

discussion paper

44

Roland Scherer und Joachim Blatter

Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik -  
Forschungsergebnisse und Handlungsempfehlungen

EURES discussion paper dp-44  
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 eigenständigere 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**

### **Forschungsergebnisse und Handlungsempfehlungen**

Roland Scherer  
Joachim Blatter

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

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

Das vorliegende discussion paper wurde im Rahmen des Forschungsprojektes 'Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik' erstellt, das 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 wurde. Die Koordination des Gesamtprojektes lag beim EURES-Institut. Die Durchführung des Projektes wurde im Rahmen des Forschungsprogramms '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.-Verwaltungswissenschaftler, Universität Konstanz; Mitarbeiter bei der Dornier GmbH, Abt. Planungsberatung und am Institut für Technologiemanagement (ITEM) der Hochschule St. Gallen; Diplomarbeit (1992) zu Implementationsproblemen der Regionalplanung am Bodensee; seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am EURES-Institut; Mitautor der Studie "Euroregion Bodensee. Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Impulsprogramm". Derzeitige Arbeitsschwerpunkte sind Fragen nachhaltiger Regionalentwicklung und grenzüberschreitender Kooperation.

Joachim Blatter, geb. 1966

Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, Universität Konstanz; Mitarbeiter beim Deutschen Institut für Urbanistik, Diplomarbeit (1993) zu den Möglichkeiten und Restriktionen von umweltorientierten Maßnahmen im Personennahverkehr; seit 1993 Hochschulassistent an der Hochschule St. Gallen; Mitautor der Studie "Euroregion Bodensee. Grundlagen für ein grenzüberschreitendes Impulsprogramm". Aktuelle Dissertationsarbeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa und Nordamerika.

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	1
2	Spezifika grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich .....	3
2.1	Die Ausgangslage grenzüberschreitender Umweltpolitik .....	5
2.2	Der Kooperationsprozeß grenzüberschreitender Umweltpolitik .....	7
2.3	Ergebnisse grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich .....	14
3	Einflußfaktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik .....	18
3.1	Ablaufmodell grenzüberschreitender Umweltpolitik .....	21
3.2	Fazit .....	29
4	Ansatzpunkte zur Intensivierung der Kooperation .....	31
4.1	Rahmenbedingungen .....	31
4.1.1	Kompetenzen und Kapazitäten der Akteure .....	32
4.1.2	Gesellschaftliche Integration der Grenzregionen .....	33
4.2	Grundlagen-Wissen, normative Vorgaben, Leitbilder .....	34
4.3	Institutionen, Entscheidungsmechanismen und Konfliktlösungsverfahren .	36
4.4	Instrumente und Kooperationsintensität .....	42
5	Handlungsanforderungen an die Politik .....	43
5.1	Handlungsanforderungen an die Europäische Union .....	43
5.2	Handlungsanforderungen an die beteiligten Grenzregionen .....	45
6	Literatur .....	48

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abb. 1 Faktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik (Quelle: Scherer/ Blatter/ Hey 1994:53) . . . . .	20
Abb. 2 Ablaufmodell grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich (Quelle: Eigene Darstellung) . . . . .	22

# 1 Einleitung

Im Rahmen des Forschungsprojektes "Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik" wurde versucht, Hindernisse der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich zu identifizieren und Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation zu formulieren. Die Studie bezog sich auf die grenzüberschreitende Kooperation auf der regionalen Ebene. Unter Region wird eine Ebene unterhalb der jeweiligen Nationalstaaten und oberhalb der jeweiligen Kommunen verstanden. Grenzüberschreitend bedeutet das Überschreiten von Nationalstaatsgrenzen. Die Studie setzte sich aus drei Untersuchungselementen zusammen: In einer internationalen Vergleichsstudie wurden die folgenden europäischen Grenzregionen hinsichtlich der jeweiligen Kooperation im Umweltbereich dargestellt (vgl. Leubuscher/ Hager 1994):

1. Irland/ Nordirland (Republik Irland, GB)
2. Saar-Lor-Lux (Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Belgien)
3. Euregio Maas-Rhein (Belgien, Deutschland, Holland)
4. Communauté de Travail des Pyrénées (Spanien, Frankreich, Andorra)
5. Euroregion Pyrénées (Spanien, Frankreich)
6. Transmanche Euroregion (GB, Frankreich, Belgien)
7. EUREGIO (Deutschland, Holland)
8. Benelux Middengebied (Belgien, Holland)
9. Euregio Scheldemond (Holland, Belgien)
10. Extremadura/ Alentejo (Spanien, Portugal)
11. Cross-border Community of Aquitaine/ Euskadi/ Navarra (F, Spanien)
12. Friuli-Venezia Giulia/ Slovenia (Italien, Slowenien)
13. Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (Spanien, Portugal)
14. PACTE (Belgien, Frankreich)
15. The Archipelago (Schweden, Finnland [Aland])

Zusätzlich zu dieser europäischen Vergleichsstudie wurden in zwei Grenzregionen tiefergehende Analysen durchgeführt, um die dort stattfindenden Kooperationsprozesse konkret zu untersuchen. Hierbei handelte es sich einerseits um die **Oberrheinregion**, an der Deutschland, Frankreich und die Schweiz beteiligt sind (vgl. Hey/ Betz 1994, Pötsch 1994, Blatter 1994b) und andererseits um die **Bodenseeregion**, an der ebenfalls Deutschland und die Schweiz sowie die Republik Österreich beteiligt sind (vgl. Scherer/ Müller 1994, Schnell 1994, Blatter 1994a). In beiden Grenzregionen wurde versucht, an jeweils zwei ähnlich gelagerten Umweltproblemen (Gewässerschutz, ÖPNV) die dort stattgefundenen Kooperationsprozesse in ihrer Gesamtheit zu analysieren. Ziel dieser Prozessanalysen war es, Faktoren zu identifizieren, die den grenzüberschreitenden Kooperationsprozeß positiv oder negativ beeinflussen. Um den Zusammenhalt und die Vergleichbarkeit der beiden Untersuchungseinheiten zu gewährleisten, wurde ein ausführliches Analyseraster entwickelt, auf dessen Grundlage die empirischen Untersuchungen in den verschiedenen Grenzregionen durchgeführt wurden (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994). Die Grundlage hierzu bildete einerseits die (politik-)theoretische Diskussion über (internationale) Umweltpolitik und andererseits die vorliegenden empirischen und theoretischen Erkenntnisse über grenzüberschreitende Kooperationsprozesse.

In dem hier vorliegenden Teilstudie soll nun versucht werden, aufbauend auf den Ergebnissen der europäischen Vergleichstudie sowie der beiden Regionalstudien, die Spezifika grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich darzustellen, deren Faktoren zu identifizieren und Möglichkeiten zur Intensivierung von Kooperationen aufzuzeigen. Darauf aufbauend sollen konkrete Handlungsanweisungen für verschiedene politische Ebenen formuliert werden, wobei der Schwerpunkt auf der europäischen und der regionalen Ebene liegt.



## 2 Spezifika grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich

Grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich ist ein politisches Handlungsfeld, das an der Schnittstelle zweier sehr unterschiedlicher Politikbereiche liegt. Es handelt sich um den Bereich der **internationalen Umweltpolitik** einerseits und um den Bereich der **grenzüberschreitenden Kooperation** auf der subnationalen Ebene andererseits. Beide Bereiche sind relativ neuartige Politikfelder, denen aber in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Beide Politikfelder sind zwar 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 verstärkte 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 kritisiert und versucht, die Trennungswirkungen, die von diesen Grenzen ausgehen, abzubauen. Diese Entwicklung wird in starkem Maße von der Europäischen Union gefördert und es wurde deshalb auch mit der Gemeinschaftsinitiative INTERREG ein spezielles Förderinstrument auf der europäischen Ebene bereitgestellt. Im Rahmen der empirischen Untersuchungen hat sich gezeigt, daß von dieser Gemeinschaftsinitiative wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Kooperation auf der subnationalen Ebene ausgehen. In zahlreichen Grenzregionen wurden erst aufgrund der Bereitstellung finanzieller Fördermittel durch die EU-Kommission versucht, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten und es wurden zahlreiche neue grenzüberschreitende Organisationen gegründet. Von verschiedener Seite wird deshalb kritisiert, daß die Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperationen oftmals lediglich der Fördermittelakquisition dienen (vgl. Leubuscher/Hager 1994). Zusammenfassend kann aber festgehalten werden, daß in den vergangenen Jahren auch auf der regionalen Ebene die nationalstaatlichen Grenzen durchlässiger geworden sind, und daß zahlreiche Regionen versuchen, so weit als möglich eine eigenständige 'Außenpolitik' mit den jeweiligen Nachbarregionen zu betreiben.
- Umweltpolitik ist ein weiteres wichtiges Handlungsfeld der Politik. Auf unterschiedlichen politischen Ebenen ist hier in den vergangenen Jahren eine deutliche Intensivierung der politischen Aktivitäten feststellbar. Dies zeigt sich einerseits in der zunehmenden gesetzlichen Regelung von Umweltnormen auf nationalstaatlicher und auch auf der internationalen Ebene. Andererseits werden im Rahmen finanzieller Programme konkrete Umweltschutzmaßnahmen gefördert. Inhaltlich kann in der Umweltpolitik eine deutliche Weiterentwicklung hinsichtlich der ökologischen Wirkungstiefe der verschiedenen Umweltschutzmaßnahmen und-programme festgestellt werden. In der Vergangenheit beschränkte sich Umweltpolitik meist auf Symptombekämpfung, Belastungsverteilung oder auch den Einsatz von 'End-of-pipe'-Technologien. Umweltschutz wurde lediglich als ein nachgeschalteter Umweltschutz angesehen, bei dem durch technische Einrichtungen wie Kläranlagen, Rauchgasreinigungsanlagen oder Katalysatoren, bereits entstandene Schadstoffe 'gefiltert' wurden. Zunehmend gewinnen in der Umweltpolitik aber integrierte Umweltschutzkonzepte an Bedeutung, bei denen

versucht wird, durch Rationalisierungsmaßnahmen den Einsatz von Energie und Rohstoffen zu minimieren. Das gleiche gilt für Umweltschutzmaßnahmen, die als 'ökologische Strukturpolitik' bezeichnet werden können und die einen Strukturwandel in Richtung umweltverträglicher technologischer und räumlicher Systeme fördern. Trotz diesem unbestreitbaren Bedeutungsgewinn der Umweltpolitik muß in den letzten beiden Jahren aber eine gegenläufige Bewegung beobachtet werden: Seit Beginn der weltweiten Rezessionsphase wird versucht, die Umweltstandards deutlich zurückzudrängen. Diese 'Roll-back' kann vor allem bei der Umweltpolitik der Europäischen Union beobachtet werden (vgl. Hey 1994).

Die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich bewegt sich am Schnittpunkt dieser beiden Politikfelder. Die empirischen Untersuchungen in den verschiedenen europäischen Grenzregionen haben gezeigt, daß hier ein eigenständiges Politikfeld besteht. Dies gilt im Bereich der internationalen Umweltpolitik für die umweltrelevanten Problemlagen, die bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik eine deutlich höhere Problemnähe aufweisen als auf der europäischen oder der globalen Ebene. Der Unterschied zur allgemeinen grenzüberschreitenden Kooperation liegt bei der deutlich höheren Beteiligtenkomplexität, durch die die grenzüberschreitende Umweltpolitik in der Regel gekennzeichnet ist. Diese höhere Komplexität ergibt sich aus der Tatsache, daß verschiedene politische Ebenen an der Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen beteiligt sind, wobei teilweise von der regionalen bis zur nationalstaatlichen Ebene Akteure unterschiedlicher sektoraler Interessen in den grenzüberschreitenden Kooperationsprozeß einbezogen sind. Grenzüberschreitende Umweltpolitik ist damit gekennzeichnet durch eine sehr hohe Komplexität bei gleichzeitigem Fehlen von hierarchischen Entscheidungssystemen.

Hier liegt ein Spezifikum dieses Politikfeldes, das dessen Ergebnisse entscheidend beeinflußt. Innerhalb eines Nationalstaates bestehen in der Regel rechtlich normierte vertikale Entscheidungssysteme, in denen die Entscheidungs- und Umsetzungsbefugnisse der einzelnen politischen Ebenen genau definiert sind. Bei der grenzüberschreitenden Kooperation fehlen diese Entscheidungssysteme meist oder die jeweiligen nationalstaatlichen Entscheidungssysteme sind nicht 'kompatibel'. Konkret bedeutet dies, daß die jeweiligen politischen Ebenen unterschiedliche Entscheidungs- und Umsetzungsbefugnisse besitzen. In der grenzüberschreitenden Praxis führen diese Inkompatibilitäten zu einer deutlichen Erhöhung der Beteiligtenkomplexität und damit auch zu einer Erhöhung des notwendigen Kooperationsbedarfs. Da im Gegensatz zur innerstaatlichen Behandlung gleichzeitig eine hierarchische Entscheidungsstruktur fehlt, muß der Lösungsprozeß grenzüberschreitender Umweltprobleme deshalb als sehr schwierig angesehen werden.

Aufgrund dieser grundsätzlich schwierigen Konstellation bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich ist es deshalb erstaunlich, wie 'erfolgreich' in einigen europäischen Grenzregionen zusammengearbeitet wird. Exemplarisch soll hier nur auf die Ergebnisse in der **Bodensee-region**, der **Region Rhein-Waal** oder auch der **EUREGIO** hingewiesen werden (vgl. Scherer/Müller 1994, Lebuscher/Hager 1994). Insgesamt muß aber aufgrund der empirischen Ergebnisse festgehalten werden, daß die Erfolgchancen grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich nicht überbewertet werden dürfen. Die Kooperation kann bei unterschiedlichen Umweltproblemen bislang immer nur so erfolgreich agieren, wie bereits eine der beteiligten Teilregion handelt. Grenzüberschreitende Umweltpolitik kann - wie die Praxis zeigt - meist nur den Transfer 'moderner' Umweltpolitik über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg erleichtern. Dies kann im Idealfall dazu führen, daß eine beteiligte Teilregion innerhalb ihres Nationalstaates eine 'Vorreiterrolle' einnimmt. In diesem Zusammenhang sei auf die umweltpolitische Bedeutung des Elsaß hingewiesen, das in Frankreich eine wichtige Vorreiterrolle im Umweltschutz einnimmt (vgl. Hey/ Betz 1994). Diese Durchlässigkeit der Grenzen für moderne Umweltpolitik kann langfristig zu einer europaweiten Verbesserung der Um-

weltsituation beitragen. Sie birgt jedoch auch die Gefahr, daß es im Zuge des derzeit zu beobachtenden umweltpolitischen Roll-Back zu einer Senkung bereits bestehender Umweltstandards kommt. Beispielhaft hierfür ist die Problematik in der Deutsch-Tschechisch-Polnischen Grenzregion (z.B. beim Braunkohlekraftwerk Tudrov, vgl. Scherer/ Betz 1994) oder im Deutsch-Schweizerischen Grenzraum (z.B. bei der Papierfabrik Albruck, vgl. Hey/ Betz 1994).

Im folgenden soll nun versucht werden, diese globalen Ausführungen zur grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich zu konkretisieren und einzelne Spezifika dieses Politikfeldes aufzuzeigen. Diese Ausführungen beziehen sich auf die umweltpolitische **Ausgangslage**, die grenzüberschreitenden **Kooperationsprozesse** und auf deren umweltrelevanten **Kooperationsergebnisse**.

## 2.1 Die Ausgangslage grenzüberschreitender Umweltpolitik

Einen Ausgangspunkt für grenzüberschreitende Kooperationen im Umweltbereich kann die Existenz eines Umweltproblems darstellen, das durch die Kooperation gelöst werden soll. Die empirischen Analysen im Rahmen dieses Forschungsprojektes haben aber gezeigt, daß auch andere Ausgangspunkte denkbar sind. Vor allem die Verfügbarkeit unterschiedlicher Ressourcen, z.B. von Fördergeldern, spielt hier eine wichtige Rolle. So wurden z.B. durch das INTERREG-Programm der EU verschiedene grenzüberschreitende Umweltprojekte inittiert (vgl. Leubuscher/ Hager 1994). Im folgenden sollen nun aber lediglich auf die Fälle eingegangen werden, in denen das Vorhandensein von Umweltproblemen der Ausgangspunkt grenzüberschreitender Kooperationen im Umweltbereich war.

Aufbauend auf theoretischen Erkenntnissen kann dabei zwischen verschiedenen ökologischen Verflechtungstypen über die jeweiligen nationalstaatlichen Grenzen hinweg unterschieden werden (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994). Idealtypisch handelt es sich um folgende Verflechtungstypen:

- Einweg-Belastungen
- Mehrweg-Belastungen
- Common-good-Belastungen

Diese Verflechtungstypen unterscheiden sich hinsichtlich der feststellbaren Verursacher-Betroffenen-Interessen und damit auch hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Relationen, die die einzelnen Teilregionen bei der Lösung eines konkreten Umweltproblems besitzen. Bei **Einweg-Belastungen** besteht eine deutliche Asymmetrie der Kosten-Nutzen-Relationen zwischen den einzelnen Teilregionen: Die Lösung eines solchen Umweltproblems würde bedeuten, daß eine der Teilregionen Kosten zu tragen hat, während eine andere Teilregionen einen Nutzen daraus ziehen würde. Da Kosten und Nutzen einer Maßnahme ungleich verteilt sind, wird eine grenzüberschreitende Kooperation sehr erschwert. Bei Einweg-Belastungen besteht schnell die Gefahr, daß grenzüberschreitend Konflikte entstehen, die in den meisten Grenzregionen aufgrund des Fehlens von Konfliktlösungsverfahren nicht gelöst werden können. In der Praxis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik führt dies bislang meist dazu, daß Umweltbelastungen mit stark asymmetrischen Kosten-Nutzen-Relationen nicht behandelt werden. Es entsteht die Gefahr, daß eine grenzüberschreitende Umweltbelastung nicht gemeinsam gelöst, sondern durch 'Nichtbehandlung' dieses Themas ein grenzüberschreitender Konflikt vermieden wird.

Eine andere Situation stellt sich bei den ökologischen Verflechtungstypen der **'Mehrweg-Belastung'** und der **'Common-good-Belastung'**. Hier sind eher symmetrische Kosten-Nutzen-Relationen vorhanden, wodurch eine grenzüberschreitende Kooperation erleichtert werden kann. Gleichwohl bestehen jedoch auch zwischen den Mehrweg-Belastungen und den Common-good-Belastungen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Interessenstrukturen der jeweiligen Teilregionen. Diese beziehen sich vor allem auf die Verursacher-Betroffenen-Beziehungen und die daraus resultierenden Kosten-Nutzen-Relationen. Bei 'Common-good-Belastungen' bestehen sehr diffuse Verursacher-Betroffenen-Beziehungen, wobei jede der Teilregionen gleichzeitig Verursacher und Betroffener eines Umweltproblems ist. Daraus resultiert die Gefahr, daß eine der Teilregionen als 'Trittbrettfahrer' von den Bestrebungen der anderen Teilregion profitiert: Ohne daß die Teilregion selbst Kosten aufbringen muß, profitiert sie zumindest für eine gewisse Zeit von dem Nutzen, der aus den Bemühungen der anderen Teilregion resultiert. Dies kann am Beispiel eines beliebigen Binnengewässers aufgezeigt werden:

Land A und Land B grenzen an den EURO-See, aus dem beide gleichermaßen ihr Trinkwasser beziehen und in den beide gleichermaßen ihre Abwässer ungeklärt einleiten. Aufgrund dieser Verschmutzung ist die Trinkwassergewinnung massiv gefährdet. Beide Länder beschließen, durch die Verbesserung des jeweiligen Abwassersystems den EURO-See die Qualität des Wassers wieder anzuheben. Land B baut daraufhin für 100 Mrd. ECU Kläranlagen, an die 99,9% der Bevölkerung in Land B angeschlossen sind. Die Trinkwasserqualität des EURO-Sees bessert sich schlagartig, da die Hälfte der Verschmutzung wegfällt, und erscheint damit gesichert. Land A hat keine Kläranlagen gebaut - bekommt aber aufgrund der Investitionen von Land B ebenfalls wieder sauberes Trinkwasser.

Hier zeigt sich ganz deutlich, daß bei 'common-good'-Belastungen mit ihren diffusen Verursacher-Betroffenen-Beziehungen oft die Gefahr des 'Trittbrettfahrertums' einer der Teilregionen besteht. Bei Mehrweg-Belastungen ist dieses Problem nicht vorhanden, da jede Seite nur von Maßnahmen der anderen Seite profitieren kann und deswegen keinesfalls einseitige Vorleistungen erbringen wird. Als Beispiel sei die Luftreinhaltepolitik im 'Schwarzen Dreieck' zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik genannt. Hier besteht das Problem der Vergleichbarkeit und Aufrechenbarkeit der gegenseitigen Belastungen.

Bei beiden ökologischen Verflechtungstypen erscheint aufgrund der von der umweltpolitischen Problemlage her symmetrischen Kosten-Nutzen-Relationen eine grenzüberschreitende Kooperation in einem konsensorientierten Prozeß aber relativ leicht möglich. Dies zeigt sich auch in der Praxis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik, wo symmetrische Umweltbelastungen meist konfliktarm und auf einem hohen Kooperationsniveau behandelt werden. Grundsätzlich muß aber festgehalten werden, daß eine vollständige Symmetrie der Kosten-Nutzen-Relationen nur sehr selten existiert.

