren hierfür können die Stärke von Umweltverbänden und ökologisch orientierten Parteien sein.

Für die Analyse der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz spielen nun die Ausprägungen dieser Faktoren in den einzelnen Teilregionen an sich keine entscheidende Rolle. Entscheidend für das kooperative Handeln ist die Konstellation zwischen den Teilregionen bezüglich dieser Faktoren. Erhoben werden muß nun die Interessenkonstellation zwischen den Teilregionen, aber auch mögliche unterschiedliche Wahrnehmungen des Umweltproblems in den Teilregionen sowie Unterschiede im Niveau bzw. die Kompatibilität der Problemlösungskapazitäten. Deswegen werden bei den oben ausgeführten Faktoren und Indikatoren stets in erster Linie die Beziehungen zwischen den Teilregionen erfaßt.

Die analytische Trennung von "Binnenfaktoren" innerhalb der Teilregionen und "Konstellationsfaktoren" zwischen den Teilregionen verdeutlicht den Aspekt, daß wir es bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz mit politischen Prozessen zu tun haben, die mit Begriffen wie "Two-level games" (Putnam 1988) oder "Mehrebenenverflechtung" (Benz 1992) bezeichnet werden.

Als analytisch nächsten Schritt werden die Interaktionen zwischen den Teilregionen beleuchtet, wobei die umfassenden Interaktionen und Interaktionsstrukturen von den problemspezifischen analytisch getrennt werden. In Anlehnung der Erkenntnisse der Regime-Analyse wird dem allgemeinen Interaktionssystem nicht unerhebliche Bedeutung für spezifische Problemlösungen zugeschrieben, da durch diese Faktoren die gegenseitige Abhängigkeit und die Stabilität der Kooperationsbeziehungen charakterisiert werden. Im einzelnen sind folgende Faktoren zu betrachten:

- die Dichte der sozio-ökonomischen Verflechtungen als Ausdruck der gesellschaftlichen Durchdringung der Teilregionen,
- die allgemeinen Kooperationsstrukturen als Maß der institutionellen Kooperationspotentiale,
- das grenzüberschreitende Regionalbewußtsein als Motivationspotential für Gemeinschaftsaktivitäten.

Das themenspezifische Interaktionssystem bildet nun den Kern des Problemverarbeitungssystem bei grenzüberschreitenden Umweltkooperationen. Das Geflecht und die Binnenorganisation der mit dem umweltrelevanten Handlungsfeld befaßten Kooperationsinstanzen stehen damit im Mittelpunkt der Analysen. Es wird dabei - wie auch in der neueren Theorie der Internationalen Beziehungen oder in der Theorie der Politikverflechtung - davonausgegangen, daß diese institutionellen Faktoren einen nicht unwesentlichen Einfluß auf den Politik-Output besitzen.

Hypothetisch bzw. nach den bisherigen Erkenntnissen kann man das Verhältnis der Ebenen zueinander folgendermaßen charakterisieren: Problemwahrnehmung und Problemlösungsfähigkeit der Teilregionen/ Staaten besitzen den wichtigsten und fundamentalsten Einfluß auf den umweltpolitischen Output in der Gesamtregion. Die Stellung zum Umweltproblem im Verhältnis zu den anderen Akteuren (Ober- oder Unterlieger) beeinflusst aber den internen Problemdruck und die Interaktion mit den anderen Akteuren die Problemwahrnehmung und die Lösungsfähigkeit der Teilregionen. Die problembezogene Konstellation zwischen den Akteuren (welches "Spiel" wird gespielt) bestimmt zum Großteil den Kooperations-Output, allerdings kann das installierte Interaktionssystem nicht unbeträchtliche Modifikationen der Grundkonstellationen und damit der umweltorientierten Kooperation erreichen.

