

Joachim Blatter

Integrative Symbole und regulative Normen bei der Institutionenbildung

Erkenntnisse vom Gewässerschutz am Bodensee

Der Schutz des Bodensees ist eines der ersten und erfolgreichsten Beispiele für internationale Zusammenarbeit zum Schutz der Umwelt. Während in den sechziger Jahren noch ein »Umkippen« des Bodensees befürchtet wurde, begann man im Jahr 1998 mit der Vermarktung von Bodenseewasser als hochwertigem Tafelwasser. In diesem Aufsatz soll am Beispiel des Gewässerschutzes am Bodensee ein Beitrag zur Entwicklung einer konstruktivistischen Regimetheorie geleistet werden, denn es wird gezeigt, daß es dort auch dann zu grenzüberschreitenden Regulierungen kam, als weder eine zwingende Notwendigkeit (funktionalistischer Ansatz) noch eine günstige Situationsstruktur (rationalistischer Ansatz) gegeben waren. Die Profilierungsnotwendigkeiten von verschiedensten politischen Akteuren, die den sich konstituierenden transnationalen Raum einer »Euregio Bodensee« institutionell besetzen wollen, liefern die zentralen Motivationen für Regulierungen im symbolträchtigen Gewässerschutz. Vom Fallbeispiel ausgehend werden Schlußfolgerungen für die konstruktivistische Theorie gezogen: Ideen und Institutionen besitzen neben dem normativ-regulativen Aspekt auch eine symbolisch-integrative Dimension.

1. Gewässerschutz am Bodensee – das Puzzle der grenzüberschreitenden Regulierung der Motorbootsnutzung¹

Der Bodensee ist nach dem Genfer See das zweitgrößte Binnengewässer Westeuropas und besitzt seine Bedeutung vor allem als Trinkwasserspeicher und als

1 Ich möchte mich bei Dirk Lehmkuhl und den anonymen Gutachtern/Gutachterinnen der ZIB für die kritischen, aber auch sehr produktiven Kommentare bedanken. Ohne diese Kommentare wäre dieser Artikel nicht zu dem geworden, was er heute darstellt. Ein Dankeschön gebührt auch Albrecht Kasper und Judith Michelmann für technische Unterstützungen. Nicht zuletzt möchte ich mich bei Helen Ingram bedanken – durch ihre Initiative und im Rahmen unseres gemeinsamen Buchprojektes *Reflections on Water: New Approaches to Transboundary Conflict and Cooperation* (MIT-Press) bin ich zu dieser Reinterpretation meiner Studie zum Gewässerschutz am Bodensee aus dem Jahre 1994 (Auftraggeber: EU-Kommission und Schweizerische Bundesregierung) gekommen.

Mittelpunkt einer Tourismusregion. Die Zusammenarbeit der Bodenseeanrainer² zum Schutz des Sees kann als eines der frühesten (Strübel 1992: 42; Breitmeier et al. 1993) und wohl auch erfolgreichsten internationalen Umweltschutzregime betrachtet werden (Müller 1991; Scherer/Müller 1994). Die grenzüberschreitende Einigung auf weltweit einzigartige, sehr anspruchsvolle Emissionsstandards für Motorboote auf dem See im Jahre 1991 wurde neben dem Erfolg bei der Bekämpfung der Eutrophierung³ als herausragendes Element der Zusammenarbeit beim grenzüberschreitenden Gewässerschutz am Bodensee gefeiert (IBK 1991).

Bereits im Jahre 1973 wurde im Rahmen einer Revision der »Bodensee-Schiffahrtsordnung« (BSO) aus Gründen des Gewässerschutzes ein Verbot der 2-Takt-Motoren über 10 PS vereinbart (Schweizerisches Bundesamt für Verkehr 1982). Nachdem das Thema »Belastungen durch Motorboote« jahrzehntelang einen prominenten Platz auf der politischen Agenda der Bodenseeregion eingenommen hatte und intensiv zwischen den Anrainern um eine Regulierung der Boote verhandelt wurde, gab es im Jahre 1991 einen Durchbruch zu einer Festlegung von verbindlichen Emissionsstandards für die Motorboote auf dem See. Eine erste Stufe der Abgasvorschriften ist 1993 in Kraft getreten, die zweite Stufe im Jahr 1997. Die zweite Stufe der Abgasvorschriften setzt hohe Anforderungen bezüglich der Emissionen (HC 8,5 g/kWh; NO_x 7,5 g/kWh; CO 114 g/kWh). Diese Anforderungen liegen deutlich über denjenigen, die im gleichen Zeitraum von der Europäischen Union beschlossen wurden.⁴

Diese Erfolge im grenzüberschreitenden Umweltschutz sind keineswegs leicht zu erklären, da z.B. die »objektive« Interessenkonstellation der Anrainer nicht sehr kooperationsförderlich ist. So bleibt es vor allem erstaunlich, daß die Vorarlberger die sehr aufwendigen⁵ und – im Bereich der Bootsregulierung – sehr anspruchsvollen (und damit sehr einschränkenden) Maßnahmen mitgetragen haben, obwohl sie kein Trinkwasser aus dem See entnehmen (AWBR 1994).

- 2 Dies sind die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, das österreichische Land Vorarlberg und die schweizerischen Kantone St. Gallen, Thurgau sowie Graubünden und die beiden Appenzeller Halbkantone (diese sind keine direkten Anrainer, liegen aber im Wassereinzugsgebiet).
- 3 Die Bodenseeanrainer haben in einem koordinierten Bau- und Investitionsprogramm von 1960 bis 1995 über sechs Milliarden DM für die Reinhaltung des Bodensees aufgebracht. Damit konnte der See, der in den sechziger Jahren kurz vor dem »Umkippen« stand (Einsle 1971: 34), weitgehend saniert werden; die Gefahr der Eutrophierung (d.h. ein »Ersticken« des Sees durch eine Überversorgung mit Nährstoffen) ist in den neunziger Jahren gebannt worden. Der Erfolg der Gewässerschutzmaßnahmen zeigt sich eindrücklich in der Tatsache, daß im Jahr 1998 die Bodensee-Wasserversorgung (BWV) begann, Bodenseewasser als hochwertiges Tafelwasser zu vermarkten (Südkurier, 8.8.1997: 13).
- 4 Interview Vetterli, Straßenverkehrs- und Schiffsamt, Kanton St. Gallen. Da die Schweiz kein EU-Mitglied ist, bleiben die strengeren Bodenseestandards gültig, auch nachdem die EU dann deutlich weniger anspruchsvolle Standards beschlossen hat (See-spiegel 1999/06).
- 5 In Vorarlberg wurden von 1960-1990 über 1,2 Mrd. DM in die Abwasserreinhaltung investiert (IGKB 1985; Technische Universität Berlin 1993: 64).

Im folgenden wird gezeigt, daß nicht nur die »objektive« Interessenkonstellation bzw. Situationsstruktur die Zusammenarbeit bei der Bootsregulierung kaum erklären kann, sondern daß auch andere Faktoren, die in verschiedenen Spielarten der Regimeanalyse als entscheidend für die Entstehung einer internationalen Regulierung angesehen werden, hier keine kooperationsfördernde Ausprägung besaßen oder für die verbindliche Zusammenarbeit als nicht hinreichend betrachtet werden müssen.