Die Analyse der Umweltpolitik in verschiedenen europäischen Grenzregionen und besonders in der Bodenseeregion (vgl. Scherer/ Müller 1994) hat gezeigt, daß zahlreiche grenzüberschreitende Umweltprojekte nicht einem der hier aufgeführten ökologischen Verflechtungstypen entsprechen. Vielen Umweltprojekten liegt nicht ein **gemeinsames** Umweltproblem zugrunde, sondern ein **gleiches** Umweltproblem. Das bedeutet, daß zwischen den einzelnen Teilregionen keine konkreten oder auch diffusen Verursacher-Betroffenen-Beziehungen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg existieren. Dies führt dazu, daß zur Lösung dieser Probleme nicht zwingend grenzüberschreitend zusammengearbeitet werden muß. Daß trotzdem kooperiert wird, resultiert daraus, daß bei der Lösung

solcher Umweltprobleme zwischen den einzelnen Teilregionen keine problematischen asymmetrischen Kosten-Nutzen-Relationen bestehen und hier ökonomische bzw. Effizienz-Motive für die Zusammenarbeit verantwortlich sind: Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann die Effizienz eines umweltpolitischen Handlungsprogrammes deutlich verbessert werden, wodurch sich wiederum die Kosten-Nutzen-Relationen der beteiligten Teilregionen verbessern. Bei gleichen Umweltproblemen bringt die grenzüberschreitende Kooperation jeder der beteiligten Teilregionen ökonomische Vorteile, die ohne diese Zusammenarbeit nicht genutzt werden könnten. Exemplarisch sei nur auf das grenzüberschreitende ÖPNV-System am westlichen Bodensee hingewiesen, bei dem es sich sicherlich um kein direkt grenzüberschreitendes Verkehrssystem handelt. Durch die grenzüberschreitende Organisation des 'Seehas' konnten aber für beide Seiten Kostenvorteile genutzt werden (vgl. Schnell 1994). Diese möglichen Kostenvorteile bewirken, daß der grenzüberschreitende Kooperationsaufwand bei gleichen Umweltproblemen relativ gering ist.

Bei der empirischen Analyse der grenzüberschreitenden Umweltpolitik zeigt sich nun ein sehr interessantes Bild hinsichtlich der ökologischen Verflechtungstypen, die einem Umweltproblem zugrundeliegen, das in den grenzüberschreitenden Kooperationen behandelt wird. Ursprünglich wurde angenommen, daß Umweltprobleme, die dem Verflechtungstypus der Einweg- oder Mehrwegverflechtung zugerechnet werden können, bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik eine dominierende Rolle spielen. In der Praxis ist dies jedoch nicht so. Dem größten Teil der grenzüberschreitenden Umweltprojekte liegt ein gemeinsames oder gleiches Umweltproblem zugrunde. Vor allem die Lösung von 'common-good'-Problemen ist ein wichtiges Handlungsfeld grenzüberschreitender Kooperationen. Der Schutz gemeinsamer Grundwasservorkommen, die Ausweisung grenzüberschreitender Schutzgebiete oder die gemeinsame Landschaftspflege sind wichtige Umweltprojekte, die gemeinsam geplant und durchgeführt werden. Bei Einwegbelastungen dagegen wurde nur in sehr begrenztem Umfang über die Grenzen hinweg miteinander kooperiert. Die Kooperation bewegte sich auf einem sehr geringen Niveau und es kam nirgends zu einer von beiden Seiten getragenen Problemlösung. Konkret bedeutet dies, daß Umweltkonflikte, bei denen Kosten und Nutzen zwischen den einzelnen Ländern sehr ungleich verteilt sind, durch grenzüberschreitende Kooperation nicht gelöst werden (können), wie z.B. das Problem des Braunkohlekraftwerks 'Tudrov' in der Euregio Neißة, das mit den bisher zur Verfügung stehenden Instrumenten nicht gelöst werden konnte. Eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet bislang nicht statt. Bei derartigen Umweltproblemen fehlt bislang ein Verfahren zur Konfliktlösung. In den Grenzregionen zeigt sich dies darin, daß Einweg-Belastungen auch in normalerweise sonst gut funktionierenden grenzüberschreitenden Kommunikationsbeziehungen meist nur ganz am Rande behandelt werden. Grenzüberschreitende Umweltpolitik ist vor allem dann erfolgreich und führt auch zur Durchführung eines Projektes, wenn es sich um konfliktarme Themen handelt. Dies bedeutet, daß grenzüberschreitende Kooperation in vielen Grenzregionen meist eine '**Schönwetterpolitik**' ist.

## 2.2 Der Kooperationsprozeß grenzüberschreitender Umweltpolitik

Die Behandlung von Umweltproblemen in verschiedenen europäischen Grenzregionen weist sehr unterschiedliche Kooperationsprozesse auf. Die in den empirischen Analysen festgestellten Unterschiede beziehen sich vor allem auf die am Kooperationsprozeß beteiligten Akteure und die umweltpolitischen Instrumente, die zur Lösung der Umweltprobleme eingesetzt werden. Trotz der großen Unterschiede sowohl bei den zugrundeliegenden Umweltproblemen als auch bei den stattfindenden Kooperationsprozessen konnten jedoch eine Reihe von Faktoren und Konstellationen ausgemacht werden, die als spezifische Merkmale grenzüberschreitender Umweltpolitik angesehen werden müssen.

### **Beteiligte Akteure**

An grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen im Umweltbereich ist eine Vielzahl unterschiedlicher **Akteure** beteiligt. Dies gilt sowohl für die Zugehörigkeit zu verschiedenen politischen Ebenen (regionale versus staatliche), als auch für die Zugehörigkeit zu verschiedenen Systemen (Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit, Wissenschaft). In der Regel ist die grenzüberschreitende Umweltpolitik durch eine sehr hohe Beteiligtenkomplexität gekennzeichnet. Die dominierenden Akteure der Kooperationsprozesse kommen vor allem aus dem Verwaltungssystem, wobei in einigen Fällen auch Akteure des Wissenschaftssystems beteiligt sind. Enge Kooperationsbeziehungen bestehen auch innerhalb des gesellschaftlichen Systems, wo Natur- und Umweltschutzverbände als eine Form organisierter Öffentlichkeit, in verschiedenen europäischen Grenzregionen eine wichtige Funktion für grenzüberschreitende Umweltpolitik innehaben. Es zeigt sich in der Regel aber eine starke Trennung zwischen den grenzüberschreitenden Verwaltungskooperationen und den Kooperationen der Verbände. In den beiden Regionalstudien zur Oberrheinregion und zur Bodenseeregion wurde festgestellt, daß trotz dieser fehlenden Vernetzung zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit die Natur- und Umweltschutzverbände wichtige Funktionen für eine erfolgreiche Umweltpolitik in Grenzregionen wahrnehmen (vgl. Hey/ Betz 1994, Scherer/ Müller 1994). Einerseits bilden die Natur- und Umweltschutzverbände einen wichtigen **Innovationspool** für eine moderne Umweltpolitik. Durch weitergehende Forderungen und auch die Durchführung eigener innovativer Umweltprojekte beeinflussen sie - wenn auch nicht direkt nachweisbar - die Kooperationsprozesse der grenzüberschreitenden Verwaltungsgremien. An dieser Stelle sei auf die Aktivitäten der Bodensee-Stiftung bzw. des Bodenseelumweltprojektes hingewiesen (vgl. Scherer/ Müller 1994). Andererseits wirken die Natur- und Umweltschutzverbände auch als wichtige **Impulsgeber** für grenzüberschreitende Umweltpolitik. Zusammen mit dem Wissenschaftssystem bilden sie eine Art Frühwarnsystem, das Umweltprobleme frühzeitig erkennt und vor allem auch öffentlich thematisiert. Die grenzüberschreitenden Verwaltungsgremien werden dadurch oft 'gezwungen', sich überhaupt mit neuen Umweltthemen zu beschäftigen. Dieser Prozeß wurde von Behördenvertretern sowohl für die Oberrheinregion als auch für die Bodenseeregion klar bestätigt: 'Ohne die Aktivitäten und die Widerstände der Natur- und Umweltschutzverbände würde es die heute stattfindenden staatlichen Aktivitäten im Umweltbereich nicht geben.' Dies bedeutet, daß, obwohl die Natur- und Umweltschutzverbände und ebenso das Wissenschaftssystem über keinerlei Entscheidungskompetenzen und nur über sehr begrenzte Umsetzungskapazitäten verfügen, sie bislang für den Erfolg mitverantwortlich sind.

Im Gegensatz dazu spielen die Akteure des politischen Systems bislang bei der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich eine eher untergeordnete Rolle. Sie treten meist nur dann in den Vordergrund, wenn es sich um 'publikumswirksame' Aktivitäten handelt. Eingetretene oder potentielle Umweltkonflikte, die öffentlichkeitswirksame Deklaration von (meist sehr allgemein gehaltenen)

Umweltzielen und Umweltprogrammen, die öffentliche Vorstellung von Informationsmaterialien oder der feierliche Startschuß eines konkreten Umweltprojekts sind Anlässe, bei denen sich in der Regel Politiker mit grenzüberschreitender Umweltpolitik beschäftigen. Aufgrund der hohen Aufmerksamkeit, die der grenzüberschreitenden Kooperation in den vergangenen Jahren gewidmet wurde, können diese begrenzten Aktivitäten von Politikern durch die Aussagen der politischen Ökonomie erklärt werden. Von *D. Bullinger* (1977) wurde bei einer früheren Untersuchung zur grenzüberschreitenden Kooperation in der Bodenseeregion ein enger zeitlicher Zusammenhang zwischen den (deutlich) verstärkten Bemühungen der politischen Akteure und dem Zeitpunkt wichtiger Wahlen festgestellt. Dies zeigt, daß die grenzüberschreitende Kooperation - insbesondere im Umweltbereich - eine gute 'Bühne' bietet, auf der sich regionale Politiker der Bevölkerung publikumswirksam präsentieren können.

Gleichwohl hat sich bei der Analyse der Umweltpolitik in verschiedenen europäischen Grenzregionen deutlich gezeigt, daß einzelne Politiker einen entscheidenden Beitrag für den Erfolg eines grenzüberschreitenden Umweltprojektes leisten können: Gelingt es, einen (regionalen) Politiker für die Lösung eines Umweltproblems zu 'gewinnen' und macht es dieser Politiker zu 'seinem' Thema, steigen dessen Erfolgsaussichten beachtlich. Dies gilt immer dann, wenn der Politiker über die notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügt und wenn das Umweltproblem geeignet ist, dem Politiker (öffentliche) Reputation zu verschaffen. Bei zahlreichen erfolgreichen Umweltprojekten in Grenzregionen hat sich gezeigt, daß ein politisch potenter Promoter wichtige Dienste leisten kann. Es wurde aber gleichzeitig deutlich, daß dieser Promoter auf eine gut funktionierende Kooperation mit Fachexperten bzw. der Fachverwaltungen zurückgreifen muß. Hier zeigt sich, daß grenzüberschreitende **Umweltpolitik** in der Praxis mit grenzüberschreitender **Umweltverwaltung** gleichgesetzt werden muß, da in der Regel erfolgreiche grenzüberschreitende Umweltprojekte fast vollständig innerhalb grenzüberschreitender Verwaltungsgremien behandelt werden. Politische Akteure sind an diesen stark fachorientierten Kooperationsprozessen lediglich dann beteiligt, wenn der Kooperationsprozeß ins Stocken geraten ist oder wenn das intern getroffene Kooperationsergebnis der Öffentlichkeit präsentiert wird. Konkret bedeutet dies, daß für die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich weniger die zentralen grenzüberschreitenden Gremien verantwortlich sind, sondern die Arbeitsgruppen und Kommissionen, in denen projektorientiert einzelne Umweltprobleme behandelt werden. Trotzdem sind auch die zentralen grenzüberschreitenden Gremien für den Erfolg der Umweltpolitik mitverantwortlich, da diese im Gegensatz zu den meisten Fachkommissionen auch über die notwendigen Entscheidungskompetenzen und Umsetzungskapazitäten verfügen. Hier wurde in den empirischen Analysen deutlich, daß Umweltpolitik in denjenigen Grenzregionen erfolgreich umgesetzt werden kann, in denen Netzwerke zwischen projektorientierten Fachgremien und querschnittsorientierten Entscheidungsgremien bestehen. Bei der Bildung solcher Entscheidungsgremien, die bislang nur in wenigen Grenzregionen bestehen, spielte die INTERREG-Gemeinschaftsinitiative eine wichtige Rolle, da die INTERREG-Steuerungsausschüsse oftmals diese Funktion übernehmen.

Insgesamt muß hinsichtlich der Systemzugehörigkeit der Akteure der grenzüberschreitenden Umweltpolitik festgestellt werden, daß das Verwaltungssystem eine dominierende Rolle einnimmt. In den Verwaltungsgremien finden die konkreten Kooperationsprozesse statt. Für die Thematisierung grenzüberschreitender Umweltprobleme sind aber auch Akteure des Wissenschaftssystems und vor allem auch die Natur- und Umweltschutzverbände unverzichtbar. Ebenso wie die politischen Akteure, da nur diese über die notwendigen Entscheidungskompetenzen verfügen. Grenzüberschreitende Umweltpolitik ist deshalb durch ein Miteinander der verschiedenen Systeme gekennzeichnet.

## **Beteiligung der politischen Ebenen**

Die dominierende Rolle des Verwaltungssystems bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik hat einen starken Einfluß auf die Beteiligung der verschiedenen politischen Ebenen in den Kooperationsprozessen. In der Regel ist Umweltpolitik ein staatliches Handlungsfeld. Große Teile der Umweltverwaltung müssen deshalb auch der staatlichen Verwaltung zugerechnet werden. Die regionalen bzw. kommunalen Ebenen verfügen dagegen im Umweltbereich meist nur über sehr begrenzte Kompetenzen und auch nur über begrenzte Personalkapazitäten. Dies führt dazu, daß bei den grenzüberschreitenden Kooperationsprozessen im Umweltbereich die staatliche Ebene meist eine sehr dominierende Rolle einnimmt. Regionale Akteure sind - zumindest in den Verwaltungsgremien - nur am Rande beteiligt. Bei der Beteiligung der staatlichen Ebene muß zwischen der nationalstaatlichen Ebene und der subnationalen Ebene unterschieden werden. Im Rahmen der empirischen Analyse konnte festgestellt werden, daß starke Kompetenzunterschiede den grenzüberschreitenden Kooperationsprozeß massiv erschweren (vgl. Pötsch 1994).

Weiterhin zeigen sich in verschiedenen Grenzregionen innerstaatliche Konfliktlinien, die immer dann auftreten, wenn die subnationalen oder gar die regionalen Ebenen über starke umweltpolitische Kompetenzen verfügen. Die Konfliktlinie verläuft zwischen dem außenpolitischen Alleinvertretungsanspruch der staatlichen Ebene und dem umweltpolitischen Vertretungsanspruch der subnationalen bzw. der regionalen Ebene. Die 'Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee' hat beispielsweise auf die notwendige Neufassung des zugrundeliegenden Staatsvertrages bewußt verzichtet, um auf deutscher Seite eine Einflußnahme der Bundesebene zu verhindern (vgl. Scherer/Müller 1994, Blatter 1994a). Auch durch derartige Konflikte, die in den meisten europäischen Grenzregionen - zumindest latent - existieren, können die grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse gerade im Umweltbereich erschwert werden.

Die Beteiligung regionaler Akteure aus dem Verwaltungssystem ist, wie ausgeführt wurde, stark abhängig vom Dezentralisierungsgrad der jeweiligen nationalen Umweltpolitik. Anders sieht es dagegen bei den Akteuren des politischen Systems und den Natur- und Umweltschutzverbänden aus. Hier dominieren in aller Regel die regionalen Ebenen.

Zusammenfassend kann für die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich die staatliche Verwaltung als dominierender Akteur identifiziert werden. Diese verfügt in der Regel über die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten, um konkrete Umweltprobleme zu lösen. Die grenzüberschreitende Kooperation der Verwaltungen ist sehr unterschiedlich institutionalisiert, die grenzüberschreitenden Gremien reichen von formellen, durch Staatsverträge legitimierten Kommissionen bis zu informellen Arbeitsgruppen, die sich zur Lösung einzelner Umweltprobleme bilden. Grundsätzlich ist bei den administrativen Gremien der grenzüberschreitenden Kooperation eine starke 'Abschottung' gegenüber anderen Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation feststellbar. Dies gilt vor allem für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Natur- und Umweltschutzverbände, die in der grenzüberschreitenden Umweltpolitik ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Zwischen diesen beiden Akteursnetzen findet in der Regel kein (institutionalisierter) Austausch statt. Die Impulse, die von den Aktivitäten der Natur- und Umweltschutzverbände auch auf die Umweltverwaltung ausgehen, wirken dabei meist indirekt über die von den Verbänden initiierten Öffentlichkeits- und Informationskampagnen. Eine ähnliche Funktion kann dem Wissenschaftssystem als Impulsgeber und Frühwarnsystem zugerechnet werden. Auch dieses nimmt meist nur indirekt Einfluß auf die konkrete grenzüberschreitende Umweltpolitik. Neben der (erfolgreichen)



Behandlung von Umweltproblemen in abgeschlossenen grenzüberschreitenden Verwaltungsgremien, spielen auch einzelne Politiker für den Erfolg der Umweltpolitik eine wichtige Rolle. Als Promotoren können sie die Aktivitäten der administrativen Gremien fördern oder auch behindern. Hier zeigt sich, daß die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich durch ein vielfältiges Akteursnetzwerk gekennzeichnet ist, bei dem die unterschiedlichsten Akteure formell und vor allem informell miteinander verflochten sind.

### **Umweltpolitische Instrumente**

Für die Charakterisierung der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich ist es auch von Interesse, mit welchen Instrumenten die verschiedenen umweltpolitischen Zielsetzungen durchgesetzt werden sollen. Eine Unterscheidung der verschiedenen umweltpolitischen Instrumente bezieht sich auf das jeweilige Steuerungsmedium, da davon ausgegangen wird, daß bestimmte Akteure der grenzüberschreitenden Kooperation hinsichtlich der einzelnen umweltpolitischen Instrumente besondere Kapazitäten und Kompetenzen besitzen (vgl. Scherer/Blatter/Hey 1994:22). Folgende Kategorien der umweltpolitischen Steuerungsinstrumente können unterschieden werden:

- eigene Leistungserstellung,
- rechtliche Instrumente,
- ökonomische Instrumente,
- wissensbasierte Instrumente.

Im Rahmen der empirischen Analyse verschiedener europäischer Grenzregionen zeigte sich, daß bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik der Einsatz wissensbasierter Instrumente im Vordergrund steht. Von geringerer Bedeutung war der Einsatz rechtlicher Instrumente und die gemeinsame Leistungserstellung, während ökonomische Instrumente so gut wie nicht eingesetzt wurden. Angesichts der hohen Bedeutung, die dem Einsatz wissensbasierter Instrumente bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik zukommt, erscheint es notwendig, diese Instrumente genauer zu spezifizieren. Grundsätzlich kann zwischen Kommunikation, Information, Forschung und Öffentlichkeitsarbeit unterschieden werden. Auch vorbereitende Gutachten und Untersuchungen werden hierzu gerechnet. Gerade wissenschaftliche Gutachten spielen für die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich oftmals eine wichtige Rolle, da in zahlreichen Einzelprojekten versucht wird, eine konkrete Ist-Analyse der Umweltsituation einer Grenzregion vorzunehmen, die dann die Grundlage für weitere konkrete Handlungsmaßnahmen bildet. Die Zielrichtung der verschiedenen wissensbasierten Instrumente ist sehr unterschiedlich: Während Informationskampagnen sich vor allem an die regionale Öffentlichkeit und damit an die direkten Verursacher verschiedener Umweltprobleme richten, zielen die wissenschaftlichen Gutachten sowie Empfehlungen und Resolutionen vor allem auf außerregionale Entscheidungsträger.

Der Einsatz der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente ist einem starken Wandel unterworfen. Dies zeigt sich in der Bodenseeregion: In der ersten Phase der grenzüberschreitenden Umweltpolitik wurden zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt und verschiedene rechtliche Vereinbarungen zu konkreten Umweltproblemen getroffen. Auch spielten Empfehlungen und Resolutionen eine wichtige Rolle. Seit Anfang der achtziger Jahre jedoch steht die konkrete Leistungserstellung zunehmend im Mittelpunkt der grenzüberschreitenden Umweltpolitik und es gewinnen gerade in den letzten Jahren Informations- und Öffentlichkeitskampagnen an Bedeutung. Hier zeigt sich eine

Entwicklung der Umweltpolitik von einer reaktiven, stark steuernden Umweltpolitik hin zu einer aktiven, gestaltenden Umweltpolitik. Eine derartige Ergänzung und Ersetzung von Eigenleistungen und rechtlichen Instrumenten durch 'moderne' Instrumente, die kommunikativ und wissensorientiert sind, wird

in der aktuellen umweltpolitischen Theoriediskussion<sup>1</sup> als ein entscheidendes Bewertungskriterium für eine fortgeschrittene und erfolgreiche Umweltpolitik aufgefaßt (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994:23). Dieser Entwicklungsprozeß des umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes erfolgt in den verschiedenen Grenzregionen sehr unterschiedlich. Ein ausgewogener Einsatz der verschiedenen umweltpolitischen Instrumente kann als Indikator für eine fortschrittliche grenzüberschreitende Umweltpolitik angesehen werden. Im Vergleich der europäischen Grenzregionen können deshalb die **Regio Rhein-Waal**, die **Euregio** und die **Bodenseeregion** - zumindest hinsichtlich ihres Instrumenteneinsatzes - als Modellregionen für eine fortschrittliche grenzüberschreitende Umweltpolitik hervorgehoben werden (vgl. Leubuscher/ Hager 1994, Scherer/ Müller 1994). Andere Grenzregionen befinden sich in einem anderen Stadium des hier skizzierten Entwicklungsprozesses des umweltpolitischen Instrumenteneinsatzes.