Trotz dieser Einschätzung der Wichtigkeit der Determinanten-Bereiche ist der Fokus dieser Arbeit auf das Interaktionssystem und für die Prozeßanalysen jeweils spezifisch

auf das sektorale Interaktionssystem gerichtet, da in diesem Bereich aus der Analyse handlungsorientierte Empfehlungen resultieren können, während die Bestimmung der anderen Faktoren eher erklärende bzw. prognostische Funktionen besitzen. Die Einflußfaktoren des grenzüberschreitenden Interaktionssystems sind in Abb. 5 systematisch dargestellt.

Bezüglich eines Problemfeldes bzw. eines Politikbereiches muß zuerst die zugehörige Institutionenstruktur erfaßt und analysiert werden. Konkret ist zu fragen, welche grenzüberschreitenden Gremien das Problem behandeln, wie ihre äußere Struktur ist und (bei verschiedenen Gremien) wie das Verhältnis zwischen ihnen sich darstellt. Zuerst ist festzustellen, ob es überhaupt institutionalisierte grenzüberschreitende Gremien zum Thema gibt oder ob Probleme und Projekte jeweils ad hoc behandelt werden. Danach stellt sich die Frage, ob ein oder mehrere Gremien beteiligt sind und ob es sich dabei um allgemeine (sektorübergreifende) Kooperationsgremien oder um spezifische (sektorale) Gremien handelt. Zugänglichkeit und Beteiligung sind weitere wichtige strukturelle Aspekte, wobei sich insbesondere die Frage nach den beteiligten politischen Ebenen stellt. Weiterhin sind die auch die folgenden beiden Aspekte bezüglich der Beteiligung zu beachten:

- Sind nur die Exekutiven (Verwaltungen) oder auch die Parlamente und Räte vertreten?
- Sind nur öffentliche Institutionen oder auch andere (para-staatliche oder private) Akteure vertreten?

Neben diesen Aspekten, die sich alle auf die zentralen (staatliche) Kooperations- und Entscheidungsinstitutionen beziehen, müssen auch Institutionalisierungen der jeweiligen (Verursacher-, Betroffenen- und Helferinteressen) betrachtet werden, da die Organisiertheit der Interessen einen zentralen Einfluß auf den Politik-Output besitzt.

Falls ein oder mehrere zentrale Kooperationsgremien identifiziert wurden, sind binnenstrukturelle Faktoren in die Betrachtung einzubeziehen. Hier ergeben sich Fragen nach der Aufgabendefinition und dem Selbstverständnis des Gremiums ebenso nach der rechtlichen Form und damit nach der Verbindlichkeit der Entscheidungen und Beschlüsse. Eng damit zusammen hängt die Frage nach den Handlungsformen und Instrumenten, die dem Gremium zur Verfügung stehen. Bei der Zusammensetzung der Delegationen sind folgende Aspekte von Bedeutung:

- Die politischen Ebenen, von denen die Vertreter entsandt werden, wobei nicht nur formale Aspekte eine Rolle spielen (sachliche Zuständigkeit) sondern auch die Frage, ob durch die institutionelle Herkunft eine regions-interne oder regions-externe Sicht vertreten wird.
- Bestimmen Repräsentationsdelegierte oder Fachleute die Delegationen(-> Handlungsorientierung)?
- Nicht zu vernachlässigen ist außerdem, daß politische Ergebnisse nicht nur von strukturellen Faktoren abhängen, sondern daß individuelle Persönlichkeiten innerhalb des gegebenen Rahmens Spielräume besitzen und damit individuelle Faktoren auch zu betrachten sind.

Verfahrensaspekte wie Initiativrecht und Entscheidungsmodus bilden einen weiteren Bereich von potentiellen Determinanten. Für die Handlungskapazitäten des Gremiums sind dessen Ausstattung mit Personal und Finanzen nicht unerheblich.