2. Die mangelnden Grundlagen für funktionale und interessenbasierte Erklärungsansätze

Es liegt nahe, eine Erklärung der Einführung von Abgasvorschriften für Boote und Schiffe auf dem Bodensee im Rahmen der Erkenntnisse der Regimeanalyse zu suchen, da sich dieser Forschungsstrang sehr stark auf internationale Zusammenarbeit im Bereich des Umweltschutzes konzentriert hat.⁶ Bevor gezeigt wird, daß die in der Regimeanalyse immer wichtiger werdenden kognitiven Faktoren auch am Bodensee eine bedeutende Rolle spielten, werden anhand der Diskussion einfacher funktionalistischer und rationalistischer Ansätze erste Zweifel deutlich, ob die steuerungsorientierten Ansätze der Regimeanalyse die adäquaten Konzepte für ein Verständnis der grenzüberschreitenden Regulierung am Bodensee beinhalten.

2.1. Zwingende Notwendigkeit zur grenzüberschreitenden Regulierung?

In funktionalistischen und einfachen rationalistischen Ansätzen der Regimeanalyse wird explizit oder implizit als notwendige (für die Rationalisten aber nicht ausreichende) Voraussetzung für die Entstehung eines internationalen Regimes der sachliche Bedarf an einer gemeinsamen Regulierung angenommen. Dies entspricht der »Problemdruck-Hypothese« im Rahmen einer funktionalistischen Erklärung von Regimeformierungen (List 1991: 9f). Aber auch in der rationalistischen Regimeanalyse wird davon ausgegangen, daß eine Zusammenarbeit nur in Situationen erfolgt, in denen es aufgrund von materiellen Interdependenzen zu negativen oder positiven Externalitäten kommt. Solche »problematischen Situationen« zeichnen sich dadurch aus, daß die rationale Verfolgung individueller Interessen zu kollektiv widersinnigen Ergebnissen führen kann (Zürn 1992: 154f). Zur Vermeidung dieses *Collective-action*-Problems sind »normative Institutionen« notwendig, die »außer den gemeinsamen Kommunikationsgrundlagen auch soziale Normen und Regeln [beinhalten], die das zur Verfügung stehende Handlungssset einschränken, da sie entweder etwas verbieten oder gar etwas bestimmtes verlangen« (Zürn 1992: 142). Die Teilnahme an einem normativen Regime ohne die Existenz von »problematischen Situationen« er-

6 Grundlegend für die Definition von Regimen: Krasner (1983); für den situationsstrukturellen Ansatz in der Regimeanalyse: Zürn (1992); weitere Überblicksliteratur zur Regimetheorie: Haggard/Simmons (1987); Kohler-Koch (1989); Rittberger/Mayer (1993); Levy et al. (1995); Hasenclever et al. (1996).

scheint aus dieser Perspektive für rationale Akteure nicht plausibel, da dadurch ohne zwingenden Grund ihre Handlungsautonomie eingeschränkt wird.

Im folgenden wird deswegen zuerst der Frage nachgegangen, ob es einen Problemdruck bzw. eine problematische Situation in Bezug auf die Motorboote auf dem See gab. Dabei ist das »Umweltproblem«, d.h. die politische Handlungs- und Regulierungsnotwendigkeit vom Problem der internationalen politischen Zusammenarbeit zu unterscheiden. Deswegen werden nun zuerst die Hintergründe der Bootsnutzung und die Probleme für die Umwelt, die dadurch entstehen, skizziert. Dann wird detailliert geklärt, inwieweit eine Notwendigkeit zur Zusammenarbeit am Bodensee bestand.

Die Nutzung des Sees für den Wassersport bzw. für den Tourismus allgemein erhielt bereits Anfang dieses Jahrhunderts massiven Auftrieb durch die Veranstaltung einer »Bodenseewoche« im Jahre 1908, die nach dem Vorbild der »Kieler Woche« Konstanz zu einer Drehscheibe des internationalen Wasser- und Rennmotorboot-sports aufwerten sollte (Trapp 1994). Während in der ersten Hälfte des Jahrhunderts der (motorisierte) Wassersport einer kleinen exklusiven Schicht vorbehalten blieb, dehnte sich der Kreis der Motorbootsbesitzer nach den Weltkriegen mit der aufkommenden Wohlstands- und Freizeitgesellschaft stark aus – wobei der Besitz einer Motorjacht nach wie vor ein Distinktionssymbol wohlhabender Kreise geblieben ist. Seit dem Zweiten Weltkrieg stieg die Zahl der Boote jährlich sehr deutlich bis zum Ende der siebziger Jahre, in den achtziger Jahren wuchs sie weiterhin, aber nicht mehr so stark. Anfang der neunziger Jahre stagnierte die Anzahl der Boote insgesamt bei einer Zahl von ungefähr 55.000 zugelassenen Booten auf dem See. Ebenfalls auszumachen war ein Trend zu immer stärkeren Motoren – sowohl bei den reinen Motorbooten wie auch bei den Segelbooten mit Motor (IGKB 1994).

Grundsätzlich können zwei Arten von Belastungen des Sees durch die Schifffahrt unterschieden werden: a) die strukturellen (ökosystemaren) Belastungen und b) die Stofflichen (chemisch-toxikologischen) Belastungen (Umweltministerium Baden-Württemberg 1992).

Als strukturelle bzw. ökosystemare Beeinträchtigungen durch Schiffe und Boote wird die Zerstörung von Habitaten sowie die Störung anderer menschlicher Nutzungen bezeichnet. Insbesondere der enorme Flächenverbrauch durch Häfen, Stege und Bojenfelder fällt hierbei ins Gewicht. Von den 160 km des baden-württembergischen Seeufers sind 45 km durch Schifffahrtseinrichtungen genutzt. Alle diese Anlagen liegen in den wichtigen Flachwasserzonen und rufen spezifische Beeinträchtigungen bzw. die völlige Zerstörung der Funktionen dieser Flachwasserbereiche hervor. Die ufernahen Flachwasserbereiche sind als Kontaktzone zwischen Land und Wasser ein besonders vielgestaltiger und artenreicher Lebensraum. Diese Bereiche dienen auch der Selbstreinigung des Sees durch den Abbau von organischen Substanzen. Nicht nur die Flachwasserzonen im See werden durch die Schifffahrtsanlagen zerstört, die Anlagen führen auch auf dem Land zum Verbrauch wertvoller Naturräume (Umweltministerium Baden-Württemberg 1992; IGKB 1987).

Boote schädigen die Natur aber nicht nur durch die Anlagen am Ufer, sondern auch durch das Aufscheuchen der Wasservögel und durch den Wellenschlag. Der Bodensee erfüllt als Lebensraum für eine spezialisierte Tier- und Pflanzenwelt wichtige Funktio-

nen von europaweiter Bedeutung. Er ist Zugrastplatz und Winterquartier für 300 000 Wasservögel, die aus Nord- und Osteuropa sowie Westsibirien an den Bodensee kommen. Die Störung dieser Wasservögel kann dazu führen, daß diese sich nicht ausreichend für ihre alljährlichen weiträumigen Wanderflüge regenerieren können (Deutsche Umwelthilfe 1991). Der von schnellen Booten ausgehende Wellenschlag wurde auch als Ursache für den massiven Rückgang der Schilfbestände bezeichnet – allerdings scheint inzwischen deutlich zu werden, daß die Uferverbauungen und nicht die Boote auf dem See hierfür primär verantwortlich sind (Landtag von Baden-Württemberg 1992).