Die empirische Analyse verschiedener europäischer Grenzregionen zeigt, daß die umweltpolitischen Instrumente konkret einzelnen Akteuren zugeordnet werden können (vgl. Leubuscher/ Hager 1994, Scherer/ Müller 1994, Hey/ Betz 1994). Es lassen sich einige grundsätzliche Aussagen bezüglich des Instrumenteneinsatzes der verschiedenen Akteursgruppen formulieren:

- Das Instrument der **konkreten öffentlichen Leistungserstellung** wird vorrangig von regionalen Akteuren wie Kommunen und auch Natur- und Umweltschutzverbände eingesetzt. Angesichts der begrenzten Kapazitäten dieser beiden Akteursgruppen ist dies auf den ersten Blick erstaunlich. Bei einer näheren Betrachtung zeigt sich aber, daß gerade bei kommunalen Projekten die effiziente Allokation der öffentlichen Haushaltsmittel durch die grenzüberschreitende Kooperation ein entscheidender Kooperationsgrund ist. Bei dem Einsatz des umweltpolitischen Instrumentes der konkreten Leistungserstellung kann in der Regel festgestellt werden, daß es sich meist um die Lösung konkreter umweltpolitischer Probleme handelt. Die ist dabei entweder ohne den Einsatz großer Kapazitäten möglich oder die unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Allokation öffentlicher Mittel sinnvoll. Meist handelt es sich aber nicht um ein gemeinsames Umweltproblem der Grenzregionen, sondern um ein gleiches Umweltproblem der beteiligten Teilregionen.
- Aufgrund der Normsetzungskompetenzen werden **rechtliche Instrumente** ausschließlich von Akteuren der jeweiligen Landes- und Bundesverwaltungen eingesetzt. Interessant ist, daß oft die jeweiligen parlamentarischen Gremien nicht an den Entscheidungsprozessen teilnehmen und die staatlichen Verwaltungen ihren rechtlichen Handlungsspielraum nützen. Vor allem für die die Gründung grenzüberschreitender Institutionen sind staatsrechtliche Vereinbarungen von besonderer Bedeutung.
- Der Einsatz **ökonomischer Instrumente** spielt bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik keine Rolle. Aufgrund ihrer Kapazitäten können diese - wenn überhaupt - nur von staatlichen Akteuren eingesetzt werden. Ökonomische Instrumente werden nicht in den grenzüberschreitenden Institutionen, sondern in den jeweiligen subnationalen politischen Entscheidungsgremien eingesetzt, da oftmals dort die endgültigen Entscheidungskompetenzen liegen. Durch das INTERREG-Programm trat in gewissem Umfang eine Veränderung ein, da regionale Akteure über die Verteilung finanzieller Fördermittel (mit)entscheiden.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die umweltpolitische Modernisierungsdiskussion (z.B. Zilleßen 1993, Etzioni 1975) und die Diskussion über kommunale Umweltschutzpolitik (z.B. Wollmann 1990, Blatter 1993).

- Auch beim Einsatz **wissensbasierter Instrumente** spielen Akteure der (sub-) nationalen Verwaltungssysteme eine wichtige Rolle. Auffällig ist, daß es sich oftmals um Empfehlungen und Resolutionen zu konkreten umweltpolitischen Problemlagen handelt. Da diese sich meist an die politischen Entscheidungssysteme der einzelnen Teilregionen richten, ist zu vermuten, daß die einzelnen Verwaltungsakteure die grenzüberschreitende Kooperation zur Verbesserung ihrer Position bei sektoralen oder bei vertikalen Konflikten benötigen. Daneben werden durch die Akteure des Verwaltungssystems auch verschiedene wissenschaftliche Gutachten selbst erstellt oder in Auftrag gegeben, die die Grundlage für weitere grenzüberschreitende Handlungsmaßnahmen bilden. Zu diesem Zweck werden die in der Bodenseeregion existierenden Wissenschafts- und Forschungsinstitutionen genutzt, die dem Verwaltungssystem die benötigten Informationen bereitstellen. Auch von den Natur- und Umweltschutzverbänden werden diese Instrumente eingesetzt. Sie zielen einerseits auf die politischen Entscheidungssysteme der jeweiligen Teilregionen, aber zunehmend auch auf die regionale Öffentlichkeit. Auch wird versucht, die notwendigen Informationen - meist durch informelle Kooperationen - durch die regionalen Wissenschaftsinstitutionen zu erhalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß in der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich die staatlichen Akteure des administrativen Systems eine dominierende Rolle einnehmen. Dies resultiert sicherlich aus der Tatsache, daß diese über die notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten verfügen, um verschiedene umweltpolitische Instrumente einzusetzen. Aber auch die regionalen Akteure sind für die grenzüberschreitende Umweltpolitik von großer Bedeutung, da sie vor allem durch konkrete Maßnahmen und Leistungen zur Lösung von Umweltproblemen beitragen. Es hat sich aber gezeigt, daß dafür nicht (unbedingt) ökologische Gründe verantwortlich sind, sondern (auch) ökonomische Vorteile.

### 2.3 Ergebnisse grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich

Eine Bewertung der Ergebnisse grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich kann einerseits über die Bewertung der grenzüberschreitenden Kooperationsprozesse, d.h. anhand des **Kooperationsniveaus**, und andererseits durch eine **ökologische Bewertung** des Kooperationsergebnisses erfolgen. Eine Bewertung des Kooperationsniveaus muß vorgenommen werden, da grenzüberschreitende Umweltpolitik immer nur durch Koordination bzw. Kooperation über nationalstaatliche Grenzen erfolgen kann, und nicht durch hierarchische Steuerung. Grenzüberschreitende Umweltpolitik weist sowohl in verschiedenen europäischen Grenzregionen als auch bei verschiedenen Umweltproblemen große Unterschiede hinsichtlich der Kooperationsniveaus auf. Grenzüberschreitende Kooperationen reichen von losen Kontakten bis zur gemeinsamen Planung und Ausführung von Projekten. Die verschiedenen Kooperationsformen können nach dem Kriterium der Intensität bzw. Fortgeschrittenheit systematisiert werden, wobei offen bleibt, ob eine intensivere Zusammenarbeit auch zu einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Umweltpolitik führt. Aufgrund der empirischen Analysen können die folgenden aufeinander aufbauenden Kooperationsniveaus unterschieden werden, wobei die Übergänge zwischen den einzelnen Stufen fließend sind:

- Information

- Konsultation
- Koordination
- gemeinsames Handeln

In der Praxis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik finden sich Maßnahmen und Projekte, die allen hier aufgeführten Stufen zugerechnet werden können. Es konnte aber festgestellt werden, daß in den vergangenen Jahren ein deutlicher Anstieg des Kooperationsniveaus bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik stattgefunden hat. Dies steht sicherlich in engem Zusammenhang mit dem INTERREG-Programm, durch das gemeinsam durchgeführte Projekte stark gefördert, ja sogar zwingend verlangt wurden. Die hier aufgeführten Kooperationsniveaus setzen aber eine positive Zusammenarbeit voraus, d.h. bei den Akteuren in einer Grenzregion besteht der Wille, ein Umweltproblem gemeinsam zu lösen. In der Praxis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik treten jedoch immer wieder auch Konflikte auf, die mit diesen Kooperationsformen nicht mehr bewältigt werden können. Es ist deshalb notwendig, den Kooperationsprozeß der grenzüberschreitenden Umweltpolitik auch hinsichtlich seiner Konfliktbearbeitung zu systematisieren. Aufbauend auf den empirischen Analysen aus verschiedenen Grenzregionen können die folgenden Konfliktstufen unterschieden werden:

- Protest
- Klage

Eine weitere Möglichkeit der Konfliktbearbeitung bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen wurde im Rahmen der beiden Regionalstudien am Bodensee und am Oberrhein ausgemacht. Vergleicht man die existierenden Umweltprobleme mit den konkreten Handlungsfeldern der grenzüberschreitenden Kooperation, so ist festzustellen, daß verschiedene Umweltprobleme nicht behandelt werden. Eine derartige Dethematisierung von Umweltproblemen findet sowohl in formellen als auch in informellen grenzüberschreitenden Gremien statt. Hinsichtlich der Bedeutung, die diese Nichtbehandlungsstrategien bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik hat, liegen keine validen Daten vor. Aufgrund der Einschätzung von verschiedenen Experten der grenzüberschreitenden Umweltpolitik kann aber angenommen werden, daß diese Strategie in zahlreichen Grenzregionen zur Konfliktvermeidung angewendet wird. Dies bedeutet, daß sich grenzüberschreitende Umweltpolitik in der Regel durch eine hohe Konfliktlösungsunfähigkeit auszeichnet.

Die Aktivitäten der unterschiedlichen Akteursgruppen weisen verschiedene Kooperationsniveaus auf, wobei auch hier deutliche Entwicklungsprozesse festgestellt werden können. In den meisten Grenzregionen beschränkte sich deren Zusammenarbeit in der Vergangenheit meist auf Information, Konsultation und Koordinierung der jeweiligen teilregionalen Verwaltungsaktivitäten. Zunehmend wird aber von den Verwaltungen auch grenzüberschreitend agiert und werden gemeinsame Handlungsprogramme und -maßnahmen entwickelt und umgesetzt. Diese Intensivierung der Verwaltungsaktivitäten hängt eng mit der Verbesserung der Kommunikationsbeziehungen und dem Aufbau persönlicher Beziehungen zwischen den einzelnen Verwaltungsakteuren zusammen. Sie kann aber auch aus einer Verbesserung der Rahmenbedingungen resultieren, wie z.B. aus der Bereitstellung zusätzlicher Personal- oder Finanzkapazitäten. Eine andere Situation findet sich dagegen überwiegend bei den regionalen Akteuren (Kommunen und Umweltverbände). Dort ist das Kooperationsniveau in der Regel relativ hoch. Dies hängt sicherlich mit der größeren Problemnähe dieser Akteure und vor allem auch mit den ihnen verfügbaren Instrumenten zusammen.

Hinsichtlich des Kooperationsniveaus der grenzüberschreitenden Umweltpolitik kann zusammenfassend festgehalten werden, daß in den vergangenen Jahren eine deutliche Intensivierung statt-

gefunden hat. Dies gilt vor allem für die bislang dominierende Akteursgruppe, die staatliche Verwaltung, aber auch für andere Akteure. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem INTERREG-Programm.

### **Umweltpolitische Bewertung**

Eine Bewertung der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich muß auch die (möglichen) umweltrelevanten Ergebnisse der verschiedenen Handlungsprogramme und -maßnahmen berücksichtigen. Eine ökologische Bewertung setzt an der (erwarteten) Wirkungstiefe und Wirkungsbreite der umweltpolitischen Maßnahme an. Der Begriff der *Wirkungstiefe* bezeichnet die Tiefendimension von Umweltpolitik und ist ein Gradmesser für die Tiefe von Eingriffen in bestehende wirtschaftliche oder gesellschaftliche Strukturen und Abläufe. Mit Hilfe des Begriffs der *Wirkungsbreite* läßt sich bestimmen, wieviele Sektoren und Problembereiche von den Instrumenten einer umweltpolitischen Maßnahme erfaßt werden. Zur konkreten Bewertung der Umweltpolitik in verschiedenen europäischen Grenzregionen wurde ein ökologisches Stufenmodell entwickelt, bei dem Wirkungstiefe und Wirkungsbreite von Stufe zu Stufe zunehmen (vgl. Scherer/Blatter/Hey 1994:96). Es wird zwischen folgenden Stufen unterschieden, die verschiedenen umweltpolitischen Leitbildern entsprechen:

- Symptombekämpfung
- Belastungsverteilung
- End-of-pipe-Technologie
- Integrierter Umweltschutz
- Ökologische Strukturpolitik
- Ökologisches Wohlstandsmodell

Grundsätzlich muß davon ausgegangen werden, daß die grenzüberschreitenden Kooperationen im Umweltbereich in der Regel eine niedrige ökologische Wirkungstiefe aufweisen. Wie der empirischen Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie gezeigt haben, handelt es sich oft um umweltpolitische Maßnahmen die den Tiefendimensionen 'Symptombekämpfung' oder 'End-of-pipe-Technologie' zugerechnet werden müssen. In einigen Grenzregionen werden jedoch auch zahlreiche Maßnahmen getroffen, die eine deutlich höhere Wirkungstiefe aufweisen und den Tiefendimensionen 'Integrierter Umweltschutz' oder auch 'Ökologische Strukturpolitik' zugerechnet werden können. Auch hier können dies schon genannten Grenzregionen **Regio Rhein-Waal**, **Euregio** und **Bodensee** als Modellregionen für eine - im Vergleich zu anderen Grenzregionen - fortschrittliche Umweltpolitik genannt werden. Gleichwohl werden auch in zahlreichen anderen Regionen umweltpolitische Maßnahmen durchgeführt, die eine hohe Wirkungstiefe aufweisen, wie z.B. das **Strukturmodell Hochrhein** im deutsch-schweizerischen Grenzraum oder das **Rheinauenprojekt** in der PAMINA-Region (vgl. Hey/ Betz 1994, Blatter 1994b).

Eine Betrachtung der chronologischen Entwicklung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik, die sich vor allem auf die empirischen Erkenntnisse der beiden Regionalstudien stützt, zeigt eine deutliche Intensivierung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik auch hinsichtlich der ökologischen Wirkungstiefe. Sie verdeutlicht aber auch, daß die grenzüberschreitende Umweltpolitik normalerweise nicht zu einer allgemeinen Weiterentwicklung der Umweltpolitik beitragen kann. Diese Einschätzung resultiert aus der Erkenntnis, daß bei Maßnahmen grenzüberschreitender Umweltpolitik in der Regel keine höhere Wirkungstiefe festgestellt werden kann, als dies bei Maßnahmen in einer

der beteiligten Regionen bereits der Fall ist. Allerdings gibt es auch Ausnahmen wie z.B. bei den Maßnahmen zur Reduzierung der Belastungen durch die Boote auf dem Bodensee (vgl. Blatter 1994a). Es zeigt sich aber, daß durch Innovationstransfer im Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation eine Erhöhung der ökologischen Wirkungstiefe in einer oder mehrerer der beteiligten Regionen möglich ist. Die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich bewirkt einen Transfer fortschrittlicher Umweltpolitik und kann damit zu einer Weiterentwicklung der nationalstaatlichen Umweltpolitik beitragen. Grenzüberschreitende Kooperation kann somit ein wichtiger Innovationsmotor für die Weiterentwicklung der Umweltpolitik in Europa sein. Dies erscheint aber nur dann möglich, wenn die Grenzregionen über ausreichende Kapazitäten verfügen, um eine eigenständige Umweltpolitik durchzuführen. Hier hat sich gezeigt, daß das INTERREG-Programm indirekt auch zu einer Weiterentwicklung und Intensivierung der Umweltpolitik beigetragen hat, da es den Grenzregionen zusätzliche Kapazitäten bereitgestellt hat, durch die konkrete umweltpolitische Maßnahmen und Handlungen ermöglicht wurden. Auch hier bestätigt sich wiederum das von *Prittwitz (1990)* formulierte Katastrophenparadox, nachdem eine Weiterentwicklung der Umweltpolitik nicht durch die jeweiligen umweltrelevanten Problemlagen, sondern durch die zur Verfügung stehenden Kapazitäten hervorgerufen wird.

### 3 Einflußfaktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik

Die Kooperationsergebnisse der grenzüberschreitenden Umweltpolitik werden von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst. Die Faktoren determinieren sowohl das Niveau der grenzüberschreitenden Kooperation als auch die ökologische Wirkungstiefe des jeweiligen Einzelprojektes. Im Rahmen der internationalen Vergleichstudie verschiedener europäischer Grenzregionen und auch in den beiden Regionalstudien 'Bodensee' und 'Oberrhein' wurde deutlich, daß keinem der identifizierbaren Faktoren eine absolute Rolle für den Erfolg oder 'Miß'-Erfolg der grenzüberschreitenden Umweltpolitik zugerechnet werden kann. Dies liegt zum einen daran, daß je nach Problem und regionaler Situation jeweils andere Faktoren an Bedeutung gewinnen. Und es liegt zum anderen daran daß es auf die Konstellation der Faktoren ankommt (z.B. kann nicht eine bestimmte Organisationsform als immer erfolgreich angesehen werden, sondern die Form der Kooperation muß zur Problemlage passen).

Bei der Analyse der Umweltpolitik verschiedener Grenzregionen hat sich gezeigt, daß angesichts der identifizierten Faktoren in allen Grenzregionen eine Kooperation im Umweltbereich möglich und denkbar ist. Bei grenzüberschreitender Umweltpolitik kann deshalb auch nicht einfach zwischen erfolgreicher und erfolgloser grenzüberschreitender Kooperation unterschieden werden, sondern muß bei einer Bewertung beachten, ob man es mit einer 'leichten' oder einer 'schweren' Kooperation zu tun hat. Der Unterschied zwischen 'leichten' und 'schweren' Kooperationen ist vor allem durch Symmetrie und Asymmetrie bedingt: Besteht zwischen den Teilregionen einer Grenzregion eine Symmetrie hinsichtlich ihrer (Verursacher-Betroffenen-) Interessen, des Umweltbewußtseins, der zur Verfügung stehenden Kapazitäten und auch der jeweiligen Kompetenzen, kann ohne hohen Kooperationsaufwand und ohne hohe Problemlösungskapazitäten, relativ 'leicht' zusammengearbeitet werden und es wird meist ein relativ hohes Kooperationsniveau erreicht. Anders sieht es bei asymmetrischen Verhältnissen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg aus: Hier besteht meist ein sehr hoher Kooperationsbedarf und es werden hohe Problemlösungskapazitäten benötigt. Es fällt deshalb 'schwer', über die Grenzen hinweg zusammenzuarbeiten und ein hohes Kooperationsniveau zu erreichen.

Die Faktoren, durch die die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich beeinflusst wird, können nach einem logischen Ablaufschema geordnet werden. Im folgenden soll deshalb versucht werden, ein Modell der Beeinflussung grenzüberschreitender Umweltpolitik entwickeln. Ansatzpunkte für dieses Modell sind die grundlegenden Überlegungen über die allgemeinen Faktoren grenzüberschreitender Kooperationen, wie sie vor dem Hintergrund der politikwissenschaftlichen Diskussion über Entscheidungsprozesse und der (früherer) empirischer Analysen grenzüberschreitender Kooperationen entwickelt wurde.

Dieses ursprüngliche Modell, wie es in Abb. 1 dargestellt ist, wird durch die empirischen Arbeiten als sehr erklärungskräftig bestätigt, muß aber ergänzt und dynamisiert werden. **Die entscheidende Erkenntnis ist, daß die Konstellationen zwischen den Teilregionen sowohl die Kooperationsstrukturen und -prozesse wie auch den umweltpolitischen Output maßgeblich determinieren.** Weiterhin ist zu betonen, daß es nicht nur der naturwissenschaftliche, objektiv-ökologische Verflechtungstyp ist, der die Interessen der Beteiligten determiniert, sondern daß die tatsächlich handlungsbestimmenden



Präferenzen und Positionen der teilregionalen Akteure von verschiedenen Konstellationsfaktoren abhängen und insbesondere die Wahrnehmung und subjektiven Wertschätzungen eine wichtige Rolle spielen. Besteht bei den Konstellationsfaktoren eine Symmetrie zwischen den einzelnen Teilregionen, **kann** die grenzüberschreitende Kooperation zur Lösung dieses Umweltproblems relativ leicht sein. Bei einer asymmetrischen Konstellation ist es dagegen **wahrscheinlich**, daß eine grenzüberschreitende Lösung schwierig ist und einen sehr hohen Kooperationsaufwand erfordert.

Im folgenden soll nun versucht werden, die einzelnen Faktoren zu strukturieren und ihre jeweilige Wirkungsweise aufzuzeigen. Das dabei entwickelte Einflußmodell grenzüberschreitender Umweltpolitik darf aber nicht als ein statisches Modell erstanden werden, das streng dem logischen Ablaufschema erfolgt. Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches Modell, bei dem mehrere Einstiege denkbar sind und das vor allem auf Rückkoppelungseffekte angewiesen ist.

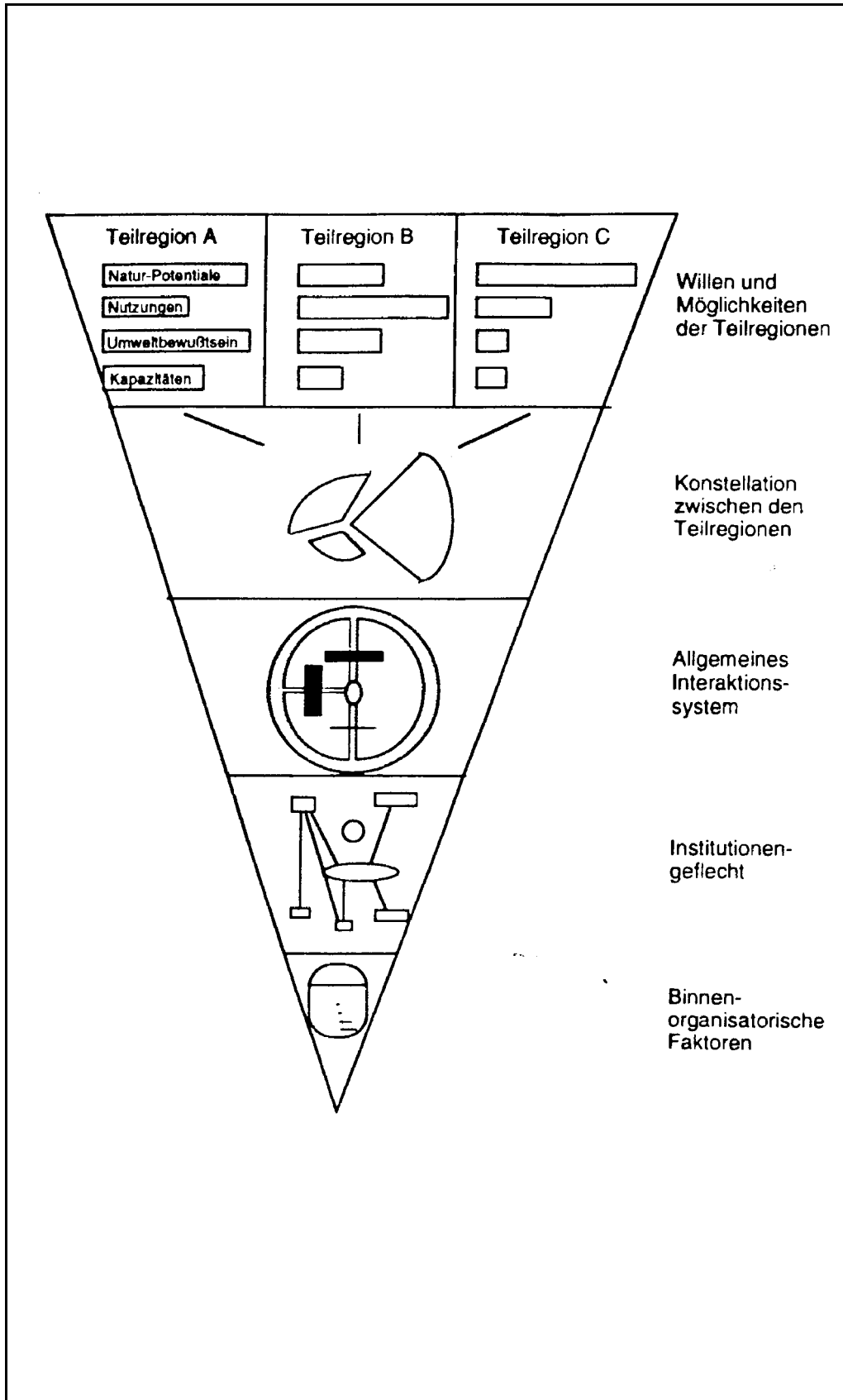


Abb. 1 Faktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik (Quelle: Scherer/ Blatter/ Hey 1994:53)

### 3.1 Ablaufmodell grenzüberschreitender Umweltpolitik

Die Faktoren grenzüberschreitender Umweltpolitik können den Bereichen der konkreten Problemsituation, den Rahmenbedingungen und dem Ablauf des Problemverarbeitungsprozesses sowie der Implementation eines grenzüberschreitenden Handlungsprogrammes zugeordnet werden (vgl. Abb. 2). Offensichtlich ist, daß das Ergebnis grenzüberschreitender Umweltpolitik in starkem Maße von der jeweiligen ökologischen Problemlage beeinflusst wird, wobei zwischen dem **objektiven Umweltproblem** und dessen **subjektiver Problemwahrnehmung** unterschieden werden muß. Der unterschiedliche Einfluß, den die objektiven Umweltprobleme auf die grenzüberschreitende Kooperation ausüben, resultiert nicht aus den Unterschieden hinsichtlich des jeweiligen Umweltmediums, sondern aus den jeweiligen ökologischen Verflechtungstypen, wie sie in Kap. 2 dargestellt wurden.