Faktoren der Institutionenstruktur

Ad hoc versus feste Institutionalisierung (Kontinuität)

Ein beteiligtes Gremium vs. mehrere Gremien

Sektorübergreifendes vs. sektorales Gremium

Beteiligung der Exekutive oder Beteiligung der Legislative

Verflechtungen zwischen den beteiligten Institutionen

Institutionalisierung der Interessen

Organisatorische Faktoren

Aufgabendefinition und Selbstverständnis

Rechtliche Form und Verbindlichkeit der Beschlüsse

Handlungsformen und Instrumente

Verfahrensaspekte (Initiativrecht, Entscheidungsmodus)

Delegationszusammensetzung

Ressourcen-Ausstattung des Kooperationsgremiums

Abb. 5 Strukturierung der Einflußfaktoren im Problemverarbeitungsprozeß

Diese hier aufgeführten Faktoren stellen ein aus der Literatur abgeleitetes Analyseinstrumentarium dar, mit dessen Hilfe in dieser Studie die Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz untersucht werden können, wobei Modifikationen im empirischen Teil der Arbeit sowohl durch das spezifische sektorale Problemfeld wie auch durch Probleme bei der Informationsgewinnung unvermeidlich sind.

6 Abstract

Cross-border cooperation on environmental problems is a relatively new policy sector. There is only little scientific literature on this issue. This policy sector is located in the overlapping spheres of environmental, regional and international policies. Theories of vertical and horizontal "Politikverflechtung" may be applicable as well. The discussion paper is a review of the theoretical approaches to those policy sectors. Its purpose is to develop a common theoretical framework for the empirical analysis of cross-border cooperation in the lake of Constance region and the upper Rhine valley.

There are strong arguments in favour of cross-border cooperation both due to environmental and to economic reasons. Cooperation may avoid or reduce one- or multiple-way imports or exports of pollutants and hazardous risks. It may prevent the overuse of regional "common goods". It may furthermore allow an efficient use of scarce resources especially by common infrastructure planning and avoiding overcapacities.

Comparing cross-border cooperation requires certain evaluation criteria such as:

- the profoundness and effectiveness of environmental policies
- the strength of cooperation
- the instruments of cooperation and
- the participation of different actors and different political levels in the cooperation process.

Success and failure basically depends on the interest structure of actors. This structure is influenced by economic, political and cultural factors. An important political factor is the responsiveness of the political-administrative system to environmental interests. If interests strongly diverge, cooperation becomes difficult. Furthermore if administrative structures are not compatible, the decision-making process becomes extremely complicated and cumbersome. The bigger the structural differences are, the more resources are necessary to bridge them. Decisive factors for successful cooperation are therefore personal, financial and organisational capacities, which can be invested by the actors.

The paper furthermore discusses the application of the subsidiarity principle to cross-border cooperation. It chooses a situational approach not generally pleading for centralization or decentralization. Cross-border cooperation is strong and environmentally effective, if the political level interested in problem solutions and the political level with strong resources for cooperation are the same. The appropriate level of cooperation therefore only can be determined by an analysis of the specific problem constellation.

With the help of such analytical and theoretical tools, it will be possible to identify the barriers and preconditions for successful cooperation by empirical case studies and to formulate recommendations for political actors to strengthen cross-border cooperation for the environment.

7 Literatur

- Arnold-Palussi re, Martine (1983): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung. Fallstudie für das Rheintal - Elsaß, Pfalz, Baden, Nordwestschweiz. Hannover: Vincentz. (= ARL-Beiträge/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 71)
- Benz, Arthur (1992a): Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung - Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus. S. 147-198.
- Benz, Arthur (1992b): Verhandlungssysteme und Mehrebenen- Verflechtung im kooperativen Staat. Beitrag zum Symposium "Regierungssystem und Verwaltungspolitik" zu Ehren von Prof. em. Dr. Thomas Ellwein anläßlich seines 65. Geburtstages, Universität Konstanz, 30.-31. Oktober 1992. Konstanz.
- Benz, Arthur (1993): Regionen als Machtfaktor in Europa? In: Verwaltungs Archiv Heft Nr. 3/ 93, S. 328-348.
- Benz, Arthur/ Scharpf, F.W./ Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus. (= Schriften des Max-Planck- Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 10)
- Beyerlin, Ulrich (1988): Rechtsprobleme der lokalen Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Berlin/ Heidelberg: Springer. (= Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 96)
- Binswanger, H.C./ Wepler, C. (1993): Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip. Weiterentwicklung der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. o.O. (= IW -Diskussionspapier Nr. 13)
- Blatter, Joachim (1993): Möglichkeiten und Restriktionen für umweltorientierte Maßnahmen im Personenverkehr. Eine Analyse der Freiburger Verkehrspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Parkraumpolitik und der regionalen Zusammenarbeit im ÖPNV. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Konstanz, Konstanz.
- Blatter, Joachim/ Fiebig, Karl-Heinz (1991): Umwelt und Öffentlichkeitsarbeit - Beispiele kommunikativer Instrumente im Umweltschutz. DIFU-Materialien, DIFU, Berlin.
- Bongaerts, Jan C. (1989a): Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 1988. Nach dem Europäischen Umweltjahr und im Vorfeld des Gemeinsamen Binnenmarktes. Berlin: IÖW, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung. (= Schriftenreihe des IÖW 26/ 89)
- Borkenhagen, Franz H. (1992): Vom kooperativen Föderalismus zum 'Europa der Regionen'. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft Nr. B42/ 92, S. 36-44.
- Brand, Karl-Werner (1982): Neue Soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektiven neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brand, Karl-Werner (Hrsg.) (1985): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/ New York: Campus.