Bei den stofflichen Belastungen standen die durch die Bootsmotoren eingetragenen Kohlenwasserstoffe im Vordergrund. Aufgrund von Laborversuchen wird ihnen bereits in relativ geringen Konzentrationen eine toxische Wirkung für die Wasserorganismen zugeschrieben. Nach den (umstrittenen) Berechnungen des IGKB-Berichtes Nr. 29 (1982: 16) betragen die Emissionen der Schifffahrt 1980 1120t leichte Kohlenwasserstoffe, an denen die Sportschifffahrt mit 755t beteiligt war, und 42t schwere Kohlenwasserstoffe (Sportschifffahrt 21t). Daneben werden für das Bezugsjahr 1980 folgende weitere Schadstoffemissionen aufgeführt, die allerdings nicht alle vollständig in das Wasser, sondern auch in die Luft eingetragen werden (IGKB 1982: 18; Anteil der Sportschifffahrt in Klammern): 2860t (2000t) Kohlenmonoxid (CO); 335t (120t) Stickoxide (NO_x); 38t (5t) Schwefeldioxid (SO₂) und 1,3t (1t) Bleiverbindungen. Weitere biozide Stoffe gelangen durch Reinigungsmittel (Phosphate) und durch sog. *Antifouling*-Mittel in den Bodensee.

Entspricht das Problem der Boote auf dem Bodensee einem *Collective-action*-Problem, wodurch sich eine Notwendigkeit zur Bildung grenzüberschreitender Regime ergibt? Auf den ersten Blick erscheint dies offensichtlich, denn die Boote bewegen sich zu einem großen Teil auf einem Gewässer, das keinem Staat eindeutig zugeordnet ist, also ein *common good* darstellt. Bei einem genaueren Blick zeigt sich, daß eine erhebliche grenzüberschreitende Interdependenz nur bezüglich der stofflichen Probleme, d.h. bezüglich der toxischen Verschmutzung des Wassers existiert. Das Wasser kann nicht eindeutig einer Seite zugeordnet werden, so kann z.B. die Verschmutzung des Wassers durch ein deutsches Boot auch die Trinkwasserqualität für die Schweizer beeinträchtigen. Bei einer unkoordinierten Regulierung muß jede Seite fürchten, daß die andere Seite als *free-rider* von den eigenen Schutzmaßnahmen profitiert, ohne selber Einschränkungen bezüglich der Bootsnutzungen vornehmen zu müssen.

Dagegen zeigt sich bei den strukturellen Beeinträchtigungen, daß die Anrainerstaaten mit einem »gleichen Problem«, aber nicht mit einem »gemeinsamen Problem« konfrontiert sind: Strukturelle Beeinträchtigungen der Flora und Fauna entstehen vor allem durch die Liegeplätze der Boote und durch den Transport der Menschen und Boote zum See. Diese Beeinträchtigungen sind nun aber örtlich festgelegt und damit jeweils einer spezifischen Gebietseinheit zuzuordnen. Für den Zustand der ökologisch wertvollen Flachwasserzonen spielt ausschließlich die eigene Regulierungspraxis für Bootslichegeplätze eine Rolle, die deutschen Flachwasserzonen werden z.B. nur marginal durch schweizerische Boote beeinträchtigt. Das heißt, auf allen Seiten existiert die Problematik der strukturellen Belastungen durch Boote (gleiches Problem), die Belastungen erfolgen aber fast ausschließlich durch die ei-

genen Aktivitäten – eine zwingende Notwendigkeit zur grenzüberschreitenden Koordinierung von Regulierungen gibt es nicht.⁷

Insgesamt läßt sich festhalten: Die stofflichen Belastungen wurden unter Zugrundelegung der Anzahl der zugelassenen Boote berechnet, ein wirklicher Nachweis dieser Belastungen ist nie erfolgt. Die Kritiker der Berechnungen können darauf verweisen, daß die Qualität des entnommenen Trinkwassers zu keiner Zeit wirklich beeinträchtigt wurde⁸ – die strukturellen Belastungen sind dagegen durch direkte Messungen und Beobachtungen nachgewiesen. Ein »objektiver Problemdruck« ist damit nur für die strukturellen Belastungen gegeben, die Relevanz der stofflichen Problematik blieb immer umstritten und ist aus heutiger Perspektive sehr zweifelhaft.

Aber nicht nur beim Handlungsdruck, sondern auch bei der Notwendigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergibt sich ein differenziertes Bild: Die strukturellen Belastungen der Schifffahrt wirken sich vor allem am Ufer der nationalen Teilregionen aus, die stofflichen Belastungen dagegen im gemeinsamen Gewässer. Eine »problematische Situation« im Sinne der rationalistischen Regimeanalyse existiert damit nur in dem Bereich, in dem die umweltpolitische Relevanz des Problems nun wiederum äußerst zweifelhaft ist.

Eine direkte funktionalistische Ableitung der grenzüberschreitenden Regulierung aus einer objektiven Notwendigkeit ist damit ausgeschlossen. Auch für eine rationalistische Perspektive zeigen sich gravierende Erklärungsschwierigkeiten, da die Selbstbindung, die aus einer solchen Regulierung resultierte, aufgrund der fehlenden Notwendigkeit wenig plausibel ist.⁹

- 7 Einzig die ökosystemare Vernetzung des Bodensees spricht für eine gewisse Interdependenz bezüglich der Regulierung der Bootsliegeplätze. Dies gilt aber fast ausschließlich für die biochemische Reinigungsleistung der Flachwasserzonen für den Gesamtsee. Bei den Habitaten ist die wichtigste Verflechtung gar nicht innerhalb des grenzüberschreitenden Bodensees auszumachen – die größte Bedeutung des Bodensees liegt in seiner Funktion als »Sprungbrett« für die weiträumige Migration der Vögel (Deutsche Umwelthilfe 1991). Grenzüberschreitende Zusammenarbeit aufgrund einer ökologischen Interdependenz würde deswegen bedeuten, mit den Regionen in Nordeuropa, wo sich die Vögel im Sommer aufhalten, zusammenzuarbeiten.
- 8 Die Wasserwerke am Bodensee warnten zwar immer wieder vor einer potentiellen Gefährdung des Wassers durch Kohlenwasserstoffe, betonten aber noch viel mehr, daß das von ihnen gelieferte Wasser keinerlei Verschmutzung aufweist. Letztere Aussagen wurden von den Organisationen der Bootsbesitzer herangezogen, um die behaupteten Belastungen durch die Boote in Zweifel zu ziehen (vgl. IBMV-Inside: Magazin des Internationalen Motorbootverbandes am Bodensee, April 1992).
- 9 Eine rationalistisch-liberale Herleitung der Regulierungsbereitschaft, die nicht auf dem Druck zur Problemlösung, sondern auf der Art des Problems des kollektiven Handelns basiert (Grundmann 1999: 21f), kann die Lücke nicht schließen. Der Gewässerschutz ist im Vergleich zur Bootsnutzung ein »diffuses Interesse«, dessen Repräsentation und Durchsetzung deutlich schwieriger ist. Zwar haben sich am Bodensee starke organisatorische Kapazitäten entwickelt, die Gewässerschutzinteressen vertreten, aber auch die (einfluß-)reichen Bootsbesitzer sind äußerst gut organisiert und können sich auf die Vertretung ihrer spezifischen Interessen konzentrieren. Diese Elemente werden unten im Rahmen der Diskussion des »advocacy-coalitions«-Ansatzes nochmals aufgegriffen und die empirischen Aussagen präzisiert. An dieser Stelle soll nur verdeutlicht werden, daß eine einfache rationale Ableitung der Regulierung aus dem Typ des Regulierungsgegenstandes nicht möglich ist.