#### Problemwahrnehmung

Dies setzt aber voraus, daß ein objektiv existierendes Umweltproblem von den einzelnen Teilregionen auch subjektiv als Umweltproblem wahrgenommen wird. Diese **subjektive Wahrnehmung von Umweltproblemen** hängt sehr stark mit dem Umweltbewußtsein und dem Wissen über die jeweilige Umweltsituation zusammen. Das Umweltbewußtsein in den jeweiligen Teilregionen wird dabei stark auch von kulturellen Faktoren beeinflusst. Grundsätzlich muß davon ausgegangen werden, daß das Erkennen einer Problemlage und deren Lösungsbedürftigkeit die Grundlage für jedes (politische) Handeln ist. Diese Phase der Initiation, in der ein Umweltproblem als lösungsbedürftig für die Politik erkannt wird, ist der Ausgangspunkt für die gesamte grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich.

Die grenzüberschreitende Kooperation wird durch die Symmetrie der jeweiligen subjektiven Wahrnehmung eines Umweltproblems beeinflusst. Dabei muß aber zwischen der reinen Problemwahrnehmung und dem Erkennen der Lösungsbedürftigkeit dieses Problems unterschieden werden. Besteht hinsichtlich der reinen Problemwahrnehmung zwischen den jeweiligen Teilregionen eine Asymmetrie, kann dieser mit Hilfe von Informations- und Wissensinstrumenten ohne großen Kooperationsaufwand entgegen gewirkt werden.

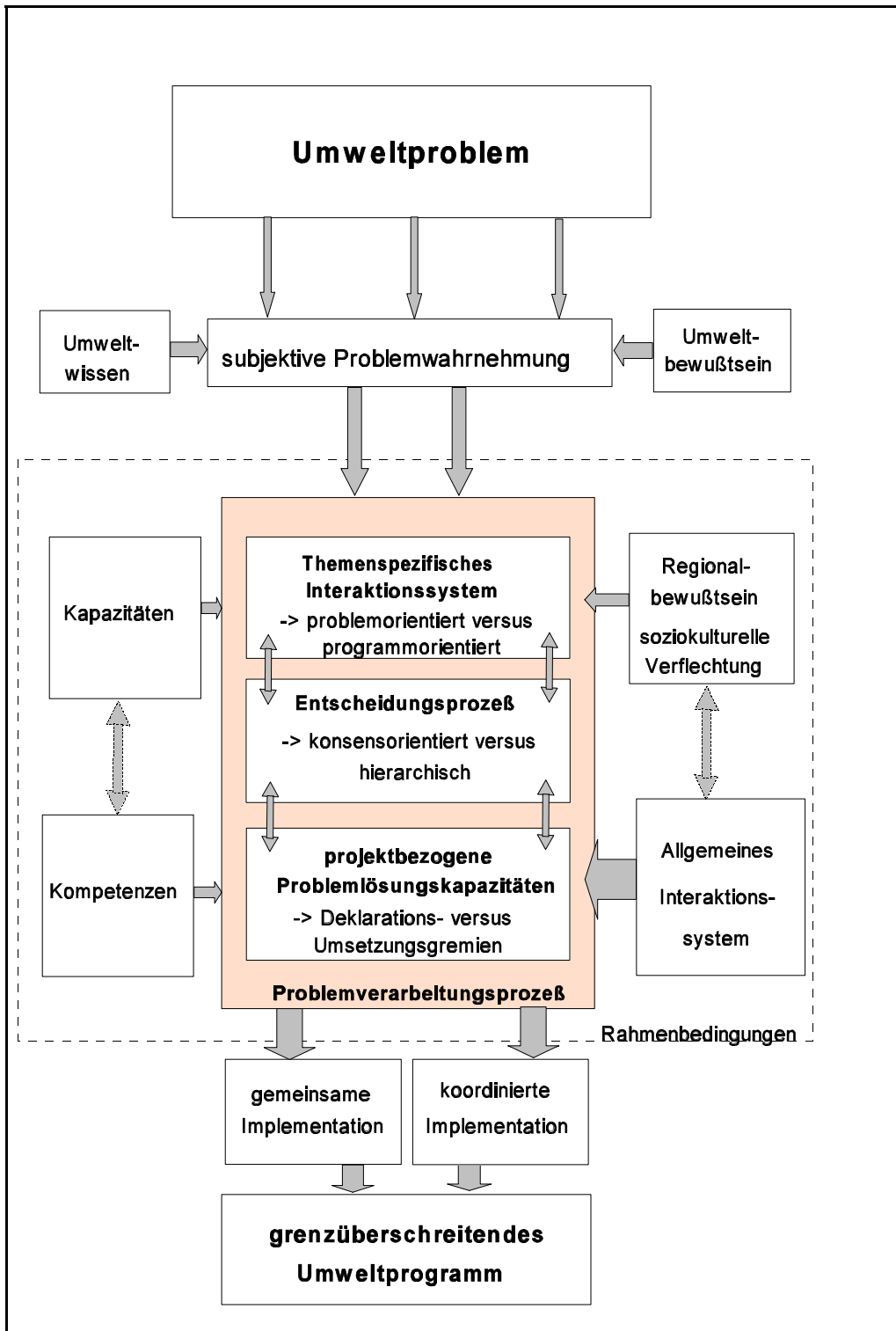


Abb. 2 Ablaufmodell grenzüberschreitender Kooperation im Umweltbereich (Quelle: Eigene Darstellung)

Eine andere Situation stellt sich aber bei dem Erkennen der Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems dar, das stark vom jeweiligen **ökologischen Verflechtungstyp** beeinflusst wird. Bei Umweltproblemen, bei denen symmetrische Kosten-Nutzen-Relation bestehen, wird die Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems über die jeweiligen Grenzen hinweg erkannt. Anders sieht es dagegen bei asymmetrischen Kosten-Nutzen-Relationen aus. Hier bestehen auch bei dem Erkennen der Lösungsbedürftigkeit dieses Problems zwischen den einzelnen Teilregionen Unterschiede, wodurch eine grenzüberschreitende Problemlösung aufgrund des hohen Kooperationsbedarfs und der notwendigen Problemlösungskapazitäten erschwert wird.

Die unterschiedliche Einstufung der Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems wird in starkem Maße auch von dem in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedlich ausgeprägten **Umweltbewußtsein** beeinflusst. Wenn hier deutlich unterschiedliche Ausprägungen bestehen, wird die grenzüberschreitende Kooperation erschwert und der Kooperationsbedarf ansteigen. Bei einem vergleichbaren Umweltbewußtsein der beteiligten Teilregionen wird die Kooperation dagegen erleichtert.

Über den Einzelfall hinaus und langfristig hängen die teilregionalen Interessen und auch die subjektiven Wahrnehmungen eines Umweltproblems stark von den räumlichen Entwicklungszielen der jeweiligen Teilregionen ab. Wenn bei den räumlichen Nutzungsansprüchen starke Divergenzen zwischen den einzelnen Teilregionen bestehen, gibt es viele Interessengegensätze in den einzelnen Sektoren und auch große Unterschiede bei der Einstufung der Lösungsbedürftigkeit der Umweltprobleme. Ein Beispiel hierfür ist die Situation im Elsaß und Südbaden bei den Konflikten um die Flachglasfabrik in Hombourg oder die Zitronensäurefabrik in Marckolsheim (vgl. Hey/ Betz 1994). Durch diese asymmetrischen räumlichen Entwicklungsperspektiven und der daraus resultierenden unterschiedlichen Einstufung der Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems wird die grenzüberschreitende Kooperation bei diesem konkreten Umweltproblem massiv erschwert. Die Lösung eines solchen Umweltproblems erfordert einen hohen Kooperationsaufwand und hohe Problemlösungskapazitäten der beteiligten Akteure. Bei einer gemeinsamen räumlichen Entwicklungsvorstellung der Grenzregion, im Sinne eines Raumordnungskonzeptes oder eines räumlichen Leitbildes, stellt sich die Situation dagegen anders dar: Hier erscheint es wahrscheinlich, daß die Lösungsbedürftigkeit eines Umweltproblems in den jeweiligen Teilregionen vergleichbar eingestuft wird, die grenzüberschreitende Lösung des Problems kann dadurch erleichtert werden.

In diesen Ausführungen zur objektiven und subjektiven Wahrnehmung eines Umweltproblems zeigt sich, daß das Ergebnis der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltbereich in starkem Maße vom jeweiligen **'Input'** beeinflusst wird. Durch bestehende Symmetrien oder Asymmetrien wird der Erfolg dieser Kooperation 'erleichtert' oder 'erschwert', indem ein unterschiedlich hoher Kooperationsbedarf und unterschiedlich hohe Problemlösungskapazitäten benötigt werden. Im folgenden soll nun dargestellt werden, wie die Rahmenbedingungen in den einzelnen Teilregionen den Kooperationsbedarf und insbesondere die für die konkrete Problemlösung zur Verfügung stehenden Kapazitäten beeinflussen.

### **Kapazitäten und Kompetenzen**

Die **Rahmenbedingungen** der grenzüberschreitenden Umweltpolitik werden einerseits durch die **Möglichkeiten**, die die einzelnen Teilregionen zur Durchführung einer eigenständigen Umweltpolitik besitzen, und andererseits durch das **allgemeine Interaktionssystem** gebildet, das über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg zwischen den jeweiligen Teilregionen besteht. Die Möglichkeiten der einzelnen Teilregionen hängen von deren Problemlösungskapazitäten ab, die sich aus

Wirtschaftsleistung, Innovations- und Strategiefähigkeit des politisch-administrativen Systems sowie der Institutionalisierung von Umweltinteressen ergibt (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994:52f). Gleichzeitig spielen auch die Problemlösungskompetenzen, die die verschiedenen politischen Ebenen besitzen, eine wichtige Rolle. Entscheidend für den Erfolg grenzüberschreitender Umweltpolitik ist nicht die Ausprägung der Kapazitäten und Kompetenzen in den jeweiligen Teilregionen, sondern insbesondere die Konstellation dieser Faktoren zwischen diesen Regionen. Sind grenzüberschreitend die allgemein zur Verfügung stehenden Problemlösungskapazitäten der einzelnen Teilregionen ungleich verteilt, wird ein kooperatives Handeln deutlich erschwert. Ähnlich sieht es auch bei den umweltpolitischen Kompetenzen der verschiedenen politischen Ebenen aus. Bei einer begrenzten Kompatibilität der jeweiligen politisch-administrativen Zuständigkeiten kann ein gemeinsames Handeln erschwert werden. Exemplarisch sei hier nur auf die Problematik der Abgasnormen für Boote auf dem Bodensee hingewiesen, bei der die Kompetenzen sehr unterschiedlich verteilt waren und der Zentralismus der Schweiz in dieser Frage ein kooperatives Handeln über die Grenzen hinweg deutlich erschwert hat (vgl. Blatter 1994a).

Die Unterschiede bei den Problemlösungskapazitäten und -kompetenzen erschweren sicherlich grenzüberschreitend ein kooperatives Handeln bei Umweltproblemen. Sie können jedoch auch dazu führen, daß durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der kapazitätenärmeren Teilregion neue Impulse für Umweltpolitik verzeichnet werden können. In diesem Fall tritt nun in dieser Teilregion eine Situation ein, wie sie von *Prittowitz* (1990) im Zusammenhang mit dem 'Katastrophenparadox' formuliert wurde. Hier kann beobachtet werden, daß nicht die Schärfe eines Umweltproblems, sondern die (nun durch Kooperation) vorhandenen technischen, institutionellen und finanziellen Kapazitäten umweltpolitisches Handeln erklären.

Hierdurch läßt sich auch die wichtige Funktion erklären, die das **INTERREG-Programm** der Europäischen Union auch für die grenzüberschreitende Umweltpolitik gespielt hat. Durch diese Gemeinschaftsinitiative standen den Grenzregionen umfangreich finanzielle Fördermittel zur Verfügung, die für grenzüberschreitende Handlungsprojekte genutzt werden konnten. INTERREG wirkt auch für die grenzüberschreitende Umweltpolitik als wichtiger Impulsfaktor, mit dem einerseits 'neue' Projekte durchgeführt werden konnten und andererseits notwendiges Grundlagenwissen für die Lösung von (grenzüberschreitenden) Umweltproblemen erarbeitet werden konnte. In der Bodenseeregion beispielsweise konnten mithilfe des INTERREG-Programmes zahlreiche Untersuchungen (z.B. Machbarkeitsstudie ÖPNV über den Bodensee, Makrophytenkartierung) und auch konkrete Handlungsprojekte (z.B. Forschungsstelle Ökotoxikologie des Bodensees, Naturschutzzentrum Eriskirch) gefördert werden (vgl. Scherer/Müller 1994). Konkret kann davon ausgegangen werden, daß eine Verbesserung der allgemeinen Möglichkeiten der einzelnen Teilregion zu einer deutlichen Intensivierung grenzüberschreitender Umweltpolitik führen kann und die jeweilige Kooperation dadurch erleichtert wird. Dies gilt selbst für den Fall, daß zwischen den einzelnen Teilregionen starke Unterschiede bei den jeweils zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bestehen.

### **Grenzüberschreitendes Interaktionssystem**

Neben den allgemeinen **Problemlösungskapazitäten** und **-kompetenzen** der verschiedenen Grenzregionen wird der Erfolg grenzüberschreitender Umweltpolitik in starkem Maße von dem **allgemeinen Interaktionssystem** (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994: 54) beeinflusst, das in der Grenzregion existiert. Durch dieses allgemeine Interaktionssystem wird vor allem die Stabilität der grenzüberschreitenden Kooperationsbeziehungen auch im Umweltbereich gefördert. Es hat sich allerdings herausgestellt, daß für den Erfolg grenzüberschreitender Umweltpolitik enge **sozio-ökonomische Verflechtungen**

zwischen den jeweiligen Teilregionen keine eindeutig positive Wirkung haben und auch dem Faktor **grenzüberschreitendes Regionalbewußtsein** keine besondere Bedeutung zukommt: Während beides am Oberrhein stärker vorhanden ist als in der Bodenseeregion, ist am Bodensee die Kooperation deutlich einfacher. Eine Rolle spielen aber gewisse sozio-kulturelle Faktoren wie (gemeinsame) Sprache, kulturelle Homogenität (wirkt auf das Umweltbewußtsein) und Geschichte (beeinflusst - wenn auch oftmals nur unterschwellig - das Klima und die Stimmung in den Kooperationsgremien). Diese Aspekte sind Indikatoren dafür, daß die grenzüberschreitende Kooperation in der Gesellschaft verankert sein muß, um effektiv zu sein. Hier bestehende Probleme und Konflikte können langfristig ein kooperatives Handeln über die Grenzen hinweg erschweren, auch wenn umfangreiche institutionelle Kooperationsbeziehungen bestehen. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Verhältnis zwischen Elsaß und Südbaden. Trotz zahlreicher Institutionen und Veranstaltungen erscheint die grenzüberschreitende Kooperation im Bewußtsein der Bevölkerung nicht stark verankert zu sein, die bestehenden Sprachunterschiede und die - besonders für das Elsaß negativen - geschichtlichen Erfahrungen wirken bis in die grenzüberschreitenden Institutionen hinein und erschweren dort ein kooperatives Handeln.

### **Kooperationsstrukturen in der Grenzregion**

Ein großer Einfluß auf die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich kann den **allgemeinen Kooperationsstrukturen** der Grenzregion zugerechnet werden, die ein Maß für die institutionellen Kooperationspotentiale sind. Ein vollständiges "set" solcher Kooperationsstrukturen hilft die Trennungswirkung der Grenze zu verringern, und führt dazu, daß die Umweltpolitik in Grenzregionen "nur" noch die gleichen Probleme besitzt wie in Binnenregionen (vgl. Blatter 1994a:72). Aber nicht nur die Vollständigkeit, sondern auch die **generelle Ausrichtung** der allgemeinen Kooperationsstrukturen macht sich bemerkbar: Während am Bodensee die gesamte grenzüberschreitende Kooperation sehr umweltzentriert war, spielten am Oberrhein wirtschaftspolitische Aspekte stets eine größere Rolle.

### **Formelle Institutionen und informelle Netzwerke**

Ein weiterer wichtiger institutioneller Aspekt ist die **Form der Kooperation**: Hier konnte im Rahmen der internationalen Vergleichsstudie und vor allem im Rahmen der beiden Regionalstudien 'Bodensee' und 'Oberrhein' festgestellt werden, daß Unterschiede zwischen **stark formalisierten Institutionen** und **informellen Netzwerkbeziehungen** bestehen. Die Analyse der grenzüberschreitenden Umweltpolitik zeigt, daß in informellen Netzwerkbeziehungen ein kooperatives Handeln leichter möglich ist als in einem stark formalisierten grenzüberschreitenden Institutionengeflecht. Diese positive Bewertung der informellen Netzwerkbeziehungen in einer Grenzregion resultiert aus der Tatsache, daß derartige Strukturen flexibler auf aktuelle Probleme reagieren und ohne hohen Kooperationsaufwand neue grenzüberschreitende Gremien bilden können. Informelle Netzwerke sind in der Lage, problemorientiert Mitglieder zu rekrutieren, ohne daß auf sektorale oder horizontale Eigeninteressen Rücksicht nehmen zu müssen. In Übereinstimmung mit der politikwissenschaftlichen Netzwerktheorie (vgl. z.B. Mayntz 1993:53) konnte bei einer grenzüberschreitenden Umweltpolitik, die durch informelle Netzwerke gekennzeichnet ist, eine 'entpolitisierte' (d.h. nicht von organisatorischen Eigeninteressen bzw. politischen Profilierungsinteressen überlagerte) grenzüberschreitende Kooperation in 'abgeschlossenen' Expertenzirkeln festgestellt werden. Ein besonderes Merkmal der informellen Netzwerke in der grenzüberschreitenden Umweltpolitik ist die Existenz 'epistemischer Gemeinschaften' (Haas 1990), bei denen es sich um grenzüberschreitende Expertengremien mit berufs-

und wissensbasierter 'problem-solving'-Orientierung handelt (vgl. Scherer/ Blatter/ Hey 1994:42f). Den Gegensatz dazu bilden stark formalisierte Institutionengeflechte von Grenzregionen, die aufgrund ihrer starren, oft staatsvertraglich geregelten Organisation zur Bildung problemlösungsorientierter Gremien nur sehr begrenzt in der Lage sind. Die Gründung derartiger Gremien wird sehr stark 'politisiert', d.h. die Auswahl der Mitglieder wird stark von organisatorischen Eigeninteressen und politischen Profilierungsinteressen überlagert. Die Herausbildung 'epistemischer Gemeinschaften' ist in stark formalisierten Gremien nicht möglich.

Die bislang positive Bewertung eines grenzüberschreitenden Interaktionssystemes, das durch informelle Netzwerkstrukturen gekennzeichnet ist, muß jedoch relativiert werden: Bei grenzüberschreitenden Umweltproblemen mit symmetrischen Kosten-Nutzen-Relationen und bei denen zwischen den Teilregionen keine grundlegenden Konflikte bestehen, ist ein kooperatives Handeln in Netzwerken leicht möglich und führt meist zu den angestrebten Erfolgen. Bei dieser 'kooperativen' Orientierung der grenzüberschreitenden Netzwerke ist der zu erwartende gemeinsame Nutzen das handlungsleitende Kriterium (vgl. Scharpf 1992:53). Zur Lösung von Umweltproblemen, bei denen asymmetrische Kosten-Nutzen-Relationen zwischen den Teilregionen bestehen und die zu Konflikten führen (können), sind informelle Netzwerke jedoch nicht in der Lage. Derartige Umweltprobleme scheinen stark **formalisierter grenzüberschreitender Institutionen** zu bedürfen.

Hier zeigt sich, daß die feststellbaren Faktoren in ihrer **Wirkungsweise** stark abhängig sind von der jeweils konkreten **umweltpolitischen Problemlage** und der daraus resultierenden **Interaktionsorientierung** der grenzüberschreitenden Kooperation. Es zeigt sich aber auch, daß der Erfolg grenzüberschreitender Umweltpolitik in starkem Maße von den umweltrelevanten Rahmenbedingungen in einer Grenzregion abhängig ist, wobei hier vor allem die Konstellation zwischen den Teilregionen hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Problemlösungskapazitäten und -kompetenzen von besonderer Bedeutung ist. Durch die Rahmenbedingungen und durch das allgemeine Interaktionssystem einer Grenzregion wird der konkrete **Problemverarbeitungsprozeß** der grenzüberschreitenden Umweltkooperation sehr stark beeinflusst.