- Braun, Walter/ Maier, Wolfgang (1992): Stand und Probleme der Planung im Hochrheingebiet. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. Hannover, S. 139-143. (= ARL- Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 188)
- Breitmeier, Helmut/ Gehring, Thomas/ List, Martin/ Zürn, Michael (1993): Internationale Umweltregime. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich. S. 163-192.
- Brewer, G.D./ de Leon, P. (1983): The Foundation of Policy Analysis. Homewood.
- Bulling, Manfred (1977): Die unnötige Politikverflechtung. In: Scharpf, Fritz W./ Reisert, Bernd/ Schnabel, Fritz (Hrsg.): Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis. Kronberg, S. 104-116.
- Bullinger, Dieter (1977): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit. Universität Konstanz, Konstanz.
- Chisholm, Donald (1989): Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley: University of California Press.
- Coase, R.H. (1960): The Problem of Social Cost. In: The Journal of Law and Economics, S. 1-44.
- Drexler, Albert-Maria (1980): Umweltpolitik am Bodensee Baden- Württemberg. Konstanz.
- Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. New York: Englewood Cliffs.
- EG-Kommission (1992k): Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Brüssel.
- EG-Kommission (Hrsg.) (1993c): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch. Teil A und B, = Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/ 93. Brüssel: EG-Kommission.
- Erlwein, Willy (1981): Transnationale Kooperation im Alpenraum. Dargestellt am Beispiel der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer. München: tuduv.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1992): Euroregion Neiße. Grenzüberschreitende Kooperation im Deutsch-Polnisch- Tschechischen Dreiländereck. Bonn. (= Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28)
- Fürst, Dietrich (1975): Kommunale Entscheidungsprozesse. Baden- Baden: Nomos. (= Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 8)
- Fürst, Dietrich/ Klinger, Werner/ Knieling, Jörg/ Mönnecke, Margit/ Zweck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsregionen. Baden-Baden. (= Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 4)
- Gabbe, Jens (1987): EUREGIO. In: Europarat (Hrsg.): Decision- making and problems of practical transfrontier co-operation in deifferent types of organisations. Straßburg, S. 122-140.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1971): The Entropy Law and the Economic Process. o.O.
- Glaeser B. (1989): Umweltpolitik zwischen Reparatur und Vorbeugung. Opladen.