Aus einer rationalistischen Perspektive bleibt noch die Möglichkeit der Annahme, daß die Unsicherheiten über die möglichen Konsequenzen der stofflichen Belastungen dazu führten, daß die Anrainer eine Vorsorgepolitik betrieben. Damit sich eine solche vorsorgende, d.h. nicht auf unabweisbaren Krisenphänomenen basierende Politik durchsetzen läßt und ein gemeinsames Handeln zur Unsicherheitsreduktion entsteht, bedarf es allerdings bestimmter Voraussetzungen: Eine mögliche Voraussetzung ist eine günstige »Situationsstruktur«, d.h. eine kooperationsförderliche Interessenkonstellation (Zürn 1992) zwischen den beteiligten Akteuren, so daß kein großer Druck nötig ist, um zu einer Regulierung zu kommen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, daß eine »alarmistische« Problemdefinition grenzüberschreitend so stark etabliert werden konnte, daß eine Vorsorgepolitik wiederum »zwingend« erschien. In den nächsten Abschnitten wird gezeigt, daß die erste Voraussetzung nicht erfüllt war. Die zweite Voraussetzung war zwar gegeben, da eine umweltorientierte *epistemic community* eine solche Problemdefinition grenzüberschreitend verankern konnte. Allerdings kann so nur das grenzüberschreitende *agenda setting* der Bootsproblematik erklärt werden – nicht aber die Einigung auf die gemeinsame Regulierung.¹⁰

2.2. Günstige Situationsstruktur oder gouvernementale »two-level«-Spieler?

In der Regimeanalyse wird oft davon ausgegangen, daß eine internationale Kooperation dann vergleichsweise leicht ist, wenn die beteiligten Staaten gleich- bzw. ähnlichgerichtete Interessen an der Zusammenarbeit besitzen (z.B. Zürn 1992: 165f; Young 1989: 366f). In der Erweiterung des rationalistischen Ansatzes geht man nicht mehr von Staaten als einheitlichen Akteuren aus, deren Präferenzen eindeutig aus internen sozio-ökonomischen Faktoren abgeleitet werden können, sondern konzentriert sich auf die spezifischen Regulierungsinteressen der gouvernementalen Akteure, denen damit ein von den »objektiven« Interessen ihres Landes unabhängiger Handlungsspielraum zugestanden wird. Die *Gate-keeper*-Rolle der staatlichen Exekutiven

10 Zwei weitere Argumente sprechen gegen die Annahme, daß die Reduktion von Unsicherheit das Motiv für die grenzüberschreitende Regulierung war: Zum einen hat Zürn (1998: 630) festgestellt, daß eine bestehende Unsicherheit über die Kosten der Nichtkooperation (hier Nichtregulierung) eine Einigung eher erschwert (im Gegensatz zur Unsicherheit um die Kostenverteilung zwischen den Partnern – hier ist Unsicherheit eher kooperationsfördernd, vgl. Young 1989). Am Bodensee war allerdings die Unsicherheit über die Konsequenzen des Nichthandelns hoch, während die Verteilungsimplicationen relativ klar waren und die Netto-Nutzenasymmetrien zwischen den Ländern und Kantonen nur zeitweise verschleiert werden konnten. Das zweite Argument ist rein empirischer Natur: Wenn das Motiv der Kooperation wirklich ein Vorsorgemotiv gewesen wäre, hätte man sich viel stärkere Mühe um den Nachweis der realen Problematik der stofflichen Belastungen machen müssen. Ein (an-) gemessener Nachweis der toxischen Gefährdung wurde allerdings nie erbracht. Statt dessen veranlasste man erhebliche wissenschaftlich-technische Untersuchungen, um herauszufinden, ob die bereits festgelegten Emissionsstandards motoren-technisch erfüllbar sind.

eröffnet den nationalen Vertretern aber nicht nur einen Spielraum in den internationalen Verhandlungen. Vielmehr können sie die internationalen Verhandlungen nun wiederum nutzen, um innenpolitische Blockaden aufzubrechen und politische Ziele gegenüber den innenpolitischen Adressaten besser durchzusetzen.¹¹ Dementsprechend wäre die Regulierung der Motorboote so zu erklären, daß die regulierenden Behörden sich grenzüberschreitend zusammenschlossen, um gegenüber der mächtigen Bootslobby ein Druckmittel zu besitzen. Damit diese Erklärung plausibel ist, müßten gleichgerichtete Präferenzen bei den Regierungsakteuren in den internationalen Verhandlungen feststellbar sein. Im folgenden wird gezeigt, daß weder die »objektive« Interessenkonstellation noch die vertretenden Präferenzen der nationalstaatlichen Regulierungsbehörden die dafür notwendige Übereinstimmung aufwiesen.

Die nationalen Interessenprofile in bezug auf die Regulierung der Motorboote waren sehr unterschiedlich: Die Nutzungsinteressen waren bei allen beteiligten Seiten zwar ähnlich stark, da es einen dichten Bootsbestand und hohe Wachstumsraten auf allen Seiten des Sees gab. Die Produzenteninteressen (d.h. die Bootsbauer und Werften) waren allerdings überwiegend auf der schweizerischen Seite vertreten (Blatter 1994: 30-32). Und auch bei den Schutzinteressen ist eine klare Asymmetrie festzustellen. Weite Teile Baden-Württembergs sind von der Versorgung mit Bodenseewasser abhängig.¹² Im österreichischen Vorarlberg wird dagegen überhaupt kein Trinkwasser aus dem Bodensee entnommen. Auf schweizerischer Seite gibt es erhebliche Wasserentnahmen, allerdings sind die schweizerischen Anliegerkantone weit weniger vom Bodenseewasser abhängig als Baden-Württemberg (Grim 1983; Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung 1989: 28). Aus einer externen, quasi »objektiven« Sicht auf die Interessenprofile der Anrainer ist die Situation am Bodensee durch eine Oberlieger-Unterlieger-Konstellation gekennzeichnet, mit sehr starkem Kooperationsinteresse auf der Seite von Baden-Württemberg und geringem Kooperationsinteresse vor allem auf österreichischer Seite.

Aber nicht nur diese aus Nutzungs- und Schutzinteressen abgeleiteten »objektiven« Interessenlagen, sondern auch die tatsächlich vertretenen Positionen der Anrainerstaaten zeigen keine kooperationserklärende Übereinstimmung: Während die beteiligten deutschen und österreichischen Behörden und Politiker für eine restriktive Bootsregulierung eintraten, argumentierten insbesondere die Schweizerische Bundesregierung und die Regierung des Kantons Thurgau gegen eine Einschränkung der Bootsnutzung und blockierten auch lange Zeit eine Einigung bei der grenzüberschreitenden Regulierung (Blatter 1994: 57). Die Abweichungen der geäußerten Prä-

11 Diese Ansätze basieren auf dem Konzept des *two-level-game* (Putnam 1988), das Zangl (1994) für die Regimetheorie spezifiziert hat. Die hier im Zentrum stehende Argumentation der strategischen Selbstbindung der politischen Akteure, um innenpolitische Hindernisse zu überwinden, ist aber vor allem in der Analyse der politischen Prozesse der Europäischen Union vorzufinden (vgl. z.B. Grande 1995: 355).