Dies gilt insbesondere für das **themenspezifische Interaktionssystem**, das den Kern dieses Problemverarbeitungsprozesses bildet. Die konkrete Institution, in der ein grenzüberschreitendes Umweltproblem behandelt werden soll, wird stark durch das allgemeine Interaktionssystem beeinflusst. Hier wurde schon auf den grundlegenden Unterschied zwischen einer formalisierten Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation und der informellen Netzbildung in einer Grenzregion hingewiesen. Hinsichtlich der themenspezifischen Interaktionssysteme kann diese Unterscheidung weiter differenziert werden. So kann einerseits eine **problemorientierte Behandlung** von Umweltthemen in informellen Netzwerken und andererseits eine eher **programmorientierte Behandlung** in den formellen Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation festgestellt werden. Die Vorteile der problemorientierten Behandlung von Umweltproblemen in informellen Netzwerken liegt sicherlich in der Flexibilität mit der neue Gremien gegründet werden können, und vor allem in der 'entpolitisierten' Zusammensetzung dieser Gremien. Hierbei spielen die 'epistemischen Gemeinschaften' eine wichtige Rolle. Bei der empirischen Analyse grenzüberschreitender Umweltpolitik hat sich gerade in der Bodenseeregion gezeigt, daß die positiven Wirkungen dieser problemorientierten Behandlung in informellen Netzwerken stark beschränkt sind (vgl. Scherer/ Müller 1994, Blatter 1994a, Schnell 1994). Informelle Netzwerke sind ausschließlich für die Lösung von Umweltproblemen geeignet, bei denen eine relativ große Symmetrie der jeweiligen Kosten-Nutzen-Relationen der einzelnen Teilregionen besteht. Bei anderen Umweltproblemen mit grenzüberschreitend asymmetrischen Interessensstrukturen sind diese informellen Netzwerke bislang nicht in der Lage, ein Kooperationsergebnis zu erzielen. Diese empirische Erkenntnis bestätigt die Theorie der



Internationalen Umweltpolitik, nach der epistemische Gemeinschaften nur zu konsensorientiertem Handeln fähig sind (vgl. Haas 1990: 228).

Die Behandlung von Umweltproblemen mit asymmetrischen Interessensstrukturen der Teilregionen, erscheint in **programmorientierten formellen Institutionen** leichter möglich. In derartigen Gremien können stärker als in informellen Gremien, Strategien der aktiven Konsensbildung durchgeführt werden. Die formellen Gremien können vor allem Durchsetzungsstrategien anwenden, mit denen grenzüberschreitend ein kooperatives Handeln erreicht werden kann. Nach *Scharpf* (1978:27) sind bei nicht-hierarchischen Verhandlungssystemen, wie sie bei der grenzüberschreitenden Kooperation immer bestehen, vor allem Ausgleichszahlungen, Koppelungsgeschäfte oder 'Bargaining'-Prozesse von entscheidender Bedeutung. Diese theoretischen Möglichkeiten werden allerdings in der Praxis nur in sehr beschränktem Ausmaß angewandt.

Statt dessen wird auf Strategien einer systematischen Minimierung des Konsensbedarfs ausgewichen. Bei zahlreichen informellen Gremien der grenzüberschreitenden Umweltpolitik werden diese Strategien relativ oft angewendet. Hier können vor allem Strategien der Reduktion der Beteiligtenkomplexität (Behandlung einzelner Probleme in verwaltungsinternen Arbeits- oder Expertengruppen) und auch der Entscheidungskomplexität (Aufteilen eines Gesamtprojekts in mehrere Einzelprojekte) eingesetzt werden, wobei nur noch an den 'Schnittstellen' grenzüberschreitende Entscheidungen notwendig sind. Sehr deutlich wird dies bei der Behandlung von Umweltproblemen in der Bodensee-region. Dort werden zu zahlreichen Umweltproblemen einzelne Ad-hoc-Arbeitsgruppen und einzelne Subkommissionen gebildet, in denen von einer geringen Zahl von Fachexperten sehr konkrete Fragestellungen (oftmals nur Schnittstellen-Clearing) bearbeitet werden. Durch diese Strategie der Konfliktminderung wird zumindest in den informellen grenzüberschreitenden Netzwerken die Herausbildung von epistemischen Gemeinschaften stark gefördert.

Führen die Durchsetzungsstrategien in den programmorientierten formellen Institutionen oder die Reduktionsstrategien in den problemorientierten informellen Netzwerken nicht zu einem Konsens, kommt es bei der grenzüberschreitenden Umweltpolitik meist zu einer Vertagung des Konfliktes. Dies geschieht, wie von *Scharpf* (1978:28) in bezug auf die horizontale Politikverflechtung formuliert, durch 'Strukturerhaltung', 'Gleichbehandlung', 'Konfliktvertagung' oder 'Eingriffsverzicht'. In der Praxis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik werden diese Strategien der Konfliktvertagung bislang sehr oft angewendet. In der Bodenseeregion beispielsweise werden konfliktthafte Themen, wie z.B. der Bau eines atomaren Zwischenlagers oder die Planung einer Sondermülldeponie in den grenzüberschreitenden Gremien nicht behandelt (vgl. Scherer/ Müller 1994).

### **Entscheidungsprozesse**

Die Ausführungen hinsichtlich des themenspezifischen Interaktionssystems beziehen sich bereits sehr stark auf die Form der dort stattfindenden **Entscheidungsprozesse**. Diese Entscheidungsprozesse sind in erster Linie durch das Fehlen hierarchischer Entscheidungsinstanzen gekennzeichnet. So muß sowohl zwischen den verschiedenen territorialen Einheiten wie auch zwischen verschiedenen sektoralen Akteuren Konsens herbeigeführt werden, um Maßnahmen auch entscheidungs- und implementationsfähig zu gestalten. Für Umweltschutzmaßnahmen mit großer Wirkungstiefe, die damit zwangsläufig in Opposition zu traditionellen Nutzungsinteressen stehen, bedeutet dies ein großes strukturelles Hindernis, da es in Grenzregionen noch mehr Veto-Möglichkeiten gibt als in Binnenregionen. Dies erklärt auch, warum in Grenzregionen zwischen den verschiedenen Sektoren bisher nur "negative Kooperation" stattfindet bzw. warum die Umweltprojekte nur additiv zu anderen, wachstumsorientier-

ten Projekten betrieben werden. Wo versucht wird, in grenzüberschreitenden Strukturen intersektoral umweltorientierte Maßnahmen umzusetzen, dort zeigt sich, wie enorm aufwendig und langwierig solche Bemühungen sind (z.B. Bootsproblematik; vgl. Blatter 1994a).

Ein wichtiger Faktor für den Problemverarbeitungsprozeß der grenzüberschreitenden Umweltpolitik ist auch die **Verfügbarkeit von projektbezogenen Problemlösungskapazitäten**. Diese projektbezogenen Kapazitäten hängen sehr eng mit den allgemeinen Problemlösungskapazitäten und -kompetenzen der jeweiligen Teilregionen zusammen. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß der Erfolg der grenzüberschreitenden Umweltpolitik durch hier bestehende Divergenzen deutlich erschwert wird. Der konkrete Problemverarbeitungsprozeß wird aber vor allem durch die projektbezogenen Problemlösungskapazitäten beeinflusst. Im Rahmen der internationalen Vergleichsstudie und vor allem in den beiden Regionalstudien 'Bodensee' und 'Oberrhein' konnte festgestellt werden, daß das Ergebnis grenzüberschreitender Umweltpolitik stark davon beeinflusst wird, ob bei dem Entscheidungsprozeß die Akteure beteiligt sind, die auch über die notwendigen Umsetzungskompetenzen verfügen. Werden diese Akteure an dem Entscheidungsprozeß nicht beteiligt, ist die konkrete Umsetzung eines grenzüberschreitenden Handlungsprogrammes mit sehr hohem Kooperationsbedarf verbunden. Der Erfolg grenzüberschreitender Umweltpolitik wird deshalb entscheidend durch die Zusammensetzung der grenzüberschreitenden Gremien beeinflusst. Angesichts der sehr unterschiedlichen Akteure, die bei den verschiedenen Umweltproblemen über die jeweiligen Problemlösungskapazitäten und -kompetenzen verfügen, scheint eine erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation in problemorientierten informellen Netzwerken leichter möglich zu sein, als in formalisierten Verflechtungsstrukturen mit festen Akteursgruppen.

### **Implementation**

Hier wird deutlich, daß das Ergebnis grenzüberschreitender Umweltpolitik direkt durch den jeweiligen Problemverarbeitungsprozeß beeinflusst wird. Die Beeinflussung zielt vor allem auch auf die **Implementation** der jeweiligen umweltpolitischen Handlungsprogramme. Es hat sich gezeigt, daß das Ergebnis der grenzüberschreitenden Umweltpolitik auch stark durch das gewählte Implementationsvorgehen beeinflusst wird. Im Rahmen der beiden Regionalstudien 'Bodensee' und 'Oberrhein' konnten zwei grundsätzlichen Formen der Implementation identifiziert werden:

- **Koordinierte Implementation**  
Innerhalb der grenzüberschreitenden Gremien wird ein umweltpolitisches Handlungsprogramm gemeinsam beschlossen. Dieses Programm weist sowohl inhaltliche Zielsetzungen als auch zeitliche Zielsetzungen auf. Die konkrete Umsetzung, insbesondere auch die Finanzierung, wird jedoch von den einzelnen Teilregionen in alleiniger Verantwortung übernommen. Im Idealfall wird von dem grenzüberschreitenden Gremium ein Monitoring der Implementation betrieben und werden mögliche 'Verwerfungen' koordiniert. Exemplarisch sei auf das 'Bau- und Investitionsprogramm für den Bodensee' oder 'Radwanderweg Bodensee' verwiesen (vgl. Blatter 1994a, Scherer/ Müller 1994).

- **Gemeinsame Implementation**

Von den grenzüberschreitenden Gremien wird ein umweltpolitisches Handlungsprogramm gemeinsam beschlossen und auch gemeinsam umgesetzt. Dies bedeutet, daß von dem grenzüberschreitenden Gremium sowohl die Finanzierung als auch die Projektsteuerung übernommen werden muß. In der Regel ist dies mit einem relativ hohen Koordinationsaufwand verbunden und führt dazu, daß die Beteiligtenkomplexität und die Entscheidungskomplexität innerhalb des grenzüberschreitenden Gremiums stark ansteigt. Als Musterbeispiel einer (geplanten) gemeinsamen Umsetzung eines grenzüberschreitenden Umweltprojektes kann das Konzept der 'Regio-S-Bahn' oder das 'Freiraumkonzept' am Oberrhein angesehen werden (vgl. Hey/ Betz 1994, Pötsch 1994).

Beide Formen der Implementation eines grenzüberschreitenden Umweltprogramms können den Erfolg des jeweiligen Programmes fördern oder auch behindern. Die Wahl des geeigneten Implementationsvorgehens muß jeweils situativ erfolgen. Grundsätzlich kann jedoch davon ausgegangen werden, daß bei grenzüberschreitenden Projekten mit sehr hoher Problemkomplexität eine koordinierte Implementation die erfolgreiche Umsetzung erleichtert. Damit kann eine deutliche Komplexitätsreduktion erreicht werden, da der notwendige Kooperationsbedarf deutlich gesenkt wird. Hierbei handelt es sich vor allem um Umweltprogramme, die eine konkrete Leistungserstellung zum Inhalt haben. Eine andere Situation stellt sich dagegen bei Umweltprogrammen, die vor allem auf den Einsatz von wissensbasierten Instrumenten zielen. Hier erscheint eine gemeinsame Implementation über die Grenzen den Einsatz solcher umweltpolitischer Instrumente zu erleichtern, ohne daß dies mit einem überdurchschnittlich hohen Koordinationsaufwand für die beteiligten Akteure verbunden ist. Auch bei rechtlichen oder ökonomischen Instrumenten scheint eine gemeinsame Umsetzung für den Erfolg des Umweltprogramms förderlich zu sein. Hier zeigt sich, daß es kein 'Patentrezept' für eine erfolgreiche Umsetzung eines grenzüberschreitenden Umweltprogrammes gibt. Durch pragmatisches Vorgehen kann jedoch das geeignete Implementationsvorgehen identifiziert werden.

### 3.2 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Ergebnis grenzüberschreitender Umweltpolitik von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst wird. Diese einzelnen Faktoren folgen in der Regel einem logischen Ablaufmodell, wie es in Abb. 2 dargestellt ist. Bei der Darstellung der einzelnen Faktoren wurde darauf hingewiesen, daß durch keinen dieser Faktoren eine grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich verhindert wird. Durch die unterschiedlichen Faktoren kann das kooperative Handeln über die Grenzen hinweg erleichtert oder erschwert werden.

Das hier skizzierte Einflußmodell der grenzüberschreitenden Umweltpolitik ist als ein dynamisches Modell zu verstehen, das einem logischen Ablaufschema folgt. Konkret bedeutet dies, daß immer wieder Rückkoppelungen mit früheren Einflüssen möglich und auch notwendig sind. Es bedeutet aber auch, daß grenzüberschreitende Umweltpolitik nicht immer bei 'Null', d.h. bei der subjektiven Wahrnehmung eines Umweltproblems beginnen muß. Wie die empirische Analyse grenzüberschreitender Umweltpolitik gezeigt hat, sind auch andere Impulse denkbar, die zu einem grenzüberschreitenden Umweltprojekt führen. Konkret handelt es sich einerseits um 'neue' Problemlösungskapazitäten und um neue Kompetenzen, die der gesamten Grenzregion oder auch einzelnen Teilregionen zusätzlich zur Verfügung stehen. Hier sind - nach anfänglichen Schwierigkeiten - vor allem durch das INTERREG-

Programm wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Umweltpolitik ausgegangen: Mit der (angekündigten) Bereitstellung dieser Fördermittel wurden - gerade auch in den grenzüberschreitenden Institutionen - 'neue' Umweltprobleme erstmalig ausführlich thematisiert und es wurden in relativ kurzen Zeiträumen konkrete Einzelprojekte zur Lösung dieser Probleme formuliert und beschlossen.

Andererseits können aber auch aus bereits bestehenden grenzüberschreitenden Gremien wichtige Impulse für die grenzüberschreitende Umweltpolitik ausgehen. Gerade in informellen Netzwerken, in denen sich grenzübergreifend problemorientierte Gremien sehr flexibel bilden können, ist eine Tendenz zur 'Selbstbeschäftigung' erkennbar. Hierbei spielt der 'erfolgreiche' Abschluß eines gemeinsam durchgeführten Umweltprogrammes eine wichtige Rolle. Angeregt durch diesen gemeinsamen Erfolg und die während der Zusammenarbeit entstandenen persönlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren wird eine 'neues' Thema, d.h. ein neues Umweltproblem, gesucht, mit dem sich das Gremium beschäftigen kann (vgl. Blatter 1994a).

Die Reduktion der vielfältigen Faktoren mit ihren unterschiedlichen Wirkungsrichtungen auf das geschilderte Ablaufmodell erscheint notwendig, um konkrete Erfolgsbedingungen für die grenzüberschreitende Umweltpolitik zu identifizieren und um konkrete Handlungsanweisungen für verschiedene (politische) Akteure zu formulieren. Mit der Verwirklichung dieser Erfolgsbedingungen kann jedoch nur erreicht werden, daß die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich erleichtert wird und bestehenden Schwierigkeiten entgegengewirkt wird. Im folgenden sollen nun Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die grenzüberschreitende Kooperation im Umweltbereich verbessert werden kann. Dies beinhaltet auch, daß konkrete Handlungsanweisungen an die Akteure der verschiedenen politischen Ebenen formuliert werden, wobei der Schwerpunkt auf der europäischen und der regionalen Ebene liegt.

## **4**    **Ansatzpunkte zur Intensivierung der Kooperation**

Aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen zu den Charakteristika und den Faktoren der grenzüberschreitenden Kooperation sollen in diesem Kapitel einige Möglichkeiten skizziert werden, wie die grenzüberschreitende Kooperation verbessert werden könnte. Dabei muß zuerst einmal festgehalten werden, daß grenzüberschreitende Kooperation je nach Problemkonstellation und nach den generellen Rahmenbedingungen unterschiedlich auszugestalten ist.

Ebenso ist festzuhalten, daß die einzelnen Faktoren in unterschiedlichem Maße gestaltbar sind. Die Möglichkeiten (Kompetenzen und Kapazitäten) der einzelnen Teilregionen lassen sich nur sehr bedingt und sehr langsam auf die Notwendigkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausrichten. Die Aspekte des allgemeinen Interaktionssystems (sozio-ökonomische Verflechtung, kultureller und geschichtlicher Hintergrund) unterliegen ebenfalls einem sehr langsamen Wandel. Auch scheint auf den ersten Blick bei jedem Einzelproblem der Verflechtungstyp "objektiv" festzustehen. Bei genauerer Betrachtung stellt man fest, daß zum einen wissenschaftliche Erkenntnisse neue Zusammenhänge "entdecken" können und sich daraus Verschiebungen bezüglich der Verursacher-Betroffenen-Konstellationen ergeben können. Zum anderen gilt, daß nicht unbedingt die "objektiven" natürlichen Betroffenheiten, sondern die spezifischen Nutzungsinteressen und die teilregional-subjektiven Wahrnehmungen und Wertschätzungen die Positionen der Akteure mitbestimmen. So ergeben sich daraus im Bereich wissenschaftliche Grundlagen, Wahrnehmung, Leitideen u.ä. spezifische Ansatzpunkte zur Gestaltung der Kooperation. Komplementär zu diesem Gestaltungsbereich sind die konkreten grenzüberschreitenden Institutionen, Verfahren und Instrumente zu betrachten und zu gestalten. Nicht zu unterschätzen ist bei einem Politikfeld wie der grenzüberschreitenden Kooperation allerdings auch die kaum beeinflussbare Rolle von Einzelpersonlichkeiten, die in diesem noch nicht so sehr verfestigten Politikfeld erhebliche Handlungsspielräume besitzen. Dabei ist nun allerdings völlig offen, ob diese Persönlichkeiten ein gewisses Umweltbewußtsein besitzen, oder ob sich ihr Engagement je nach Projekt einmal mit Umweltschutzinteressen deckt und ein anderes Mal nicht.

### **4.1    Rahmenbedingungen**

Eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz kann durch folgende Aktivitäten erreicht werden, die sich auf die Rahmenbedingungen beziehen:

- Die Verbesserung der Kompetenzen und Kapazitäten der regionalen grenzüberschreitenden Akteure,
- Die Intensivierung der generellen gesellschaftlichen Integration der Grenzregion.

#### 4.1.1 Kompetenzen und Kapazitäten der Akteure

Angesichts der Freiwilligkeit der grenzüberschreitenden Kooperation bestimmt oftmals der "Langsamste" das Tempo des grenzüberschreitenden Umweltschutzes. Zentrale Rahmenbedingung für die grenzüberschreitende Kooperation ist deswegen das **Niveau der Umweltpolitik der Teilregionen**. Die Förderung des wirtschaftlichen Strukturwandels, die Entwicklung und Einbindung einer gesellschaftlichen Umweltschutzbewegung sowie der Aufbau einer effizienten Umweltschutzverwaltung und entsprechender gesetzlicher Normen in den Teilregionen ist auch in Grenzregionen entscheidende Bedingung für den gemeinsamen erfolgreichen Umweltschutz. Sowohl im internationalen (europäischen) wie auch im grenzüberschreitenden Umweltschutz wird heute immer mehr die Notwendigkeit der Kooperation bzw. des einheitlichen Vorgehens als strategisches Argument gegen nationale und (teil)regionale Maßnahmen vorgebracht, um diese zu blockieren. Deswegen muß auch an dieser Stelle betont werden, daß umweltpolitische Fortschritte (auch Alleingänge) in den beteiligten Grenzregionen das Fundament einer erfolgreichen Kooperation im Umweltschutz sind.

#### Öffnung der Kooperationsstrukturen

Wie in den Fallbeispielen deutlich wurde, ist trotz beschleunigter Entwicklungen in den letzten Jahren die Zusammenarbeit über nationale Staatsgrenzen hinweg immer noch von zentralstaatlichen Interessen und Akteuren bestimmt (z.B. Abgasvorschriften, Oberrhein-Ausbau, Schienenverkehr; vgl. Blatter 1994a, Blatter 1994b, Schnell 1994, Pötsch 1994). Für Innovationen im grenzüberschreitenden Umweltschutz ist die rechtliche **Öffnung für Akteure auf verschiedenen Ebenen** von Bedeutung. Dies bedeutet in vielen Fällen eine Dezentralisierung der Kompetenzen. Allerdings wird hier nicht einer unbedingten Dezentralisierung das Wort geredet: Zum Beispiel hatte die Zuständigkeit der subnationalen Zentren erhebliche Bedeutung für die Reinhaltung des Bodensees, da diese mit ihren überwiegenden Schutzinteressen gegenüber den direkten Anliegern (Kommunen) eine konsequentere Umweltschutzpolitik betreiben. Für die Öffnung von Aktivitäten auf unterer Ebene wäre die Umsetzung der Europarats-Konvention zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hilfreich (vgl. Scherer/Blatter/Hey 1994: 10). Auch die breite Realisierung und Umsetzung von Staatsverträgen entsprechend dem "Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen" vom 23.5.1991 wäre förderlich. Allerdings sind solche Abkommen nicht überall von entscheidender Bedeutung, wie die erfolgreichen kommunalen Kooperationen am Bodensee zeigen. Wichtiger wäre die Aufweichung von nationalen Einheitsnormen, die regionalen innovativen Sonderlösungen im Wege stehen (vgl. Zulassungsregelungen für Sportboote am Bodensee). Eine regionale Flexibilisierung nationaler und dezentraler Normen wäre ein Schritt in Richtung subsidiäre Kompetenzverteilung, die allen Ebenen Normsetzungskompetenzen mit jeweiligem Handlungsspielraum zuweist.

#### Bereitstellung ausreichender Kapazitäten

Die Teilregionen müssen aber nicht nur die Kapazitäten zum erfolgreichen Umwelthandeln und die rechtlichen Kooperationskompetenzen, sondern auch spezifische **Kapazitäten für diese Kooperationen** besitzen. Zwar sind durch die grenzüberschreitende Kooperation oftmals Synergie-Effekte und bessere Kosten-Nutzen-Relationen zu erwarten als bei eigenständigem Handeln, die Kooperation steigert aber die Komplexität und führt zu Transaktionskosten, die zur Initiierung des gemeinsamen Handelns erst einmal aufgebracht werden müssen. Die grenzüberschreitende Verwendung dieser Mittel

bzw. der Einsatz von Personal steht in den Teilregionen jeweils in Konkurrenz zur Binnen-Verwendung. Die Akteure profitieren aber oft davon, ihre knappen Ressourcen innerhalb ihrer Region einzusetzen, weil dadurch eine direktere Rückkopplung zu ihrer (Wahl-)Klientel entsteht und die Komplexität etwas reduziert werden kann. Zwei Möglichkeiten zur Überwindung dieser Schwelle zum Ressourcen-Einsatz für grenzüberschreitende Aktivitäten lassen sich erkennen:

- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird zum prestigeträchtigen Thema, mit dem man sich profilieren kann.
- Aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lassen sich Einfluß- und finanzielle Ressourcen gewinnen, z.B. durch das INTERREG-Programm.