- Guggenberger, Bernd (1980): Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie: Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei. Stuttgart: Kohlhammer.
- Haas, Ernst (1992): Introduction: Epistemic communities and international policy coordination. In: International Organisation Heft Nr. 1, S. 1-35.
- Haas, Peter (1990): Saving the Mediterranean. The politics of international environmental cooperation. The political Economy of International Change. New York/ Oxford: Columbia University Press.
- Hahn, Robert W. (1989): A Primer on Environmental Policy Design. Fundamentals of Pure and Applied Economics. Chur/ London/ Paris/ New York: Harwood academic publishers.
- Haigh, Nigel (1984): EEC Environmental Policy & Britain. An essay and a handbook. London: Environmental Data Services Ltd.
- Héritier, Adrienne (1993): Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS- Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 9-30.
- Héritier, Adrienne (1993): Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS- Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 432 - 450.
- Hermann, Begona (1992): Grenzüberschreitende UVP - ein Überblick. In: UVP-Report Heft Nr. 2, S. 86-89.
- Hesse, Jens Joachim (Hrsg.) (1978): Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden--Baden.
- Hey, Christian (1992d): Zwischen Dezentralität und Zentralismus. Die geeignete Handlungsebene für eine ökologische Regionalentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Politische Ökologie Heft Nr. Sonderheft 4: Ökologische nachhaltige Entwicklung von Regionen, S. 30-34.
- Hey, Christian (1994a): Die pluralistische Besetzung der Normen. Delegation "prozeduraler Kontextsteuerung". In: Katalyse, Gesellschaft für angewandte Umweltforschung GmbH (Hrsg.): Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EU-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung. Vorstudie im Auftrag des Büro für Technologiefolgenabschätzung im Deutschen Bundestag. Köln: Katalyse. S. 60-75.
- Hey, Christian/ Jahns-Böhm, Jutta (1989): Ökologie und freier Binnenmarkt. Die Gefahren des neuen Harmonisierungsansatzes, das Prinzip der Gleichwertigkeit und Chancen für verbesserte Umweltstandards in der EG. Freiburg: Öko-Institut.
- Jachtenfuchs, Markus (1992): Die EG nach Maastricht. Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration. In: Europa- Archiv Heft Nr. 10, S. 279-287.
- Jachtenfuchs, Markus/ Hey, Christian/ Strübel, Michael (1993): Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Opladen: Leske + Budrich. S. 137-162.
- Jänicke, Martin (1986): Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München, Zürich: Piper.
- Jänicke, Martin (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht Heft Nr. 3, S. 213-232.

- Jänicke, Martin (1993): Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich. S. 15-30.
- Jänicke, Martin/ Mönch, Harald/ Binder, Manfred (1992a): *Umweltentlastung durch industriellen Strukturwandel? Eine explorative Studie über 32 Industrieländer (1970-1990)*. Berlin: Bohn.
- Jänicke, Martin/ Weidner, Helmut (Hrsg.) (1994): *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Case Studies*. Berlin.
- Keohane, R.O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. o.O.: Princeton.
- Kitschelt, Herbert (1983): *Politik und Energie. Energie- Technologiepolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1990): Subsidiarität - Föderalismus, Dezentralisation. Initiativen zu einem "Europa der Regionen". In: *Deutsches Verwaltungsblatt* Heft Nr. 9, S. 451-454.
- König, K./ Dose, N. (Hrsg.) (1993): *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*. Köln. (= Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2)
- Kopp, Reinhold (1992): Föderalismus - demokratische Struktur für Deutschland und Europa. In: Bohr, Kurt (Hrsg.): *Föderalismus. Demokratische Struktur für Deutschland und Europa*. München: C.H. Beck. S. 163-200.
- Kraemer, Andreas (1992): *Assessment of the Fourth and Fifth Environmental Action Programme*. Bonn: Institute for European Environmental Policy.
- Krämer, Ludwig (1988): La CEE, l'environnement et la politique régionale. In: *Revue du marché commun* Heft Nr. 321, S. 539-563.
- Lang, Winfried (1989): Die normative Qualität grenzüberschreitender Regionen. Zum Begriff der "soft institution". In: *Archiv des Völkerrechts* Heft Nr. 3, S. 253-285.
- Lendi, Martin (Hrsg.) (1990): *Umweltpolitik. Strukturelemente in einem dynamischen Prozeß*. Zürich: vdf.
- Leuenberger, Theodor/ Walker, Daniel u.a. (1992): *Euroregion Bodensee. Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Impulsprogramm*. CH-St. Gallen: Hochschule St. Gallen. (Band 1: Bericht, Band 2: Anhang)
- Loske, Reinhard (1990): *Wege zur Klimastabilisierung. Atmosphärenschatz als Herausforderung an Wirtschaft, Politik und Gesellschaft*. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung. (= Schriftenreihe des IÖW 43/ 90)
- Luhmann, Niklas (1970): Öffentliche Meinung. In: *Politische Vierteljahresschrift* Heft Nr. 1, S. 2-28.
- Mäding, Heinrich (1984): Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung? Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des 'Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet'. In: *Raumordnung und Raumforschung* Heft Nr. 6, S. 265-271.
- Mäding, Heinrich (1991): *Umweltpolitik und Verwaltung. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme*. In: Pavlenko, Anatoly F./ Sund, Horst (Hrsg.): *Umwelt in Europa. Umweltprobleme kennen keine Grenzen*. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz. S. 193- 206.
- Majone, Giandomenico (1993): Wann ist Policy Deliberation wichtig? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 97-115.