12 Aus den 18 Entnahmestellen erhielten ab den siebziger Jahren ca. 4 Mio. Verbraucher jährlich etwa 180 Mio. m³ Bodenseewasser, davon flossen allein über 120 Mio. m³ über die Fernleitungen der deutschen Bodenseewasserversorgung vor allem in den mittleren Neckarraum, das Kerngebiet von Baden-Württemberg.

ferenzen von den »objektiven« Interessenprofilen lassen sich folgendermaßen plausibel machen: Während die Bootsbesitzer in Deutschland und Österreich zu einem erheblichen Teil aus den nationalen und subnationalen Zentren kommen und von den Bewohnern (und den Akteuren in Politik und Verwaltung) in der Region eher negativ betrachtet werden, sind die schweizerischen Bootsbesitzer vorwiegend »Einheimische« (die Züricher haben ihren eigenen See). Diese territoriale *cleavage* wird durch einen wichtigen Unterschied in der politischen Kultur der Anrainerstaaten noch verstärkt: Während sich in Deutschland und in Österreich Vertreter der großen Volksparteien mit einer restriktiven Haltung gegenüber den Motorbooten der »Großkopfeten« profilierten, sind in der (konservativen Ost-) Schweiz solche klassenkämpferischen Untertöne für die Politiker nicht gewinnbringend und es herrscht eine pragmatische Abwägung der Boots- und Gewässerschutzinteressen vor.¹³ Ein weiterer Grund für die zurückhaltende Position der schweizerischen Seite gegenüber Regulierungen der Boote auf dem Bodensee liegt darin, daß in der Schweiz dieser Bereich auf nationaler Ebene geregelt wird. So ist die Zulassung von Booten in Deutschland und Österreich jeweils spezifisch an einen See gebunden, während eine Zulassung in der Schweiz für alle Seen gilt und an den anderen Seen keine Notwendigkeit für eine strikte Regulierung der Motorboote gesehen wurde (Schweizerisches Bundesamt für Verkehr 1982). Während also auf deutscher und österreichischer Seite die grenzüberschreitende Bootsregulierung als strategische Selbstbindung der Politik gegenüber den Regulierungsadressaten aufgefaßt werden könnte, trifft dies auf die schweizerische Seite nicht zu. Hier mußten andere Faktoren hinzukommen, um die entgegenstehenden gesellschaftlichen und politischen Interessen zu überwinden.

Insgesamt wird deutlich, daß weder eine objektive funktionale Notwendigkeit zur Bootsregulierung noch eine Homogenität der Präferenzen der Bodenseeanrainerstaaten gegeben war, und somit können einfache funktionale und rationalistische Ansätze die grenzüberschreitende Kooperation nicht erklären.

3. Weiterführend, aber unvollständig: Normativ-kognitive Ansätze

Sowohl in den problembezogenen bzw. funktionalistischen wie auch in den akteurs- bzw. interessenbezogenen Ansätzen in der Regimetheorie wird den normativ-kognitiven Faktoren eine immer größere Aufmerksamkeit gewidmet (Zürn 1998: 619). Dabei wird betont, daß glaubwürdiges Expertenwissen und institutionalisierte Normen in entscheidendem Maße dazu beitragen können, daß internationale Zusammenarbeit zustandekommt (vgl. z.B. Grundmann 1999; Gehring 1995). Im folgenden wird gezeigt, daß eine solche Konzeptualisierung von ideellen Einflußfaktoren einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit leistet, den Durchbruch bei der Regulierung der Boote aber alleine nicht erklären kann.

13 Interview Vetterli, Straßenverkehrs- und Schiffsamt des Kantons St. Gallen.

3.1. Epistemic Communities als grenzüberschreitende Brückenbildner

Wissensbasierte Erklärungsansätze (im Sinne von *weak cognitivism*, vgl. Hasenclever et al. 1996: 206-210) verweisen darauf, daß die Interessen der beteiligten Akteure durch ihre Wahrnehmung und ihr (kausales) Wissen beeinflusst werden. Dabei wird insbesondere auf die Rolle von *epistemic communities* (Haas 1992) hingewiesen. *Epistemic communities* werden als »network[s] of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain« (Haas 1992: 3) definiert.

Am Bodensee hatte sich im Bereich des Gewässerschutzes seit den sechziger Jahren eine solche grenzüberschreitende, expertenbasierte Wissensgemeinschaft (*epistemic community*) herausgebildet. Einen Kern dieser Wissensgemeinschaft stellte die 1960 gegründete Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (IGKB) dar.¹⁴ Die IGKB verabschiedete in den Jahren 1967 und 1987 jeweils »Richtlinien für die Reinhaltung des Bodensees«, die von den Anliegerstaaten »sorgfältig zu erwägen und nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechtes nach besten Kräften durchzusetzen« sind (Art. 6 Abs. 1 des Übereinkommens). Innerhalb der IGKB hat sich ein intensives Gemeinschaftsgefühl herausgebildet, das auf einer gemeinsamen Problemsicht und auch auf einer sehr freundschaftlichen Atmosphäre basiert. Die IGKB arbeitete intensiv mit den limnologischen Instituten in Deutschland und der Schweiz zusammen und erarbeitete eine Reihe von wissenschaftlichen Berichten zu verschiedensten Problemen des Gewässerschutzes am Bodensee, so auch den Bericht Nr. 29 über die »Limnologischen Auswirkungen der Schifffahrt auf dem Bodensee«, den sie im Jahre 1982 vorlegte.

Kaum weniger bedeutend und ergänzend zur IGKB trägt die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein (AWBR) zur Stärke der Gewässerschützer am Bodensee bei. Einfluß gewinnt die von den Wasserwerken am Bodensee initiierte AWBR dank der grundlegenden Funktion ihrer Mitglieder (Trinkwasserlieferung für 10 Millionen Menschen), ihrer politischen Verknüpfung mit der kommunalen Ebene (Kommunen als Träger der Wasserwerke) und aufgrund ihrer organisatorischen Kapazitäten. Im Jahr 1968 schlossen sich neun schweizerische und neun deutsche Wasserwerke zur AWBR zusammen, um gemeinsam »Gefahren für die öffentliche Wasserversorgung abzuwenden und zu beseitigen« (Art. 2 Abs. 1 der Statuten der AWBR).¹⁵ Obwohl kein eigenständi-

14 Die IGKB wurde 1960 im »Übereinkommen über den Schutz des Bodensees gegen Verunreinigungen« gegründet. Vertragsunterzeichner sind die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern, die Republik Österreich, die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Kantone St. Gallen und Thurgau. Das Fürstentum Liechtenstein sowie die Kantone Graubünden und die beiden Appenzeller Halbkantone sind informell in die Kommission einbezogen (Müller-Schnegg 1994: 119-122).