Beide Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren durch die Europäische Union aufgegriffen und ausgebaut. Die durch den Binnenmarkt vorangetriebene Integration und das "Europa der Regionen" sind zu handlungsstimulierenden Leitideen geworden und die INTERREG-Programme mit ihren finanziellen Beihilfen für grenzüberschreitende Projekte haben einen enormen Handlungsschub ausgelöst, der auch zu einem erheblichen Teil dem grenzüberschreitenden Umweltschutz zugute kommt (vgl. insbesondere Regionalstudie Bodensee). Das INTERREG-Programm sollte deswegen weitergeführt werden, wobei jedoch einige Verbesserungen notwendig sind, auf die später nochmals eingegangen wird.

#### 4.1.2 Gesellschaftliche Integration der Grenzregionen

Zwar spielen die Faktoren des allgemeinen Interaktionssystems bei der Lösung von konkreten grenzüberschreitenden Umweltproblemen nur in bestimmten Fällen eine bedeutende Rolle. Trotzdem kann eine Verbesserung dieser Faktoren nur positive Auswirkungen auf die spezifischen Kooperationen besitzen. Während sich der Faktor "sozio-ökonomische Verflechtung" nicht als besonders relevant herausgestellt hat, sind **geschichtliche, kulturelle und sprachliche Hintergründe** auch beim konkreten Problemlösen von erheblicher Bedeutung. Dementsprechend wichtig sind Bemühungen zum kulturellen Verständnis und zur Zweisprachigkeit, wie dies z.B. im Elsaß durch ein Förderprojekt mit einem finanziellen Volumen von 100 Mio. Francs für 1994-1998 der Fall ist. Weitere gute Beispiele sind das Frankreich-Zentrum an der Universität Freiburg<sup>2</sup> und die deutsch-französische Verwaltungsausbildung in Kehl. Das gegenseitige sprachliche Verständnis ist essentiell für die Herausbildung von produktiven Netzwerken: Kommunikation, Offenheit, dichte Interaktion, persönliche Beziehungen und Vertrauen sind hier zentrale Aspekte. Ebenso wie die gemeinsame Sprache ist die grenzüberschreitende **Medienberichterstattung** von Relevanz für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Neben dem reinen Informationsfluß wird dadurch auch das Verständnis für die Problemsicht der anderen Seite gestärkt. In den beiden näher betrachteten Regionen sind hier in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, ohne daß man allerdings bereits von einem durchschlagenden Erfolg sprechen kann. Die zweisprachige "Dreiland-Zeitung" (eine Beilage der Basler Zeitung, aber auch als selbständige Publikation vertrieben) klagt über mangelnde Verbreitung und die Etablierung der Internationalen Bodensee-Nachrichten-Agentur wird von den privaten Presse-Agenturen torpediert (vgl. Hey/ Betz 1994, Scherer/ Müller 1994). Die Bedeutung einer gemeinsamen "Öffentlichkeit" für die Integration einer grenzüberschreitenden Region rechtfertigt weitere und vermehrte Anstrengungen der privaten und öffentlichen Institutionen.

<sup>2</sup> Vgl. auch die entsprechenden Forderungen der Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein, Dreiland-Zeitung 3.11.1994.

## 4.2 Grundlagen-Wissen, normative Vorgaben, Leitbilder

Bei symmetrischer Problemkonstellation in den Teilregionen und noch mehr bei einer asymmetrischen Konstellation gilt: Tiefgehende Umweltschutzmaßnahmen bedeuten stets Kosten bzw. Eingriffe in bestehende Nutzungsstrukturen. Damit diese Kosten aufgebracht bzw. die Eingriffe durchgesetzt werden können, muß sowohl Einigkeit bezüglich der normativen Ziele wie auch eine gewisse Sicherheit bezüglich des Problem- und des Problemlösungswissens erreicht werden.<sup>3</sup>

### Wissen über Umweltprobleme

In den Fallstudien haben sich die Umweltverbände und die Wissenschaft als wichtigste Produzenten von Problem- und Problemlösungswissen herausgestellt. Die Offenheit der grenzüberschreitenden Institutionen gegenüber diesen Akteuren ist deswegen zentrale Voraussetzung für den innovativen grenzüberschreitenden Umweltschutz. Deswegen ist nicht unbedingt eine institutionelle, aber eine prozessuale Einbindung in die "offiziellen" grenzüberschreitenden Institutionen zu fordern. Dies kann durch die Einbindungen in Arbeitsgruppen, die Einladung zu Kongressen, die gemeinsame Durchführung von Veranstaltung oder durch das Einholen von Stellungnahmen zu Programmen, Leitbildern u.ä. geschehen.

Die **Problethematisierungen** der Umweltschützer und der Wissenschaftler erfolgen oftmals vereinzelt und müssen im Prozeß der grenzüberschreitenden Kooperation nun verallgemeinert, abgesichert und konsensfähig gemacht werden, um handlungsleitend zu wirken. Dabei stellt sich zuerst die Frage, ob es grenzüberschreitend einheitliche (oder zumindest ähnliche) Problemsichten und Ziele gibt oder nicht. Im zweiten Fall muß die Kooperation wesentlich fundamentaler ansetzen und braucht einen langfristigen Zeithorizont.

Bei der Herstellung, **Absicherung und Verbreitung von Problemwissen** sind die Einbindung und Vernetzung von regionalen wissenschaftlichen Instituten sowie grenzüberschreitende Meßprogramme unerlässlich, allerdings nicht ausreichend. Um nicht nur die Staatsgrenzen, sondern auch die systemischen Grenzen zwischen dem wissenschaftlichen, dem politisch-administrativen und dem gesellschaftlichen System sowie die sektoralen Grenzen z.B. zwischen Umweltschützern und Umweltnutzern zu überwinden, sind breit angelegte Symposien, Workshops und interdisziplinäre Forschungsprojekte u.ä. notwendig. So bleiben die "epistemischen Gemeinschaften" (Haas 1990) nicht nur auf kleine Wissenschaftlerzirkel beschränkt. Als besonders schlagkräftig hat sich die Bildung einer internationalen "intermediären" Organisation wie die Arbeitsgemeinschaften der Wasserwerke herausgestellt. Sie hat sowohl den Vorteil verschiedenste Grenzen zu überschreiten, als auch das Ansehen eines "neutralen und objektiven" Mahners.<sup>4</sup>

### Existenz von Leitbildern

<sup>3</sup> Bei weniger tiefgehenden grenzüberschreitenden "Produktionsprojekten" wie z.B. beim "Seehas" am Bodensee sind die Voraussetzungen nicht so groß, da man hier auch mit unterschiedlichen Zielen und Motiven synergetisch kooperieren kann (vgl. Schnell 1994).

<sup>4</sup> Als äußerst effektiver aber weder wünschbarer noch herstellbarer Stimulus für eine gemeinsame Problemwahrnehmung haben sich große Schadensereignisse wie der Unfall in Schweizerhalle oder die Hochwasser in den Wintern 93/94 und 94/95 herausgestellt.



Da zum gemeinsamen Handeln aber nicht nur die Problemthematisierung sondern auch die Zielbestimmung gehört, stellt sich die Frage nach sektoralen und allgemeinen (räumlichen) **Leitbildern**. Während man spezifische Leitbilder im Sinne von "Kampagnen-Logos" wohl als wichtigen Stimulus für gemeinsame Aktivitäten betrachten kann (z.B. "Lachs 2000"; vgl. Blatter 1994b), so ist der räumliche Leitbild-Ansatz umstritten. Er steht in Konkurrenz zum projektorientierten Ansatz (vgl. Hey/ Betz 1994: 70; ähnlich für die Euregio Maas-Rhein: Reis 1994: 38). Die Befürworter des "Projektansatzes" erhoffen sich durch das pragmatische Entwickeln und schnelle Umsetzen von einzelnen Projekten eine "Lokomotiven-Funktion" für die gesamte Region. Aus erfolgreichen Beispielen entsteht weitere Handlungsmotivation für andere Projekte und Maßnahmen. Beispiele, die diese Strategie stützen, finden sich in der Bodensee-Region. Sowohl im Gewässerschutz (vom gemeinsamen Kläranlagenbau zum ganzheitlichen ökosystemaren Ansatz, von der Arbeitsgruppe "Abgasvorschriften" zur Reaktivierung der Arbeitsgruppe "Liegeplätze") als auch im ÖPNV (vom "Seehas" zur Ausweitung der Kooperation auf andere Linien) brachte der Erfolg von einzelnen Maßnahmen und Programmen die Motivation und die Kooperationsstrukturen zu weiteren Aktivitäten (vgl. Blatter 1994a, Schnell 1994). Die Verfechter des "Leitbild"-Ansatzes befürchten, daß der Projekt-Ansatz zu einer systemlosen Auswahl von Maßnahmen ohne Einordnung in einen zukunftsorientierten räumlichen Bezugsrahmen führt, wodurch für die Region eher kontraproduktive Ergebnisse erzeugt werden (vgl. Reis 1994: 38). Dieser Position ist insbesondere unter Umwelt-Gesichtspunkten zuzustimmen, da der Projekt-Ansatz eher wachstumsorientiert ist und die ökosystemaren Zusammenhänge vernachlässigt. So sollte eine Verknüpfung der beiden Ansätze versuchen, die jeweiligen Nachteile auszugleichen. Dem unter breiter Beteiligung zu entwickelnden Leitbild kommt die Funktion der "Leitplanken" für die einzelnen Projekte zu. Insbesondere sollte dadurch gewährleistet werden, daß besonders unverträgliche große (Infrastruktur-)Projekte nicht weiterverfolgt werden und daß Umweltschutzprojekte nicht nur additiv zu "Wachstumsprojekten" in die grenzüberschreitende Entwicklungskonzeption aufgenommen werden. Regionale Leitbilder übernehmen darüber hinaus noch weitere Funktionen, vor allem im Hinblick auf die Förderung des Regionalbewußtseins und auf die Motivierung der regionalen Bevölkerung für die Entwicklung der Region.

Dem Leitbild kommt somit notwendigerweise eine gewisse restriktive Korrekturfunktion zu, wobei dieser Charakter durch die Aufnahme von innovativen und angepaßten Entwicklungskonzepten etwas gemildert werden muß, um Akzeptanz zu finden. Auch für diesen Ansatz findet sich in der Bodensee-Region ein verbesserungswürdiges, aber insgesamt angemessenes Beispiel: Das "Internationale Leitbild für das Bodensee-Gebiet", das 1992 von der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission verabschiedet wurde und dessen Neuauflage im Dezember 1994 von der Internationalen Bodensee-Konferenz beschlossen wurde.

### **Einigkeit über Lösungsstrategien**

Aber selbst wenn in grenzüberschreitenden Gremien Konsens über die generelle Problemdefinition und über die Zielsetzungen herrscht, können immer noch Probleme auftreten, wenn spezifische Daten bezüglich der Situation in einzelnen Teilregionen fehlen bzw. unterschiedlich erhoben werden oder wenn sich Differenzen bezüglich der Problemlösungsstrategie ergeben.

Die Schwierigkeiten, die bei der Erhebung und **Angleichung der Daten** auftreten, lassen erkennen, daß die Akteure die Bedeutung von eigentlich neutralen Daten für die sich daraus ergebenden Handlungskonsequenzen erkennen und teilweise versuchen, bereits auf dieser Kooperationsebene strategische Weichenstellungen vorzunehmen. Deswegen ist die Bedeutung von langfristigen, einheitlichen bzw. vergleichbaren Datenerhebungen nicht zu unterschätzen.

Tiefergehende **Problemlösungsstrategien** (vgl. Scherer/Blatter/Hey 1994: 20f) erfordern den Nachweis, daß oberflächlichere Ansätze nur zur Problemverschiebung führen oder eine zu geringe Wirkungsbreite besitzen (Bsp. Katalysatoren, Kläranlagen). Es ist in den empirischen Analysen deutlich geworden, daß man sich bei grenzüberschreitenden Kooperationen bisher fast nur auf allgemein akzeptierte (meist nur technische) Strategien einigen kann. Dies unterstreicht die Bedeutung, die der Weiterentwicklung des "Standes der Wissenschaft" und des "Standes der Technik" zukommt. Die Einbindung von Nicht-Technikern (z.B. Ökologen, Sozialwissenschaftler) in die Kooperationsgremien<sup>5</sup> und die Herausbildung von "problem-solving"-Identitäten in grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen bilden Ansätze, die zu Innovationen führen können, so daß sich die Kooperation nicht mehr nur auf die Abstimmung bezüglich des kleinsten gemeinsamen Nenners beschränkt, sondern sich zu einem Innovationspool weiterentwickelt.

### 4.3 Institutionen, Entscheidungsmechanismen und Konfliktlösungsverfahren

Der institutionellen Integration der grenzüberschreitenden Regionen stehen nach wie vor und wohl auch in Zukunft nationale und kommunale Souveränitätsansprüche entgegen. Es scheint wenig erfolgversprechend und eher kontraproduktiv, nun neue Gebietszusammenschlüsse zu fordern.<sup>6</sup> Selbst wenn solche Neuformierungen durchsetzbar wären, sind sie auch nicht als sinnvoll zu bezeichnen, da dadurch nur neue Grenzen entstehen würden.<sup>7</sup> Der einzig sinnvolle Weg ist die **vielfältige und kaskadenförmige Kooperation in einem Mehrebenensystem**. Das heißt, daß die räumliche Abgrenzung von Kooperationen problemorientiert und flexibel gehandhabt wird. Die unter dem Stichwort 'variable Geometrie' diskutierte Leitvorstellung orientiert sich eher an einem vielfältigen 'set' von Zweckverbänden, Arbeitsgruppen u.ä. mit unterschiedlicher Zusammensetzung und weniger an festen gebietskörperschaftlichen Strukturen. Desweiteren bedeutet die Kooperation in einem Mehrebenensystem, daß bestimmte Probleme in verschiedenen Kooperationsstrukturen behandelt werden können und müssen. So kann z.B. die Frage von Gewerbegebietsausweisungen in Regierungskonferenzen (großräumige Entwicklungsperspektiven, Informations- und Beteiligungsrechte), in Planungskommissionen (fachliche Optimierungsvorschläge), in Kommunalkonferenzen (Detailabstimmungen und Synergieprojekte) sowie in öffentlichen Tagungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit bearbeitet werden. Die Verknüpfung zwischen diesen Ebenen erfolgt durch Personalidentitäten, persönliche Netzwerke und über die öffentliche Debatte.

In die gleiche Richtung gehen die jüngsten Empfehlungen für (deutsche) Bundesländergrenzenübergreifende regionale Kooperationen in Verdichtungsräumen (vgl. Scharpf/ Benz (1991) für Hamburg/ Schleswig-Holstein; die Beiträge im Band von Hoffmann/ Dill (1993) für Berlin/ Brandenburg und Fürst/ Müller/ Schefold (1994) für Bremen/ Niedersachsen).

<sup>5</sup> Ein gutes Beispiel für eine solche interdisziplinäre Zusammensetzung bietet das WWF-Aueninstitut in Rastatt.

<sup>6</sup> Wie dies in einer Veröffentlichung der IHK Karlsruhe getan wurde mit dem provokanten Szenario eines Zusammenschlusses des Elsaß und Baden zu einer "Euregio" (vgl. IHK Karlsruhe 1993).

<sup>7</sup> Objektiv sinnvoll erscheinen solche Neugliederungsforderungen nur dort, wo ein offensichtlich krasses Mißverhältnis zwischen den sozio-ökonomischen Verflechtungen und dem politisch-administrativen Zuschnitt der Gebietseinheiten besteht. Aber selbst hier wird heutzutage keine politische Chance auf Neugliederung gesehen (vgl. Scharpf/ Benz 1991).

## Netzwerke als Chance

Es hat sich in den Falluntersuchungen gezeigt, daß bestimmte (Produktions- und Koordinierungs-) Aufgaben auch mit "weichen" Kooperationsstrukturen und -mechanismen, mit sogenannten Netzwerken, relativ erfolgreich bewältigt werden können. Es wurde aber auch deutlich, daß Konflikte bzw. Problemstellungen mit asymmetrischer Interessenkonstellation bisher nur sehr unzureichend bearbeitet wurden. Hier sind stärkere Institutionen und gefestigtere Verfahren zur Problembewältigung notwendig. **Unterschiedliche Problemtypen erfordern also unterschiedliche Bearbeitungsmechanismen und -strukturen.** Eine ideale generelle institutionelle Lösung gibt es nicht, da man z.B. die Basis der informellen Netzwerke, das persönliche Vertrauensverhältnis der Akteure, zerstören würde, wenn man diesen netzwerkartigen Gremien nun sehr konflikthafte, politische Themen zur Bearbeitung übertragen würde. Diese Gremien schützen sich bisher davor, indem sie solche Konflikte de-thematisieren, so z.B. die Raumordnungskommissionen und die Regionalkonferenzen (vgl. Scherer/Müller 1994). In den Gremien, die in konfliktbehafteten Themenbereichen gewachsen sind (z.B. Oberrhein-Ausbau-Kommissionen), konnte dagegen kaum ein innovatives "problem-solving"-Klima gedeihen, was als Voraussetzung für die pragmatische und schnelle Umsetzung von neuen Konzepten und Projekten gilt (vgl. Blatter 1994b).

Die angemessene Schlußfolgerung aus diesen Erkenntnissen kann nur die institutionelle Ausdifferenzierung der grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen und -mechanismen sein. Die bestehenden Kooperationsgremien haben dies in ihren Strukturen bereits ansatzweise umgesetzt, z.B. durch die Ausdifferenzierung von meist drei organisatorischen Ebenen: Die oberste Ebene bilden Delegationsrunden mit politisch legitimierten Repräsentanten, die Schwerpunkt- und Richtungsentscheidungen fällen können. Darunter arbeitet eine "Ständige Kommission" als vorbereitende und koordinierende Management-Ebene und darunter die Arbeitsgruppen-Ebene, die die konkrete konzeptionelle und operative Arbeit erledigt. Je konfliktärmer das Themenfeld, desto stärker ist die konzeptionelle Bedeutung der Arbeitsgruppen, insbesondere wenn dort auch externe Fachleute und Betroffene themen- oder projektzentriert miteingebunden werden.

## Funktionale Ausdifferenzierung von Institutionen

Diese **funktionale Ausdifferenzierung** müsste nun noch deutlich **ausgeweitet** und die **jeweiligen Institutionen und Mechanismen** hinsichtlich ihrer funktionalen Schwerpunktsetzung **optimiert** werden. Mit dieser Zielsetzung sind die bisherigen Institutionen zu verbessern. Im Bereich der Konfliktlösung sind neue Mechanismen einzuführen, da hier noch die größten Lücken bestehen. Wichtig ist auch die zeitliche Differenzierung zwischen der Einschaltung der verschiedenen Kooperations-Institutionen und -Mechanismen. Die meisten Aufgaben der grenzüberschreitenden Kooperation (im Umweltschutz) besitzen einen Mischcharakter zwischen einem Produktions- bzw. Entwicklungsproblem und einem Verteilungsproblem (vgl. Benz 1994): Es stellt sich zuerst die Frage, welche Maßnahmen getroffen werden müssen und dann die Frage, wer welchen Beitrag dazu erbringt. "Die getrennte Behandlung dieser beiden Probleme ist nicht nur analytisch sinnvoll, sondern auch aus praktischen Gründen zweckmäßig" (vgl. Benz 1994: 263). Zuerst sollten die Fachexperten in den informellen Arbeitsgruppen die sachlich notwendigen Maßnahmen definieren und erst dann sollten die Fragen der Lastenteilung auf einer höheren Ebene behandelt werden.

Bevor wir zu den Möglichkeiten der Konfliktprävention und Konfliktbewältigung kommen, sollen nun zuerst einige Überlegungen und Vorschläge zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der z-

entralen Repräsentationsgremien und zur Verbesserung der Konsensfähigkeit der produktionsorientierten Arbeitsgruppen dargelegt werden.

### **Entscheidungsregeln**

Die **Entscheidungsfähigkeit der sektoralen Kommissionen und der Regierungskonferenzen** ist heute durch die Einstimmigkeitsregel beeinträchtigt. Es war bis vor kurzem auch nur sehr schwer vorstellbar, daß sich nationale Akteure gegen ihre Interessen einem Beschluß eines internationalen Gremiums fügen. Durch die Maastrichter Verträge wurden in einzelnen Feldern in der EU nun aber Mehrheitsregeln eingeführt, die genau dieses Mehrheitsprinzip stärker verankern. Dies ist nun nicht so leicht auf bi- oder trilaterale regionale Kooperationen zu übertragen. Allerdings könnte langfristig über einen Zwischenschritt, worin die nationale "Blockbildung" zwischen den verschiedenen Beteiligten einer Teilregion aufgehoben werden müßte, die Bildung einer pluralistischen Runde unabhängiger Akteure verschiedenster Ebenen und Systeme durchaus eine diskussionsfähige Vorstellung werden. Neben (qualifizierten) Mehrheitsbeschlüssen können auch Schlichtungsverfahren einen Weg aus Sackgassen-Situationen weisen. Solche Schlichtungsverfahren sind in den älteren Staatsverträgen (z.B. zum Oberrhein-Ausbau, zu den grenzüberschreitenden Kläranlagen am Bodensee) enthalten, allerdings nie angewendet worden. Allerdings dürfte der "Schatten der Hierarchie" die Kompromißbereitschaft der Beteiligten stimulieren. Eine andere Möglichkeit zur Überwindung von Entscheidungsblockaden ist der "Arenen-Wechsel". Wie in den Fallanalysen deutlich wurde, besteht in den Grenzregionen eine ganze Reihe von - bezüglich ihrer territorialen Zuständigkeit - sich überlappenden Gremien, mit unterschiedlicher Besetzung hinsichtlich sektoraler Zuständigkeit, territorialer Einbindung und hinsichtlich der einbezogenen Ebenen. Bei Entscheidungsblockaden in einem Gremium könnte das Thema in einer anderen "Arena" unter Einbeziehung neuer Wahrnehmungen und Interessen bzw. deren Ausschluß konsensual entschieden werden. Bei Regulationsentscheidungen (z.B. Emissionswerten), die notwendigerweise für alle verbindlich sein müssen, setzt dies allerdings eine hierarchische Konstellation zwischen den beiden "Arenen" voraus. Ansonsten kann der Arenenwechsel nur Initiations- bzw. Vermittlungsfunktionen erfüllen (vgl. z.B. die Fallstudie zu den Abgasvorschriften am Bodensee, Blatter 1994a). Bei Projekten, in denen nicht unbedingt alle beteiligt werden müssen, kann der gleiche Effekt wie beim Arenen-Wechsel auch dadurch erreicht werden, daß die nicht beteiligte Teilregion durch Enthaltung die Kooperation der anderen nicht behindert.