- Malchus, Viktor Freiherr von (1975): Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Bonn. (= Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik Band 39/ 40)
- Malchus, Viktor Freiherr von (1991): Perspektiven für Regionen an den EG-Binnen-grenzen. In: Raumforschung und Raumordnung Heft Nr. 4, S. 247-251.
- Manthey, Gunther (1992): Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die Entwicklung der Grenzregionen: Die INTERREG-Initiative und andere begleitende Maßnahmen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. Hannover, S. 31-44. (= ARL--Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 188)
- Mayntz, Renate (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Abwasserschutzes. In: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.): Materialien zur Umweltforschung., Band 4. Stuttgart.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy- Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS--Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 39-56.
- Mudrich, Günther (1978): Internationale Organisation und Raumordnung. Hannover: Hermann Schroedel Verlag. (= ARL- Beiträge, Band 9)
- Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Müller, Heinz (1994): Bestandsaufnahme der grenzüberschreitenden Kooperation in der Bodenseeregion. Staatswissenschaftliche Dissertation. Hochschule St. Gallen, St. Gallen.
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela (1991a): Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft Nr. 45, S. 13-25.
- Müller-Brandeck-Boquet, Gisela (1993): Von der Fähigkeit des deutschen Föderalismus zur Umweltpolitik. In: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Opladen: Leske + Budrich. S. 103-112.
- Naßmacher, Hiltrud (1991): Vergleichende Politikforschung. Opladen.
- Oberthür, Sebastian (1993): Politik im Treibhaus. Die Entstehung des internationalen Klimaschutzregimes. Berlin: edition sigma.
- OECD (1992): Public managment: OECD country profiles. Paris.
- OECD (1992s): Science Responds to Environmental Threats. Country- Studies. Paris.
- Pätzold, R. (1987): Die Tätigkeit der dreiseitigen Regierungskommission zwischen Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 115-132. (= Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 49)
- Pappi, Franz Urban (1993): Policy-Netzwerke: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy--Analyse - Kritik und Neuorientierung. Opladen, S. 84-95. (= PVS-Sonderheft 24)
- Posse, Armin Ulrich (1986): Föderative Politikverflechtung in der Umweltpolitik. München: Minerva. (= Innenpolitik in Theorie und Praxis)
- Prittwitz, Volker von (1984): Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa. Frankfurt: Campus.