15 Der AWBR sind in den Folgejahren weitere kommunale Wasserwerke aus der Schweiz, Liechtenstein, Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg und dem Elsaß beigetreten, so daß die AWBR in den neunziger Jahren 66 Mitglieder umfaßte (Weindel et al. 1993: 520). 1970 schloß sich die AWBR mit der Arbeitsgemeinschaft Rhein-Wasserwerke e.V. (ARW), welche 1953 gegründet wurde und mit der Rijncommissie Waterleidingsbedrijven Holland (RIWA), welche ihre Arbeit 1951 aufgenommen hatte, am 23. Januar zur Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR) zusammen (Schalekamp 1988: 3).

ges Sekretariat besteht und das AWBR-Budget von 300.000 SFr fast vollständig für das wissenschaftliche Untersuchungsprogramm verbraucht wird, kann der nach deutschem und schweizerischem Recht verfaßte Verein große Aktivitäten unternehmen. Durch die flächendeckende Präsenz und die kommunale Verankerung erreicht die AWBR einen schnellen Informationsfluß und eine massive politische Mobilisierung.¹⁶ Die Zielsetzung der AWBR, die alleine auf Oberflächengewässer und auf stoffliche Betrachtung fixiert war, trug erheblich dazu bei, daß die Thematisierung der Schifffahrtsproblematik fast ausschließlich auf die Kohlenwasserstoffe gelenkt wurde. Die ursprünglich von den Naturschützern aufgebraachte Thematik der ökosystemaren Beeinträchtigungen wurde damit bis Ende der 1980er Jahre in den Hintergrund gedrängt. Der seeumgreifende Zusammenschluß der Umweltschützer in der Arbeitsgemeinschaft Naturschutz Bodensee (ANU) bildet das dritte – älteste, aber bezüglich der Expertenmacht am wenigsten bedeutsame – Standbein der gewässerschutzorientierten *epistemic community*.

Damit kann die wissenschaftliche Dominanz einer gewässerschutzorientierten *epistemic community* sowie deren deutliche Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern in der Tat zur Erklärung beitragen, warum bei der Bootsproblematik auf dem Bodensee der Ruf nach einer grenzüberschreitenden Regulierung immer stärker wurde. Die Zusammenarbeit in der IGKB und der AWBR führte dazu, daß die territorialen Interessengegensätze der Anrainerstaaten in den Hintergrund gerückt wurden und die gewässerschutzorientierte Problematisierung der Schifffahrt auf dem Bodensee überall zur dominierenden Wahrnehmung wurde. Dies bedeutet, daß auch die schweizerischen und österreichischen Vertreter in der IGKB und der AWBR sowie viele Politiker in diesen beiden Anrainerstaaten für eine restriktive Bootspolitik eintraten. Der *Epistemic-community*-Ansatz macht auch plausibel, warum sich die Debatte um die Beeinträchtigungen durch die Boote von den ökosystemaren Belastungen, die von den Naturschützern in den 1950er und 1960er Jahren in den Vordergrund gerückt wurden, auf die stofflichen Belastungen verlagerte. Die Zielsetzungen der kapazitätsstarken »Wissensproduzenten« IGKB und AWBR waren primär auf die Wasserqualität in einem engen Sinne gerichtet – die Existenz dieser grenzüberschreitenden Institutionen führte also dazu, daß die Problematik der Boote zu einem grenzüberschreitenden Problem umgedeutet und damit ein weiterer internationaler Regulierungsbedarf geschaffen wurde.

Diese wissenschaftlich-kognitive Dimension der Regulierungsinduktion wird ergänzt durch die normative Kraft, die die 1967 verabschiedete Richtlinie der IGKB zur Reinhaltung des Bodensees auch in bezug auf die Regulierung der Boote bewirkte. Dort wurde gefordert, »daß die Wasserfahrzeuge so gebaut und betrieben werden müssen, daß die Beschaffenheit des Seewassers nicht nachteilig verändert wird« (IGKB 1972: 35). Die sich verdichtenden Normen und die intensive Zusammenarbeit innerhalb des (bis Mitte der 1980er Jahre auf stoffliche Probleme konzentrierten) intergouvernementalen Gewässerschutzregimes trugen damit ebenso dazu bei, daß die Interessengegensätze der Anrainerstaaten in den gemeinsamen Gremien meist in den Hintergrund gedrängt wurden und ein grenzüberschreitender Druck zur Regulierung der Boote entstehen konnte.

16 Interview Gutzwiller, Geschäftsführer Arbeitsgemeinschaft Wasserwerke Bodensee-Rhein.

Die politischen »Durchbrüche« zur grenzüberschreitenden Regulierung der Boote kann ein solcher normativ-kognitiver Ansatz aber nicht erklären, denn die Betrachtung der grenzüberschreitenden Netzwerke der Umwelt- und Gewässerschützer allein ergibt ein sehr unvollständiges Bild der Situation am Bodensee. Während im Bereich der Abwasserreinigung die hegemoniale Problemdefinition dieser Wissensgemeinschaft ausreicht, um in den Anrainerstaaten und –kommunen überall erhebliche finanzielle Aufwendungen zur Reinhaltung des Sees durchzusetzen, ist dies im Bereich der Bootsregulierung nicht der Fall. Vor allem liegt dies daran, daß die grenzüberschreitende Regimebildung am Bodensee bereits in den siebziger Jahren sektoral ausdifferenziert war und die Bootsregulierung in der Schnittmenge zwischen Gewässerschutz- und Schifffahrtspolitik stattfand.

Im sektoralen Politikfeld Schifffahrt finden sich ebenfalls grenzüberschreitende intergouvernementale Kommissionen und Wissensgemeinschaften, allerdings mit einer ganz anderen Problemdefinition als die der Gewässerschützer. Dabei spielt vor allem die Internationale Schifffahrtskommission für den Bodensee (ISKB) eine bedeutende Rolle, denn ihr wurde die Regelungskompetenz für die Schifffahrt auf dem Bodensee übertragen. Ab Mitte der sechziger Jahre trafen sich Vertreter der Nationalstaaten, um die seit 1867 bestehende »Internationale Schifffahrts- und Hafenordnung für den Bodensee« neu zu fassen. Streitigkeiten um die Hoheitsrechte auf dem See und die von den Gewässerschützern verlangte restriktive Regulierung der Boote verhinderten aber lange Zeit eine Einigung. Erst im Jahre 1973 konnte von den Anrainerstaaten Deutschland, Schweiz und Österreich ein völkerrechtliches »Übereinkommen über die Schifffahrt auf dem Bodensee« unterzeichnet werden. Dabei wurde gleichzeitig die ISKB institutionalisiert und aufgrund dieses Übereinkommens trat 1976 die »Bodensee-Schifffahrtsordnung« (BSO) in Kraft. Die BSO fand in den Folgejahren Eingang in die nationalen Gesetzesordnungen. Obwohl in der ISKB nur Vertreter der staatlichen Aufsichtsbehörden vertreten sind, vertraten die Mitglieder dieser Kommission in der Auseinandersetzung um die Regulierung der Boote eher die Interessen der Bootsbesitzer und wehrten sich gegen restriktive Maßnahmen.¹⁷ Dies ist vor allem durch den engen Kontakt zwischen staatlichen Regulierern und Regulierungsadressaten und durch die spezifischen sektoralen Aufgaben- und Problemlichkeiten der Schifffahrtsbehörden zu erklären. Daneben spielt aber auch eine Rolle, daß eine intersektorale Integration auf deutscher Seite deswegen kaum möglich war, weil Baden-Württemberg in der Gewässerschutzkommission eine führende Rolle spielte, bei der Schifffahrtskommission aber der Bund die Federführung besaß.

Insgesamt bedeutet dies, daß die Existenz einer starken *epistemic community* der Gewässerschützer zwar ausgereicht hat, einen grenzüberschreitenden Handlungsdruck zu erzeugen und zu einem gewissen Maße auch die Interessengegensätze der Anrainerländer und -kantone zu überdecken. Die institutionelle Differenzierung der grenzüberschreitenden Regulierungsstrukturen am Bodensee führten aber dazu, daß sich die restriktiven Regulierungsvorschläge der Gewässerschützer nicht durchsetzen ließen.