### **Kosten-Nutzen-Verteilung**

Desweiteren gibt es einige (theoretische) Möglichkeiten, bei asymmetrischen Kosten-Nutzen-Verteilungen doch zu Kooperationen zu kommen. So z.B. durch "**cost-sharing**", durch Ausgleichszahlungen oder durch Paket-Lösungen. Alle diese Möglichkeiten, asymmetrische Konstellationen auszugleichen, haben sich bisher allerdings als schwierig umsetzbar erwiesen. Die finanzielle Beteiligung, die Betroffene von Umweltschäden für die Schutzmaßnahmen des Verursachers leiten, ist unter Umständen für den Betroffenen eine sinnvolle Möglichkeit (vielleicht die einzige) zu einer Verbesserung zu kommen. Es kann sogar die einzige Möglichkeit sein, die Situation zu verbessern, wenn die Kosten für die Maßnahmen beim Verursacher geringer sind als die eigenen Reparaturkosten. Mit der Verletzung des Verursacher-Prinzips untergräbt man allerdings die normorientierte Strategie, über die Etablierung von Normen und Regeln zu einem "fairen" und "gutnachbarschaftlichen" Verhalten und zu dementsprechenden Taten des Verursachers zu kommen. Und nicht nur das, man liefert

egoistisch orientierten Akteuren geradezu einen Anreiz zu schädigendem Verhalten, da dies eine strategisch geschickte Ausgangsposition für "cost-sharing"-Verhandlungen ist.

**Ausgleichszahlungen**, die der Verursacher dem Geschädigten gegenüber erbringen könnte, finden sich schon leichter (so finanziert z.B. die Betreibergesellschaft des Kernkraftwerkes Leibstadt der angrenzenden deutschen Gemeinde Dogern einige Infrastrukturanlagen). Sie sind aber umweltschutzpolitisch problematisch, da sie bei einer selektiven Anwendung nicht zum gewünschten Ergebnis (der Einstellung der Verschmutzung) führen und nur organisierbare Interessen berücksichtigen. Wertkonflikte können sie dagegen nicht lösen (vgl. Oikos 1994).

Das gleiche gilt zum Teil für "**Koppelgeschäfte**" oder "**Paketlösungen**", die die gegenseitige Externalisierung von Kosten bedeuten und die steuernde Internalisierung dieser Kosten verhindern; dies gilt z.B. vor allem für den Müllexport in "laxere" Teilregionen. Neben diesen normativen Problemen von "Paketlösungen" gibt es auch erhebliche Hindernisse, die die Anwendung dieser Strategie praktisch einschränken.<sup>8</sup> Paketlösungen scheinen nur innerhalb eines Politikfeldes umsetzbar (gleiche beteiligte Akteure), wobei ein solches Paket dann meist nicht durch einen Vertrag formal fest geschnürt wird, sondern eher im Sinne einer informellen Erwartung, daß "beim nächsten Mal" dann auch Projekte mit umgekehrter Kosten-Nutzen-Verteilung von allen mitgetragen werden (vgl. ÖPNV-Projekte am Bodensee, Grundwasserschutz-Empfehlungen der DSRK am Hochrhein). Das bedeutet, daß auch hier das gegenseitige Vertrauen und die Kontinuität der Kontakte und der Beteiligten von großer Bedeutung sind.

### **Legitimation der grenzüberschreitenden Kooperation**

Bei diesen Überlegungen wird davon ausgegangen, daß diese allgemeinen, intersektoralen Kooperationsgremien nicht in der Lage sein werden, Konflikte mit entgegengesetzter Interessenlage zu lösen, wie z.B. beim Bau eines atomaren Endlagers, das nur einer Seite gewissen Nutzen, der anderen aber nur Bedrohung bringt. Solche Themen sollten auf spezifische Verfahren externalisiert werden. Die allgemeinen Kooperationsgremien sollten allerdings fähig sein, graduelle Interessensdifferenzen zu überwinden und insbesondere intersektorale Schwerpunktsetzungen (Richtungsentscheidungen), Standortentscheidungen und Koordinationsleistungen (zwischen sektoralen Gremien) zu erbringen. Dies sind keine leichten Aufgaben. weshalb ein leistungsfähiger Entscheidungsmechanismus dringend erforderlich ist. Neben der Entscheidungsfähigkeit ist allerdings auch die **Legitimation** für solche Aufgaben eine zwingende Notwendigkeit. Legitimation gewinnt man in erster Linie durch die Besetzung der Gremien mit direkt oder indirekt gewählten Personen, wobei die teilweise nur indirekt gewählten politischen Spitzen der Exekutiven hier eine kontrovers bewertete Stellung einnehmen. Dieser Legitimations-Aspekt schränkt die Offenheit dieser "allgemeinen Kooperationsgremien" ein, da Richtungsentscheidungen nicht von zufällig zusammengewürfelten oder selbstberufenen Gremien gefällt werden können.<sup>9</sup> Legitimation kann man aber auch durch Transparenz, Öffentlichkeit und Beteiligungsmöglichkeiten schaffen. Gerade die grenzüberschreitenden regiona-

<sup>8</sup> Eine ausführliche Analyse dieser Hindernisse findet sich bei Meyer 1994.

<sup>9</sup> Nicht zufällig gibt es am Oberrhein und am Bodensee Debatten um die Legitimation der "Euregio-Gremien", da dort neben einzelnen Politikern nur selektive Interessengruppen integriert sind. Im Gegensatz dazu hat man in der klassischen EUREGIO (Gronau) keinerlei Legitimationsprobleme, da der kommunal getragene Regio-Rat aus indirekt gewählten Mitgliedern der Kommunalparlamente besteht (Aussagen von Jens Gabbe auf dem AEGEE-Kongreß "Europe of the regions" am 18.11.1994 in Konstanz).

len Gremien haben ein enormes Defizit, was durch "kommunikative Instrumente" (vgl. Blatter/ Fiebig 1991), die effektive Beteiligungschancen miteinschließen, vermindert werden sollte. Während man also bei der Gremien-Besetzung auf Klarheit, politische Repräsentation und damit eher auf "Geschlossenheit" und "Handlungsfähigkeit" achten sollte, steht die Offenheit und breite Beteiligung im prozessualen Ablauf der Kooperation im Vordergrund. Zentral ist nun aber der zeitliche Ablauf der Integration der grenzüberschreitenden und der intersektoralen Interessen und Akteure. Für einen erfolgreichen Umweltschutz erscheint es wichtig, daß sich zuerst eine grenzüberschreitende, umweltorientierte "advocacy-coalition" (Sabatier 1993) herausbilden kann, die bestimmte Problemdefinitionen, Pfadabhängigkeiten und Sachzwänge/ Verpflichtungen schafft und erst dann intersektoral (mit den Nutzern/ Verursachern bzw. deren administrativen Advokaten) kooperiert. Dem stehen die nationalen Vorabstimmungen, wie sie heute oftmals üblich sind, im Wege.<sup>10</sup>

Während also diese repräsentativen Kooperationsgremien in die Lage versetzt werden sollten, Zusammenarbeit bei Projekten mit Nullsummencharakter (d.h. der Nutzen des einen Partners entspricht den Kosten des anderen) oder zumindest bei Projekten mit ungleichen Gewinnen (z.B. die Ansiedlung eines Betriebes oder einer Institution, die zwar positiv auf die gesamte grenzüberschreitende Region ausstrahlt, aber dem eigentlichen Standort am meisten Vorteile bringt) zustandezubringen, geht es bei den **Arbeits- und Projektgruppen** darum, "Positivsummenspiele" (z.B. die Koordination von Infrastruktur-Einrichtungen) möglichst **innovativ, reibungslos und effizient** zu bewältigen. Notwendig ist dafür die Identifizierung mit dem gemeinsamen Ziel, eine hohe Interaktionsdichte und gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Zeitliche Beständigkeit der Personen, das sprachliche Verständnis und die Akzeptanz und Förderung "gesellschaftlicher Ereignisse" zur Stärkung der persönlichen Beziehungen und des gegenseitigen Verständnisses sind die Ansatzpunkte, mit denen die Netzwerke gestärkt werden können.<sup>11</sup> Der informelle Charakter der Kooperation ermöglicht eine offene und sich weiterentwickelnde Aufgabendefinition und ein flexibles Einbeziehen von externen Akteuren (Umweltverbände, Umweltnutzer, Umwelthelfer). Diese beiden Möglichkeiten sollten noch stärker genutzt werden. Sie stärken nicht nur die Konsens- und Innovationsfähigkeit, sondern verbessern auch die Umsetzung von grenzüberschreitenden Maßnahmen.

**Bei Problemen, die eine völlig einseitige Verursacher-Betroffenen-Konstellation aufweisen und deswegen zu erheblichen Konflikten führen, sollten nicht die "produktionsorientierten" Gremien eingeschaltet werden, da dies zu Spannungen und letztendlich zu einer "Verstopfung" dieser Kooperationskanäle führen würde. Die Lösung solcher Probleme sollte durch eigene Verfahren und Institutionen erfolgen. Diese können allerdings wieder von den allgemeinen Kooperationsgremien initiiert und institutionalisiert werden.**

Hier ist an Konfliktprävention durch **Planungskooperation und frühzeitige Informationsverpflichtungen** zu denken. Durch eine Verstärkung der grenzüberschreitenden Raumplanung sind unverträgliche Nutzungsvorstellungen künftig zu vermeiden und vielleicht auch bestehende konfligierende Nutzungsausweisungen (z.B. am Oberrhein) zu entschärfen. Hier sind am Oberrhein bereits einige

<sup>10</sup> Ob man diese Empfehlungen allerdings generalisieren kann, scheint eine theoretisch sehr interessante Fragestellung zu sein und kann eher skeptisch beurteilt werden. Durch die Auflösung von territorial definierten Einheiten mit intersektoraler Integrationsleistung werden die Positionen auf der übergeordneten Ebene eher unversöhnlicher und Gruppen- bzw. intersektorale Konflikte werden härter. Die Gruppeninteressen- bzw. sektorspezifische Interessen-integrierende Leistung der dezentralen Einheiten in mehrstufig aufgebauten Gemeinwesen wird von Förderalismus-theoretikern hervorgehoben.

<sup>11</sup> Es muß klar betont werden, daß solche Netzwerke immer in der Gefahr der cliquenhaften Abschottung stehen, und dann anderen Meinungen oder Innovationen gegenüber nicht mehr offen sind. Generell gilt es immer einen Mittelweg zu finden. In den Grenzregionen müssen aber erst einmal einige Schritte getan werden zum Aufbau des "sozialen Kitts", der Kooperationen erst die nötige Reibungslosigkeit vermittelt.

Schritte getan worden. Ein weitergehender Ansatz in dieser Richtung ist das "Strukturmodell Hochrhein", das momentan vom Regionalverband Hochrhein-Bodensee und dem Kanton Aargau erarbeitet wird (vgl. Hey/ Betz 1994).

### **Partizipationsfreundliche Verfahren**

Nicht alle Konflikte lassen sich präventiv durch räumliche Planung vermeiden. Konflikte um Infrastrukturanlagen, Standorte und Technologien müssen auch in Grenzregionen wie in Binnenregionen nach einem allgemeinen und möglichst **partizipationsfreundlichen Verfahren** entschieden und legitimiert werden. In Grenzregionen geht es darum, daß auch den ausländischen Bürgern und Institutionen die gleichen Beteiligungsrechte sowohl vor der Entscheidung als auch bei den Rekursinstanzen (vor allem Gerichte) zugestanden werden wie den inländischen Bürgern und Institutionen. Konkret bedeutet dies die Information und Beteiligung der 'Vertreter des öffentlichen Interesses' im Genehmigungsverfahren und die Zulassung und Gleichbehandlung von ausländischen Klägern bei den Gerichten (zu den juristischen Aspekten vgl. Reh binder 1987, Woehring 1987 und Wildhaber 1987). Bei diesen Ansätzen - die bereits zu einem erheblichen Umfang umgesetzt sind - geht es um den **Abbau der Filterwirkung der Grenzen und um die Gleichstellung der Bevölkerung von Grenzregionen** mit Binnenregionen (zu den neueren Entwicklungen und den praktischen Problemen vgl. Droste-Hülshoff 1994). Neben der Angleichung der Abwehrrechte der Bevölkerung muß in Grenzregionen aber auch ein Mechanismus zur Konfliktlösung zwischen den Teilregionen bzw. deren politischen Vertretern gefunden werden. Dies insbesondere weil im Gegensatz zu den grenzüberschreitenden (potentiellen) Schäden die Nutzen (Steuern von Betrieben bzw. Infrastrukturleistungen) eben nicht der anderen Seite zugutekommen, so daß sich für die Seite der Betroffenen stets ein eindeutig negativer Kosten-Nutzen-Saldo ergibt. Neben den Abwehrrechten müßte also ein Mechanismus installiert werden, der einen **Nutzen-Ausgleich** (entsprechend den binnenstaatlichen horizontalen und vertikalen Finanzausgleichen) initiieren und verbindlich machen kann, d.h. Transferzahlungen des Verursachers zum Betroffenen zumindest in dessen Schadenshöhe. Die ökologische Steuerungswirkung resultiert dann daraus, daß dies eine Internalisierung von Kosten bedeutet, was zum Verzicht oder zu ökologischen Verbesserungen führt. Daß solche regionalen grenzüberschreitenden Ausgleichszahlungen prinzipiell möglich sind, zeigen Erfahrungen aus den Räumen Basel und Genf. Grenzüberschreitende Konflikte resultieren aber nicht nur aus unausgeglichene Kosten-Nutzen-Verhältnissen, sondern sind sehr oft Resultat unterschiedlicher Werthaltungen zwischen den Teilregionen. Das bedeutet dann, daß auch ein Verfahren in der Region mit der geringeren Wertschätzung des Umweltschutzes (schwächere Umweltschutznormen) nicht die notwendige Legitimation bei der anderen Teilregion mit der höheren Wertschätzung des Umweltschutzes erbringt. Da es hier um Wertkonflikte geht, sind reine Finanzverhandlungen nicht angebracht, sondern es geht um die Installierung von **Schlichtungsverfahren**, wie z.B. Mediation (vgl. Schnell 1993). Da diese Verfahren momentan in einigen westlichen Staaten bei Standortkonflikten parallel und vorbereitend zu den "eigentlichen" Entscheidungsverfahren eingeführt werden, sind sie auch für Grenzregionen realistische Konfliktlösungsmechanismen. Die letztendliche Entscheidungshoheit bliebe bei den teilregionalen/ nationalen Instanzen (vgl. Oikos 1994).

#### 4.4 Instrumente und Kooperationsintensität

Abschließend sollen hier noch einige Aussagen zu stärker operativen Aspekten der grenzüberschreitenden Kooperation im Umweltschutz angeführt werden. Zum einen geht es um die Ausdehnung und Modernisierung der Instrumenteneinsatzes und zum anderen um die Frage, welche Kooperationsform bzw. Kooperationsintensität bei grenzüberschreitenden Umweltschutzmaßnahmen angebracht ist.

Aus der Debatte und der Forschung über erfolgreichen Umweltschutz wird die Forderung nach **Verbreiterung und Modernisierung der Instrumentenpalette** des Staates abgeleitet (vgl. Scherer/Blatter/Hey 1994: 22/23). D.h. die "klassischen" Instrumente der staatlichen Leistungserstellung (Bsp. Kläranlagen) und der rechtlichen Instrumente (Emissionsgrenzwerte) sollten durch die verstärkte Anwendung von ökonomischen und wissensbasierten bzw. kommunikativen Instrumenten ergänzt und damit das Staatshandeln modernisiert werden. Diese Forderung kann auch an die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gestellt werden, insbesondere da hier die moderneren und "weiche- ren" Instrumente (Geld und Wissen) leichter regionsspezifisch eingesetzt werden können als Rechtsnormen, denen die binnenstaatliche Vereinheitlichung z.T. der grenzüberschreitenden Vereinheitlichung entgegensteht (Bsp. Bootsemissionen, vgl. Blatter 1994a). Allerdings muß betont werden, daß diese weiche- ren Instrumente keinen Ersatz für die "hardware"-Maßnahmen, öffentliche Infrastrukturleistungen und gesetzliche Normen, sind, sondern nur ergänzend eine bessere Steuerungswirkung und eine Akzeptanzsicherung bewirken sollen (vgl. Blatter/Fiebig 1991).

Bei der Frage nach der Kooperationsform bzw. -intensität ist man heute auf allen Ebenen, auf denen sich diese Frage stellt (Europa, Bundesstaat, Stadt-Umland), vom Leitbild einer sehr starken Integration und der damit einhergehenden Zentralisierung und Hierarchisierung abgerückt und setzt mehr auf dezentralere und "**autonomieschonendere**" (vgl. Scharpf 1994) **Zusammenarbeit** ganz nach dem Grundsatz: "Soviel gemeinsam wie nötig, soviel autonom wie möglich." Obwohl sich auch dabei erhebliche Probleme abzeichnen (Entscheidungsschwäche, Intransparenz und Komplexität), scheinen die Vorteile zu überwiegen und andere Alternativen auch keine Realisierungschancen mehr zu besitzen. Ähnliches gilt auch für die grenzüberschreitende regionale Kooperation. Zwar eröffnen sich durch die anvisierten Staatsverträge den kommunalen und regionalen Akteuren auch integrativere Kooperationsformen (Zweckverbände). Allerdings scheint in den untersuchten Regionen sich eher folgendes Muster zu etablieren und damit für die meisten Aufgaben ausreichend zu sein: Stärkere Integration bei den Aktivitäten zur Entscheidungsvorbereitung, d.h. gemeinsame Finanzierung von Gutachten u.ä.; Koordination der Ziele und Programme, aber möglichst separate Umsetzung bei den konkreten "Hardware"-Maßnahmen. Gemeinsam sollte dann wiederum der Verkauf, d.h. die Öffentlichkeitsarbeit zu den initiierten Projekten und Programmen, gestaltet werden, um die gemeinsame Identität nach innen und nach außen zu stärken.



## 5 Handlungsanforderungen an die Politik

### 5.1 Handlungsanforderungen an die Europäische Union

Die Europäische Union hat durch ihre Strategie der kontinentalen Integration durch Liberalisierung und gegenseitige Anerkennung ohne vorhergehende Angleichung (Harmonisierung) der Normen und Standards für die Grenzregionen erhebliche Probleme geschaffen. Die Freiheit der mobilen Faktoren (Arbeit, Kapital) eilt den Abstimmungsmöglichkeiten der administrativen Systeme weit voraus, so daß sich eine Steuerungsücke auftut, die in Grenzregionen zu erheblichen Verwerfungen führen kann. Als Verursacher verstärkter Interaktionen und Interdependenzen zwischen den Regionen ist die EU damit auch in der Pflicht, den Grenzregionen Hilfe zur Bewältigung dieser Probleme zu liefern. Die erste und wichtigste Hilfe ist die Einsicht, daß das Liberalisierungsziel ein mittel- und langfristiges Ziel ist und die **Schutzfunktion von Grenzen anerkannt** und nur langsam abgebaut werden kann. Weiterhin muß die EU den Grenzregionen helfen, den **Charakterwechsel von Grenzen als Barrieren zu Grenzen als Kontaktzonen** (Ratti 1993) **sozio-kulturell und politisch-administrativ zu bewältigen**. Ziel kann allerdings nicht die "open border" sein, da damit die Autonomie und Identität der Teilregionen im Bestand gefährdet ist, sondern Ziel sollte das Konzept der "**border as a filter**" sein (vgl. Ratti 1993: 244), das eine ausgewogene Mischung zwischen Offenheit und Selbstbestimmung/Differenz gewährleistet. Die Gewährleistung von autonomem, selbstständigem Handeln ist gerade für Fortschritte im Umweltschutz von eminenter Bedeutung, um nicht in der "Politikverflechtungsfalle" (Scharpf) gefangen zu werden. Entscheidungsblockaden und Einigungen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner wären das Ergebnis.

Grenzregionen könnten als **Transmissionsriemen bzw. Innovationsscharniere** für ökologische Fortschritte dienen, diese Funktion kann allerdings nicht immer gewährleistet werden. In den Fallstudien wurde deutlich, daß eine funktionalistische Verkürzung, derzufolge die umweltpolitische Integration der sozio-ökonomischen automatisch folgen würde, auf schwachen Beinen steht. Differenzen bei den Normen (Umweltbewußtsein) und bei den spezifischen Interessen, aber auch ein noch mangelhaftes Interaktionssystem führen zu einem erheblichen Handlungsdefizit. Hier gibt es nun verschiedenste Ansatzpunkte für die EU.

Während die **Angleichung von Werten und Normen** (bzw. die Toleranz der anderen) wohl durch die generelle Verstärkung der internationalen Kommunikation verbessert wird, ergeben sich doch spezifische Förderansätze durch die EU, wie sie im INTERREG II-Programm auch bereits berücksichtigt sind: Förderung von Sprachprogrammen, Austauschprogrammen sowie grenzüberschreitende Medienberichterstattung. Die EU hat erkannt, daß die sozio-kulturellen Aspekte mindestens ebenso wichtig sind wie "harte" ökonomische oder Infrastruktur-Aspekte. Dies sollte noch durchgängiger Eingang in ihre Programme finden.