- Prittwitz, Volker von (1988): Several approaches to the analysis of international environmental policy. Contribution to the Conference "What Price Environment?" at the Swedish Institute of International Affairs, June 8-10, 1988, Stockholm. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). (Veröffentlichungsreihe der Abteilung Normbildung und Umwelt des Forschungsschwerpunkts Technik–Arbeit-Umwelt des WZB, FS I 88- 308)
- Prittwitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske und Budrich.
- Prittwitz, Volker von (1993): Katastrophenparadox und Handlungskapazität. Theoretische Orientierungen der Politikanalyse. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy–Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 328-355.
- Prittwitz, Volker von (Hrsg.) (1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich.
- Prittwitz, Volker von/ Bratzel, Stefan/ Wegrich, Kai/ Rohleder, Bernhard (1992): Symbolische Umweltpolitik. Eine Sachstands- und Literaturstudie unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzes, der Kernenergie und Abfallpolitik. Jülich. (= Arbeiten zur Risiko-Kommunikation, Heft 34)
- Prümm, Hans Paul (1992): Aufgabenbereich der Umweltverwaltung. In: Dreyhaupt, F.J./ Peine, F.-J./ Wittkämper, G.W. (Hrsg.): Umwelt Handwörterbuch. Umweltmanagement in der Praxis für Führungskräfte in Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Berlin/ Bonn/ Regensburg: Walhalla Fachverlag. S. 406-409.
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: International Organization Heft Nr. 3, S. 427-460.
- Rehbinder, E. (1987): Die Bundesrepublik Deutschland und ihre Nachbarn. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Schweizer Studien zum internationalen Recht, Band 49. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 137-154.
- Rehbinder, Eckart/ Stewart (1986): Integration through Law: Europe and the American Experience. Environmental Policy. Berlin: De Gruyter.
- Rolke, Lothar (1987): Protestbewegungen in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hrsg.) (1987a): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. (= Schriftenreihe Studien zur Geschichte und Politik Band 252)
- Ruiz Pérez, Manuel (1990): Panorama Ambiental de las Comunidades Europeas. Madrid: Asociación CODA/ Quercus. (= Manuales Quercus 2)
- Ruß-Mohl, Stephan (1993): Konjuinkturen und Zyklizität in der Politik.: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeits-Zyklen und lange Wellen. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 356-370.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen.: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 116-148.

- Scharpf, Fritz W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfa-
den. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat.
Baden-Baden, S. 21-31.
- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Hartwich,
Hans Hermann/ DVPW, Deutsche Gesellschaft für Politische Wissenschaft
(Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Wissenschaftlicher Kon-
greß der DVPW 1988. Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag. S.
17-29.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? In:
Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas. Optionen für eine Europäi-
sche Union. Baden-Baden: Nomos. S. 415-428.
- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Kon-
zepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl,
Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungs-
systemen. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 51- 95.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination von Verhandlungssystemen.
In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy- Analyse. Kritik und Neuorientierung.
Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 57-83. (= PVS-Sonderheft 24)
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (1976): Politikverflechtung: Theorie
und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.
- Scharpf, Fritz W./ Reissert, Bernd/ Schnabel, Fritz (Hrsg.) (1977): Politikverflechtung II.
Kritik und Berichte aus der Praxis. Kronberg.
- Scherer, Roland (1994): Der Einfluß der Regionalplanung auf die kommunale Bauleit-
planung. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer. (= Mobilität und Nor-
menwandel, Band 12)
- Schlögel, Birgit (1982): Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit.
Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen sowie Beispiele in der Abwasserbeseiti-
gung, Energie- und Wasserversorgung und im Nahverkehr. Berlin: Erich Schmidt
Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (1993): Theorien in der international vergleichenden Staatstätig-
keitsforschung. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neu-
orientierung, PVS- Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 371-393.
- Schneider, Gunter/ Sprenger, Rolf-Ulrich (1990): Mehr Umweltschutz in der EG - aber
wie? Überlegungen zu einer neuen Strategie der Gemeinschaft beim Einsatz
umweltpolitischer Instrumente. In: IFO-Schnelldienst Heft Nr. 16/ 17, Juni 1990,
S. 15-32.
- Schneider, Hans Konrad (1986): Transfrontier co-operation in different types of organi-
sation. In: Europarat (Hrsg.): Decision- making and problems of practical trans-
frontier co-operation in deifferent types of organisations. Straßburg, S. 1-8.
- Schnell, Klaus-Dieter (1993): Neue Formen demokratischen Verwaltungshandelns am
Beispiel von Mediationsverfahren bei Konflikten im Umweltbereich. Politikwissen-
schaftliche Magisterarbeit. Konstanz.
- Schwartz, A. M./ Jockel, J. T. (1983): Increasing Power of International Joint Commis-
sion. In: International perspectives Heft Nr. Nov/ Dec 1983, S. 3-7.
- Siebeck, Jürgen E. (1993): Die europäische Dimension der Raumordnung aus der
Sicht der EGKommission. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und
Raumordnung (Hrsg.): Raumentwicklung. Politik für den Standort Deutschland.
Bonn, S. 73-78.