17 Interviews Schnegg und Wieland, Amt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft des Kantons Thurgau, Frauenfeld; Ellegast, Schifffahrtsamt Konstanz.

3.2. Die vollständigere Perspektive: Antagonistische Advocacy-Koalitionen

Im letzten Abschnitt wurde gezeigt, daß ein grenzüberschreitender Konsens zwischen Experten in einem sektoralen Regulierungsfeld für eine grenzüberschreitende Regulierung bestimmter Themen in einem ausdifferenzierten institutionellen Gefüge nicht ausreicht. Die vorherrschende Akteurskonstellation mit zwei antagonistischen Koalitionen entspricht damit weniger dem *Epistemic-community*-Ansatz als vielmehr dem *Advocacy-coalition*-Ansatz, den Paul Sabatier zusammen mit Hank C. Jenkins-Smith (Sabatier 1993; Sabatier/Jenkins-Smith 1999) im Rahmen der *Policy*-Forschung entwickelt hat. Nach diesem Ansatz konkurrieren in bestimmten Politikfeldern zwei antagonistische *Advocacy*-Koalitionen und versuchen, politische Entscheidungen nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. *Advocacy*-Koalitionen bestehen aus »Personen in unterschiedlichen Positionen (gewählten Beamten, Politikern und Verwaltungsbeamten, Vorsitzenden von Interessengruppen, Wissenschaftlern), die ein spezifisches *belief system* teilen [...] und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen« (Sabatier 1993: 127). *Belief systems* werden als ein »Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperezeptionen« definiert (Sabatier 1993: 127). Neben diesen Koalitionen gibt es auch noch sog. *policy-broker*, die als Vermittler auftreten können. Dieser Ansatz zeigt sich als besonders angemessen für die Prozesse der grenzüberschreitenden Regulierung der Boote auf dem Bodensee.

Als erste *Advocacy*-Koalition können die Umwelt- und Gewässerschützer und ihre grenzüberschreitenden Organisationen beschrieben werden. Die Überzeugung, daß die große Anzahl von Booten und Schiffen auf dem Bodensee eine Gefahr für den Natur- und Kulturräum Bodensee darstellt, ist die gemeinsame normativ-kognitive Basis dieser Koalition. Diese Koalition formierte sich bereits in den sechziger Jahren. Die Arbeitsgemeinschaft Naturschutz Bodensee (ANU), die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein, die Gewässerschutzkommission und die Fischereikommission forderten in Stellungnahmen zur »Bodensee-Schiffahrtsordnung« einschneidende Maßnahmen gegen die Boote auf dem See.

Daraufhin formierte sich eine Gegenkoalition, die zum einen aus dem Internationalen Bodensee-Motorboot-Verband¹⁸ und zum anderen aus der sich bildenden Schiffahrtskommission für den Bodensee bestand. Bei diesen Akteuren herrscht die Überzeugung vor, daß die berechneten stofflichen Belastungen des Sees weitgehend ein statistisches Artefakt bilden, da die Zulassungsbestimmungen auf der deutschen

18 Bereits nach den ersten Forderungen nach Beschränkungen für die Motorboote am Bodensee formierten sich die Motorbootfahrer in den sechziger Jahren zum Internationalen Bodensee-Motorboot-Verband (IBMV). Der IBMV umfaßt insgesamt 32 verbandliche Mitglieder, davon 19 aus Deutschland, 10 aus der Schweiz und 3 aus Vorarlberg. Als die Debatte um die Auswirkungen der Schifffahrt auf den Bodensee immer heftiger wurde, gründete man eine spezifische Lobby-Organisation: Die ARGE FUN. Die Sportvereine wurden nun in die Lobby-Organisationen der Wassersportler mit eingebunden (vgl. Südkurier, 14.9.1993: 14). Neben einer ausgeprägten Öffentlichkeitsarbeit und Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren wurden auch Gegengutachten in Auftrag gegeben (Interview Nägeli, Internationaler Motorboot-Verband, Gottlieben).

Seite die Anzahl der Boote »künstlich« aufblähen, während in Wirklichkeit die Anzahl der Boote auf dem See deutlich geringer ist. Auf der deutschen Seite müssen auch die Boote angemeldet werden, die an Land oder an anderen Orten liegen, welche die Besitzer aber potentiell auch auf dem Bodensee einsetzen wollen. Die beiden Koalitionen besitzen damit sehr unterschiedliche Wahrnehmungen des Problems. Es bestehen erhebliche Unterschiede sowohl auf der normativen Ebene (Bodensee als Naturlandschaft versus Bodensee als Vergnügungsgebiet), vor allem aber auch auf der kognitiven Ebene. Bereits die wirklich relevante Anzahl der Boote auf dem See ist umstritten und noch viel stärkere Uneinigkeit besteht darüber, ob es einen kausalen Zusammenhang zwischen Bootsemissionen und einer gesundheitsgefährdenden Gewässerverschmutzung gibt bzw. ob hier eine Vorsorgetendenz besteht.¹⁹ Es ist offensichtlich, daß die grenzüberschreitende Kommunikation innerhalb dieser Koalitionen dazu geführt hat, daß die divergierenden Problemdefinitionen zwischen den Koalitionen sich verhärteten.

Die Bildung von transnationalen Lobby-Organisationen ist im Kontext von internationalen Regimen nichts ungewöhnliches – der Unterschied dazu liegt hier nun darin, daß sich die grenzüberschreitende Regulierung der Boote im Spannungsfeld von zwei sektoralen Regimen (einem Gewässerschutz- und einem Schiffsregime) abspielte. Die intergouvernementalen Kommissionen, die Gewässerschutzkommission und die Schiffsregimekommission, waren nicht so sehr das Ziel von gesellschaftlichen Interessenvereinigungen, sie bildeten selbst den Kern der *Advocacy*-Koalitionen. Dies wurde in den folgenden Jahren noch deutlicher, als sich der Konflikt vom öffentlichen Schlagabtausch in den regionalen Medien hinter die Kulissen verlagerte und wissenschaftliche Studien und Meßprogramme die Argumentation der jeweiligen Seite untermauerten. Das Klima zwischen IGKB und ISKB war zu Beginn der siebziger Jahre durch Rivalität und Mißtrauen charakterisiert. Nach Aussagen von Mitgliedern der Kommission waren die Verhandlungen über die Regeln der Bodensee-Schiffsregime »ein harter Kampf« zwischen IGKB und ISKB.²⁰

Insgesamt läßt sich somit feststellen: Die Herausbildung von grenzüberschreitenden Netzwerken, Gemeinschaften und Institutionen mit einer geteilten Problemdefinition trägt zwar zur Forderung nach grenzüberschreitenden Regulierungen bei, und zwar auch dann, wenn eine solche Regulierung sachlich nicht zwingend erforderlich ist. Solche sektoralen grenzüberschreitenden Gemeinschaften und Institutionen sind aber in Politikfeldern, die in der Schnittmenge zwischen klassischen Ressortzuständigkeiten liegen, nicht ausreichend für eine grenzüberschreitende Einigung. Im Gegenteil, die grenzüberschreitende Koalitionsbildung führt zu einer Verschärfung der sektoralen *cleavages*. Ohne Konzepte, Mechanismen und Akteure der Konfliktmediation, die gleichzeitig die interterritorialen und intersektoralen Grenzen überwin-

19 Resümee aus verschiedensten Interviews, insbesondere mit Herrn Müller, Institut für Seenforschung, Langenargen und Herrn Neidlein, BUND, Möggingen einerseits sowie Herrn Ellegast, Schiffsregimeamt Konstanz und Herrn Nägeli, Internationaler Motorboot-Verband, Gottlieben andererseits.