Noch bedeutender ist die Rolle der EU allerdings bei den anderen beiden Hindernissen: Interessensgegensätze und mangelndes Interaktionssystem. Durch die **Bereitstellung von Finanzmitteln** für grenzüberschreitende Kooperationsprojekte wird - wie das INTERREG-Programm zeigt - die Realisie-

zung solcher Projekte ausgelöst. Verteilungsprobleme werden dadurch gemildert, daß nun, dank externem Mittelzufluß, auch Projekte mit nicht ganz symmetrischen Kosten/ Nutzen- Relationen für alle regionalen Beteiligten zu "Positiv-Summen-Spielen" werden. Wünschenswert wäre allerdings eine Vermeidung von problematischem Einsatz der Fördermittel (beispielsweise die Tatsache, daß bei INTERREG I in Spanien und Portugal mehr als drei mal so viel Mittel in den ökologisch unverträglichen Straßenbau flossen als in alle anderen Projekte zusammen, vgl. Leubuscher/ Hager 1994: 60) und eine Fokussierung dieser Mittel auf spezifischere Problemlagen. Gemeint ist damit zum einen die Notwendigkeit einer stärkeren Evaluation der INTERREG-Programme und das Vorschreiben einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die grenzüberschreitenden Maßnahmen (möglichst für alle Maßnahmen, nicht nur für die in den nationalen UVP-Gesetzen vorgesehenen Großprojekte), so daß aktuelle Erscheinungen wie Mitnahme-Effekte und ökologisch bedenkliche Infrastrukturmaßnahmen vermieden werden. Durch Evaluierung und UVPs würden auch innovativere Umweltschutz-Maßnahmen gefördert, während momentan in erster Linie "end-of-pipe"-Maßnahmen von EU-Mitteln profitieren (vgl. Leubuscher/ Hager 1994: 62). Zum anderen wäre zu überlegen, ob man die INTERREG-Gelder nicht spezifischer auf Problemfelder lenken kann, in denen aufgrund einer starken Interessenasymmetrie bisher kaum Aussicht auf erfolgreiche Kooperation innerhalb der grenzüberschreitenden Region bestand (Bsp. Auenschutz am Oberrhein, Blatter 1994b). Dadurch könnte solchen Problemen der redistributive Charakter zwischen den beteiligten Teilregionen etwas genommen werden: Der Unterlieger profitiert von den (unterlassenen) Aktivitäten des Oberliegigers ohne direkt dafür zu bezahlen, was von ihm auch als ungerecht empfunden würde (Verletzung des Verursacher-Prinzips). Für den Oberlieger schließt sich die Kosten-Nutzen-Lücke einer solchen Maßnahme, so daß es ihm leichter fällt, dem Wunsch des Unterlieger-Nachbars nachzukommen. Die heutigen Projekte sind eher dadurch gekennzeichnet, daß man bei Problemen mit gleichgerichteten Interessenstrukturen zusammenarbeitet. Dies mag für die Anfangsphase der Kooperation auch sinnvoll sein, in der die INTERREG-Gelder dann in erster Linie den Zweck erfüllen, die Transaktionskosten zwischen den Partnern zu senken, um "Positiv-Summen-Projekte" zu verwirklichen. Sobald diese Transaktionskosten durch den Aufbau von Kommunikationsnetzen und Institutionen nicht mehr so hoch sind, müssen sich solche Projekte alleine tragen und die INTERREG-Gelder sollten nicht mehr zur Senkung von Transaktionskosten, sondern für die Verringerung von Verteilungsproblemen genutzt werden. Insgesamt kann festgestellt werden, daß die EU sich bei der Mittelvergabe wieder mehr zur zentralen Steuerung und zur selektiven Mittelvergabe bekennen muß - allerdings sollten dies prozedurale Steuerungsmittel (UVPs, Evaluierungsstudien) und Zielvorgaben (z.B. Aufnahme von Projekten mit asymmetrischer Interessenkonstellation) sein, während die konkrete Projektauswahl und -gestaltung den Regionen überlassen werden sollte.

Aber nicht nur bei den Projekten, sondern auch bei den induzierten **Kooperationsstrukturen** sollte die EU-Ebene stärker steuernd eingreifen. Zum einen ist zu kritisieren, daß in den meisten Grenzregionen die INTERREG-Begleitausschüsse ein Parallel- und z. T. sogar Konkurrenz-Gremium zu vorher schon bestehenden Euregio-Gremien darstellt (Bsp. Oberrhein, Bodensee, Scheldemündung, Benelux-Mittengebiet) und so die ohnehin schon komplexe und durch Rivalität gekennzeichnete Institutionsstruktur noch "bereichert" hat. Zum anderen ist problematisch, daß die regionale/ kommunale Ebene bei den INTERREG-Programmen oftmals nur am Rande beteiligt ist (vgl. Leubuscher/ Hager 1994: 23-25). Die entscheidenden Institutionen sollten möglichst stark auch die dezentralen Einheiten miteinschließen und damit auch die Legitimationslücke schließen und neben der horizontalen, grenzüberschreitenden Kooperation auch die Notwendigkeit der vertikalen Abstimmung in den Teilregionen berücksichtigen. Auch hier könnte die EU durch Vorgaben die Legitimität und Transparenz der Kooperationsstrukturen noch stärker fördern als dies bisher auf dem Informationsweg durch das LACE-Programm in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Grenzregionen geschieht (vgl. AGE 1994).

Eine weitere Aufgabe für die EU wäre die Förderung von "**epistemic communities**" (Haas), "advocacy coalitions" (Sabatier) bzw. "Fachbruderschaften" (Scharpf) zwischen den für Umweltschutz zuständigen Akteuren in den Grenzregionen, auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene. Es hat sich gezeigt, daß Umweltschutz-Akteure auch in Grenzregionen wie auf der nationalen Ebene bei der Interessensaggregation eine schwache Position besitzen (vgl. Leubuscher/ Hager 1994: 58/ 59) und sehr stark auf horizontale und vertikale Koalitionspartner angewiesen sind (vgl. Blatter 1994b, Héritier 1995). Spezifische Workshops zur Vermittlung von Fachwissen und zur Knüpfung von Netzwerken sind dabei ebenso wichtig wie die Einbindung von umweltorientierten Akteuren bei der Formulierung von EU-Programmen.

**Forschungsbedarf** besteht in erster Linie noch bei den **Konfliktlösungsverfahren** für Grenzregionen. Dabei muß berücksichtigt werden, daß es bei solchen Konflikten oftmals sowohl um Kosten-Nutzen-Ausgleich, als auch um Wertkonflikte geht. "Weiche" Konfliktlösungsmechanismen wie Mediationsverfahren scheinen in Grenzregionen besonders geeignet zu sein, da sie als Parallelmechanismen die letztendlichen Entscheidungszuständigkeiten nicht in Frage stellen (vgl. Kap. 4).

## 5.2 Handlungsanforderungen an die beteiligten Grenzregionen

Die für die EU-Ebene aufgeführten und von ihr zu fördernden Aspekte gelten natürlich auch für die Grenzregionen, in denen diese Empfehlungen dann konkret umgesetzt werden müssen. Ergänzend und konkretisierend zu den Ausführungen in Kapitel 4 können folgende Handlungsempfehlungen zu den **Strukturen** der grenzüberschreitenden Kooperation gemacht werden:

Es gilt, das Spannungsverhältnis zwischen Komplexität und Transparenz etwas in den Griff zu bekommen. Als erstes ist dabei ein Bekenntnis zur Komplexität zu fordern. Die verschiedenen Umweltprobleme besitzen heute unterschiedliche und sich verändernde räumliche Ausdehnungen, unterschiedliche instrumentelle Notwendigkeiten und unterschiedliche Konfliktlagen. Diese komplexe und dynamische Problemlage erfordert auch eine angemessene institutionelle Antwort zur Bearbeitung. Verschiedene und "weiche" Kooperationsgremien, wie sie in Grenzregionen anzutreffen sind, bilden dafür nicht die schlechteste Grundlage. Man sollte akzeptieren, daß es in Grenzregionen unterschiedliche Kooperationsgremien bezüglich der administrativen Ebenen und hinsichtlich sektoraler und funktionaler Zuständigkeiten gibt. Diese komplexe horizontale Politikverflechtung produziert allerdings Demokratie-Defizite, da die Transparenz nicht mehr gewährleistet ist und die Legitimation der (meist administrativen) Gremien nur noch sehr indirekt vorhanden ist.

### Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperation

Dieses Spannungsverhältnis löst man unserer Meinung nach am besten dadurch auf, daß sich auf den verschiedenen Ebenen (Staat, Kommune) und bei Bedarf in den verschiedenen Sektoren (beispielsweise in Gewässerschutz) jeweils eigene Kooperationsgremien ausbilden. Eine zentrale Euro-Regions-Institution sollte als grenzüberschreitender, öffentlich-rechtlicher **Kommunalverband** nach den Empfehlungen der AGEK strukturiert sein (vgl. AGEK 1994): Das bedeutet einen dreistufigen Aufbau mit politischer Steuerungsebene, Managementebene und Arbeitsgruppen-Ebene. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Bestellung der politischen Steuerungsebene, der "Legislative", durch die

Kommunalparlamente entsprechend dem Parteienproporz. So sind die demokratischen Prinzipien der Legitimation der grundsätzlichen Entscheidungen und der Minderheitenschutz gewährleistet. Eine noch weitergehende Parlamentarisierung durch direkte Wahl dieses Steuerungsgremiums wird z.Z. als nicht sinnvoll und nicht praktikabel abgelehnt. Direkte gewählte Parlamente sollten auf die Ebenen beschränkt bleiben, auf denen die zentralen Entscheidungen gefällt werden und diese sollten wiederum möglichst nach der funktionalen Verflechtungs-Reichweite bestimmt werden. Die eu-regionale Ebene kann heute noch in keinem Fall als eine solche zentrale Bezugseinheit angesehen werden. Diese Struktur besitzt einen weiteren Vorteil: Die Eindeutigkeit und Klarheit der Struktur ist damit allen komplex zusammengesetzten Euroregions-Gremien überlegen und vermeidet die Streitigkeiten um eine selektive Teilnahme und Bevorzugung einzelner Interessen (wie dies z.B. am Bodensee der Fall ist, vgl. Scherer/ Müller 1994). Grundlage für einen grenzüberschreitenden Kommunalverband nach öffentlichem Recht ist ein Staatsvertrag zwischen den betroffenen Nationalstaaten nach dem holländisch-deutsch-niedersächsisch-nordrheinwestfälischem Muster (vgl. den Vertragstext in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1988: 226-241).

Dieser Kommunalverband sollte gleichzeitig die zuständige Stelle für das INTERREG-Programm sein.

Prozessual eingebunden werden können dann die gesellschaftlichen Gruppen, wobei der Befund der Internationalen Vergleichsstudie und der Regionalstudien hier noch deutlichen Handlungsbedarf signalisiert (vgl. Leubuscher/ Hager 1994, Scherer/ Müller 1994, Hey/ Betz 1994): Die Einbeziehung von Umweltinitiativen und -verbänden in die grenzüberschreitenden Kooperation ist bisher äußerst schwach ausgeprägt, während die Wirtschaftsinteressen oftmals bereits in der Institutionenstruktur und der Gremienbesetzung vertreten sind. Die Änderung dieser Praxis ist **die** zentrale Forderung an die Grenzregionen, die aus diesem Forschungsprojekt abgeleitet werden kann. Diese Forderung liegt darin begründet, daß die Umwelt- und Naturschutzverbände einen entscheidenden Innovationspool für eine fortschrittliche Umweltpolitik in den Grenzregionen darstellen und auch bei der Formulierung von Umweltproblemen eine wichtige Rolle spielen. Exemplarisch sei hier nur auf die Rolle der Umweltverbände in der Bodenseeregion hingewiesen, die dort indirekt die grenzüberschreitende Umweltpolitik stark beeinflussen (vgl. Scherer/ Müller 1994).

Als besonders konstruktiv für das Zusammenspiel von mehreren Verbandsebenen mit unterschiedlichen, aber überlappenden Zuständigkeitsbereichen hat sich eine **gemeinsame Administration mit Sekretariat und "unternehmerischer" Geschäftsführung** erwiesen (vgl. Fürst/ Müller/ Schefold 1994: 142; Benz 1993: 113; Schmitz 1993). So könnte man sich auch in Grenzregionen vorstellen, daß das Sekretariat des grenzüberschreitenden Kommunalverbandes auch die administrativen Aufgaben der staatlichen Raumordnungskommissionen und eventueller substaatlicher Konferenzen (wie z.B. der Internationalen Bodensee Konferenz) wie auch von Fachkommissionen (z.B. Gewässerschutz) übernimmt. So hätte man ein gemeinsames Impulszentrum geschaffen, gleichzeitig intersektorale, vertikale und horizontale Politikkoordination erleichtert und dies alles wäre mit der heute gängigen Forderung nach "lean administration" vereinbar.

### **Motive und Orientierung**

Zentral für die Handlungen der Akteure in Grenzregionen sind deren **Motive und Orientierungen**. Dazu sollen nun noch einige Bemerkungen gemacht werden. Grenzgebiete sind z.T. Teile von nationalen Regionen (so in Deutschland), auf jeden Fall aber in nationalstaatliche Einheiten eingebunden. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (im Umweltschutz) steht damit immer im **Spannungsfeld zwischen "Binnen-Einbindung" und "Außen-Bindung"**. Diese Spannung kann nicht durch einfache Lösungen

(Neugliederungen) abgebaut werden, sondern muß konzeptionell und institutionell austariert werden. Problemorientierte, flexible und dadurch oftmals sektoral unterschiedliche Raumabgrenzungen und Kompetenzzuweisungen auch über Grenzen hinweg, sowie ein abgestuftes System der Mehrebenenverflechtung sollten die organisatorischen Leitbilder für die regionale Kooperation sein.<sup>12</sup> Wichtig ist dabei, **abgrenzende und "finalistische" Orientierungen und Argumentationen abzubauen**. Sowohl die zu starke Betonung des Aspekts der grenzüberschreitenden Kooperation der "Peripherie" als Gegenbewegung zur Dominanz der nationalen oder regionalen Zentren (was als identitätsstiftende Motivation oftmals vorzufinden ist und in gewissem Maße auch seine Berechtigung hat, vgl. Leubuscher/ Hager 1994: 10ff), als auch die aus einem "finalistischen" Denken resultierende Angst vor einer Sezession in den Zentralen sind Handlungsorientierungen, die einer pragmatischen Kooperation an Grenzen entgegenstehen. Die Akteure in den Grenzregionen sollten sich darüber im Klaren sein, daß durch die Euroregions-Aktivitäten sich neue Koalitionspartner jenseits der Grenze und in Brüssel finden lassen, daß aber auf der anderen Seite - in erster Linie aus Kompetenz-Gründen - nach wie vor die wichtigsten Kooperationspartner die regionalen und nationalen Zentren sein werden. Pragmatische und problemorientierte Ansätze sind deswegen ideologischen Proklamationen vorzuziehen, auch wenn dies die regionale Mobilisierung erschwert. Den Akteuren in den nationalen und subnationalen Zentren sollte auf der anderen Seite klar sein, daß eine Zentralisierung der Außenkontakte den Problemen nicht gerecht wird und - orientiert an den organisatorischen Leitbildern aus der Wirtschaft - die verstärkte horizontale Kooperation der dezentralen Einheiten auch zur Stärkung der Gesamteinheit (National- bzw. Bundesstaat) beiträgt.

<sup>12</sup> Als institutionelles Vorbild kann hierfür der Raumordnungsverband Rhein-Neckar angesehen werden, an dem mehrere (deutsche) Bundesländer sowie die betroffenen Landkreise und Kommunen beteiligt sind (vgl. Schmitz 1993).

## 6 Literatur

- AGEG, Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (Hrsg.) (1994): Structures of cross-border cooperation on programme level. Gronau: EUREGIO.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1988): Grenzüberschreitende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands. Hannover: Vincentz.
- Benz, Arthur (1991): Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis Heft Nr. 1, S. 46-75.
- Benz, Arthur (1993a): Region Berlin/ Brandenburg. Vorläufige Ergebnisse des Gutachtens. In: Hoffmann, Helmut/ Dill, Günter (Hrsg.): Berlin 2000. Beiträge zum Neubau der Verwaltung. Band II: Region Berlin/ Brandenburg. St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung. S. 105-115.
- Benz, Arthur (1994): Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 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 (1994a): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Bodensee. Unter besonderer Berücksichtigung der Bootsproblematik. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-37. ISSN 0938- 1805)
- Blatter, Joachim (1994b): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein. Freiburg: EURES- Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-43. ISSN 0938-1805)
- Blatter, Joachim/ Fiebig, Karl-Heinz (1991): Umwelt und Öffentlichkeitsarbeit - Beispiele kommunikativer Instrumente im Umweltschutz. DIFU-Materialien, DIFU, Berlin.
- Bullinger, Dieter (1977): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit. Universität Konstanz, Konstanz.
- Droste-Hülshoff, Wilderich von (1994): Grenzüberschreitende Umweltschutzrechte der Kommunen im Deutsch-Französisch-Schweizerischen Grenzgebiet. In: Kommunalpraxis Baden- Württemberg Heft Nr. 2, S. 35-38.
- Etzioni, Amitai (1975): Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen: Westdeutscher Verlag. (Am.Orig.: The Active Society. New York 1968)
- Fürst, Dietrich/ Müller, Bernhard (1993): Vergleichende Analysen von regionalen Verwaltungseinheiten. In: Hoffmann, Helmut/ Dill, Günter (Hrsg.): Berlin 2000. Beiträge zum Neubau der Verwaltung. Bd. II: Region Berlin/ Brandenburg. St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung. S. 137-147.
- Fürst, Dietrich/ Müller, Bernhard/ Schefold, Dian (1994): Weiterentwicklung der gemeinsamen Landesplanung Bremen/ Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Haas, Peter (1990): Saving the Mediterranean. The politics of international environmental cooperation. The political Economy of International Change. New York/ Oxford: Columbia University Press.
- Héritier, Adrienne (1995): Innovationsmechanismen europäischer Politik: Regulativer Wettbewerb und neue Koalitionsmöglichkeiten in europäischen Politiknetzwerken. In: Jansen, Dorothea/ Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerk und Politikproduktion. Konzepte Methoden, Perspektiven. Marburg: Schüren-Verlag. S. 205-220.

- Hey, Christian (1994b): Die europäische Umweltpolitik. München: Beck-Verlag.
- Hey, Christian/Betz, Petra (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel Oberrheinregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-33. ISSN 0938-1805)
- Hey, Christian/Brendle, Uwe (1994b): Towards a new renaissance: A new development model. Part A - Reversing the roll-back of environmental policies in the European Union. o.O.: EEB, European Environmental Bureau.
- Hoffman, Helmut/ Dill, Günter (Hrsg.) (1993): Berlin 2000. Beiträge zum Neubau der Verwaltung Band II - Region Berlin/ Brandenburg. St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- IHK Karlsruhe (1993): Zentralisation oder Dezentralisation - das ist die Frage. In: Badische Heimat Heft Nr. 3, S. 5-19.
- Leubuscher, Susan/ Hager, Wolfgang (1994): Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues. European experiences. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-38. ISSN 0938-1805)
- 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.
- Meyer, Jörg (1994): Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F.W.Scharpfs Konzept. In: PVS Heft Nr. 3.
- Oikos (Umwelt-ökonomische Studenten-Initiative an der Hochschule Sankt Gallen) (1994): Umwelt und Risiko. Konferenz-Ordner zur 7. Oikos-Konferenz am 30.06.-02.07.1994. Sankt Gallen.
- Pötsch, Peter (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel ÖPNV in der Oberrheinregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp-35. ISSN 0938-1805)
- Prittitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske und Budrich.
- Ratti, Remigio (1993): Strategies to overcome barriers: From theory to practice. In: Ratti, Remigio/ Reichman, H. (Hrsg.): Theory and Practice of Transborder Cooperation. Basel/ Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn. S. 241-268.
- 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.
- Reis, Heinz-Eckhard (1994): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden. In: Raumordnung und Raumforschung, S. 36-44.
- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 116-148.
- Scharpf, Fritz W. (1978): Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden-Baden, S. 21-31.
- Scharpf, Fritz W. (1992a): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 11-28.
- Scharpf, Fritz W. (1992b): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 51-95.
- Scharpf, Fritz W. (1993a): 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. (1993b): Versuch über die Demokratie im verhandelnden Staat. In: Verhandlungsdemokratie - Interessenvermittlung - Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 25-50.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 131-155.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Die Politikverflechtungsfälle. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/ New York: Campus Verlag. S. 11-44.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Optionen eines europäischen Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt/ New York: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W./ Benz, Arthur (1990): Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern - Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Senatskanzlei Schleswig-Holstein. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scherer, Roland (1994): Der Einfluß der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer. (= Mobilität und Normenwandel, Band 12)
- Scherer, Roland/ Betz, Petra (1994): Der Landesentwicklungsplan Sachsen. Eine kritische Bewertung. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp- 29. ISSN 0938-1805)
- Scherer, Roland/ Blatter, Joachim (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Erklärungen und Empfehlungen. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-44. ISSN 0938- 1805)
- Scherer, Roland/ Blatter, Joachim/ Hey, Christian (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Umweltpolitik. Historische, theoretische und analytische Ausgangspunkte. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES discussion paper dp-32. ISBN 0938-1805)
- Scherer, Roland/ Müller, Heinz (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel Bodenseeregion. Freiburg i.Br.: EURES-Institut für regionale Studien in Europa. (= EURES dicussion paper dp-34, ISSN 0938-1805)
- Schmitz, Gottfried (1993): Grenzüberschreitende Regionalplanung - Erfahrungen aus dem Rhein-Neckar-Dreieck. In: Hoffmann, Helmut/ Dill, Günter (Hrsg.): Berlin 2000. Beiträge zum Neubau der Verwaltung. Band II: Region Berlin/ Brandenburg. St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung. S. 122-132.
- Schnell, Klaus-Dieter (1993): Neue Formen demokratischen Verwaltungshandelns am Beispiel von Mediationsverfahren bei Konflikten im Umweltbereich. Politikwissenschaftliche Magisterarbeit. Konstanz.
- Schnell, Klaus-Dieter (1994): Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel ÖPNV in der Bodenseeregion. Freiburg: EURES-Institut für regionale Studien in Europa KG. (= EURES discussion paper dp- 36. ISSN 0938-1805)
- Wildhaber, L. (1987): Kernkraftanlagen an der Grenze und ihre grenzüberschreitenden Wirkungen. 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. 213-234.
- 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.
- Wollmann, Hellmut (1990): Politik- und Verwaltungsinnovation in den Kommunen ? - Eine Bilanz kommunaler Sozial- und Umweltpolitik. In: Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens/ Mayntz, Renate/ Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft., Band 4. Baden-Baden: Nomos.
- Zilleßen, Horst (1993): Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik. In: Zilleßen, Horst/ Dienel, Peter C./ Strubelt, Wendelin (Hrsg.): Die Modernisierung der Demokratie. Internationale Ansätze. Opladen: Westdeutscher Verlag. S. 11- 16.