- Siebert, Horst (1989): Europe '92. Environmental Policy in an Integrated Market. Kiel: Kieler Institut für Weltwirtschaft. (= Working Paper No. 365)
- Simonis, Udo Ernst (1992): Kooperation oder Konfrontation: Chancen einer globalen Klimapolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft Nr. B 16/ 1992, S. 21-32.
- Speiser, Beatrice (1993): Europa am Oberrhein - Der grenzüberschreitende Regionalismus am Beispiel der oberrheinischen Kooperation. Herausgegeben von der Regio Basiliensis. Basel. (= Schriften der Regio, Bd. 13)
- Sprenger, Rolf-Ulrich (1991): Ökonomische Anreize für die Umweltpolitik (in) der Europäischen Gemeinschaft: "Brüsseler Instrumenten-Eintopf" oder "Vielfalt der regionalen Rezepte"? In: Wicke, Lutz/ Huckestein, Burkhard (Hrsg.): Umwelt Europa - der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft. Gütersloh: Bertelsmann. S. 187-224.
- Strübel, Michael (1992): Internationale Umweltpolitik. Entwicklungen, Defizite, Aufgaben. Opladen: Leske + Budrich.
- Task Force (Gunter Schneider) (1989): Environment and the Internal Market. Brüssel.
- Vogler, Hermann (1981): Die Zukunft einer Kulturlandschaft. Das Bodenseegebiet: ökologischer Ausgleichsraum, Fremdenverkehrsgebiet oder unbegrenzter Wirtschaftsraum? In: Der Bürger im Staat Heft Nr. 31, S. 221-223.
- Weale, Albert (1992): The new politics of pollution. Manchester: Manchester University Press. (= Issues in Environmental Politics)
- Weidner, Helmut (1990): Entwicklungstendenzen der EG- Umweltpolitik. Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht. In: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landesplanung NRW (Hrsg.): EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz. Düsseldorf.
- Weinstock, Ulrich (1983): Nur eine europäische Umwelt? In: Zeitschrift für Umweltpolitik Heft Nr. 1, S. 1-46.
- Wicke, Lutz/ Huckestein, Burkhard (Hrsg.) (1991): Umwelt Europa - der Ausbau zur ökologischen Marktwirtschaft. Gütersloh: Bertelsmann. (Reihe Strategien und Optionen für die Zukunft Europas: Grundlagen, Bd. 6)
- Willke, Helmut (1987a): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Ellwein, Thomas/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft., Band 1. Baden-Baden: Nomos. S. 285- 308.
- Willke, Helmut (1987b): Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Glagow, Manfred/ Willke, Helmut (Hrsg.): Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler: Centaurus Verlag. S. 3-26.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy Analyse. Eine Einführung. Frankfurt: Campus.
- Wöhrling, J.-M. (1987): Frankreich und seine Nachbarn. In: Ercmann, S. (Hrsg.): Transatlantisches Kolloquium über: Nachbarschaftliche Beziehungen - Europäische und nordamerikanische Perspektiven. Schweizer Studien zum internationalen Recht, Band 49. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag. S. 155-168.
- Wolf, Klaus Dieter (1991): Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen. Eine vergleichende Analyse der Grundlagen ihrer Entstehung am Beispiel der Regelung des Zugangs zur wirtschaftlichen Nutzung des Meeresbodens, des geostationären Orbits, der Antarktis und zu Wissenschaft und Technologie. Baden- Baden: Nomos.

- Zellentin, Gerda (1987): Möglichkeiten und Grenzen einer Umweltpolitik der EG. In: Öko-Mitteilungen Heft Nr. 4, S. 6-9.
- Zintl, Reinhard (1992): Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus. S. 97-146.
- Zürn, Michael (1992): Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes. Opladen: Leske + Budrich.