20 Interview Engler, Amt für Umweltschutz des Kantons St. Gallen.

den, sind Einigungen kaum zu erwarten. Der folgende Abschnitt zeigt, wie die Idee der »Euregio Bodensee« und ihre institutionellen Konstitutionsprozesse eine solche Mediatorenfunktion einnehmen konnten. Da der nachfolgende Erklärungsansatz über die bisher vorzufindenden Konzepte in der Regimetheorie hinausführt, wird induktiv vorgegangen und zuerst eine genaue Darstellung der fallbezogenen Mechanismen präsentiert, die zur grenzüberschreitenden Regulierung führten. Danach werden aus diesen Erkenntnissen Schlussfolgerungen für die Theorie gezogen.

4. *Die Idee der Euregio Bodensee: Extern induzierter Integrationsdiskurs, institutioneller Profilierungswettbewerb und der Druck zur Einigung bei der Bootsregulierung*

In diesem Abschnitt wird gezeigt, wie die Idee einer grenzüberschreitenden Euregio Bodensee zu Beginn der 1970er Jahre und zu Beginn der 1990er Jahre *windows of opportunity* öffnete, in denen es gelang, die durch interterritoriale, aber insbesondere auch durch intersektorale Gegensätze blockierten Verhandlungen zur Regulierung der Boote auf dem Bodensee zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Die »Wellen« der »Mikrointegration« (Haefliger 1997) in Richtung einer Euregio Bodensee erzeugten bei den politisch-administrativen Akteuren in dem symbolisch wichtigen Bereich der Gewässerpolitik einen enormen Druck zur grenzüberschreitenden Einigung, weil die institutionelle Konkurrenz einen Profilierungs- und Erfolgszwang erzeugte. Die genauen Kontexte, Abläufe und Mechanismen werden zuerst für die erste »Welle« der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dargestellt, bei der die Bodenseeschiffsordnung mit einem Verbot der Zweitaktmotoren über 10 PS verabschiedet werden konnte. Danach erfolgt die Darstellung der zweiten »Welle« zu Beginn der 1990er Jahre, die die anspruchsvollen Emissionsstandards und einen Beschluß zur Beschränkung der Bootsliegeplätze brachte. Zur Stärkung des zentralen Arguments, daß der allgemeine politische Integrationsdiskurs für die Einigung bei der sektoralen Bootsregulierung zentrale kausale Bedeutung besitzt, wird dabei auch gezeigt, daß in den Zeiten ohne Integrationseuphorie (sozusagen in den »Wellentälern« der Mikro-Integration) eine Einigung nicht zustande kam, obwohl die umweltpolitischen, sektoralen Debatten zu diesen Zeitpunkten ihre Höhepunkte erreichten.²¹

4.1. *Die erste Welle der Institutionalisierung der Euregio: der Durchbruch zur Internationalen Schiffsordnung für den Bodensee*

Den ersten Höhepunkt der Debatte um die Regulierung der Motorboote erlebte die Bodenseeregion Mitte der 1960er Jahre, als die Umweltschützer in der Region durch die grenzüberschreitenden Pläne zur Schiffbarmachung des Hochrheins sehr stark

21 Die »Wellen« der grenzüberschreitenden Institutionenbildung zeigen sich nicht nur innerhalb der Bodenseeregion, sondern sind auch deutlich zu erkennen, wenn man die Konstituierung von Euregios europaweit vergleicht (Perkmann 2000: 24).

mobilisiert waren und sich dann auch anderen, ähnlichen Gefahrenfeldern zuwandten (Häusler 1974). Mit der 1960 gegründeten Internationalen Kommission zum Schutz des Bodensees (IGKB) gab es nun auch einen Adressaten, bei dem die Umweltschützer ihre Forderungen vorbringen konnten. Beim Thema Motorboote konnten sie auf eine breite Unterstützung der Politiker zurückgreifen. So forderten bereits 1963 die Landräte von Konstanz, Überlingen und Stockach, Teile des Überlinger- und Untersees für Motorboote zu sperren. Die Landesregierung Baden-Württemberg lehnte dies mit dem Hinweis auf internationale Abstimmungsnotwendigkeiten ab. In allen Anrainerstaaten gab es kommunale und parlamentarische Vorstöße zur Eindämmung der Belastungen durch Boote und Schiffe (Schweizerisches Bundesamt für Verkehr 1982). Zu diesem Zeitpunkt waren die Umweltschützer aber noch weitgehend regional bzw. national, aber nicht grenzüberschreitend organisiert. Außerdem erlebte die Bodenseeregion in den sechziger Jahren den Höhepunkt der nationalstaatlichen Souveränitätsdoktrin (Blatter 2000). Charakteristisch dafür waren Versuche, den bisher ungeklärten Grenzverlauf auf dem Bodensee festzulegen²² und eine internationale Vereinbarung zur Regelung der Wasserentnahmen, welche die verteilungsorientierte Perspektive zwischen den Nationalstaaten in dieser Zeit widerspiegelt.²³ Die 1961 angestoßenen und 1966 aufgenommenen Verhandlungen zur Revision der Internationalen Schifffahrts- und Hafensordnung gerieten sofort ins Stocken. Die beteiligten Nationalstaaten stritten sich über die hoheitsrechtlichen Grundlagen auf dem See und um die Inhalte der gemeinsamen Ordnung.

- 22 Der Bodensee stellt im Bereich des Obersees »ein völkerrechtliches Kuriosum« (Orbig 1990: 376) dar: Es ist die einzige Gegend in Europa, in der die Grenzen der Anliegerstaaten nie festgelegt worden sind. Weder die Akte des Westfälischen Friedens 1648, noch die des Wiener Kongresses 1815, noch der Grenzvertrag zwischen Bayern und Österreich 1844, noch der Staatsvertrag über die Rheinregulierung 1892 und auch nicht die Friedensverträge von 1919 und zuletzt der österreichische Staatsvertrag von 1955 enthalten irgendeine Bestimmung zum Grenzverlauf im See. Insbesondere die kleineren Anrainerstaaten und -kantone verteidigten stets die Kondominium-Theorie, die im Gegensatz zur Realteilungstheorie davon ausgeht, daß die größten Teile des Sees gemeinsames Hoheitsgebiet darstellen (Graf-Schelling 1978: 22-24).
- 23 Trotz der enormen Mengen, welche die Bodensee-Wasserversorgung dem See entnimmt, sind diese weit davon entfernt, den Wasserstand des Bodensees nennenswert zu beeinflussen. Obwohl somit also kein objektives Verteilungsproblem besteht, bestanden die Schweizer und Österreicher, kurz nachdem sie sich in ein Gewässerschutzregime einbinden ließen, darauf, die Gewässerpolitik auch in quantitativer Hinsicht grenzüberschreitend zu regulieren. Als Baden-Württemberg die anderen Anliegerstaaten über die geplanten Wasserentnahmen der Bodensee-Wasserversorgung informierte, erhoben die Schweizer und Österreicher zwar keine Einwände, wollten aber 1963 durch eine formelle Regelung ihr Mitspracherecht bei zukünftigen Entnahmen gesichert haben (Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung 1989: 34). In einem 1967 von der Bundesrepublik Deutschland, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich ratifizierten »Übereinkommen über die Regelung von Wasserentnahmen aus dem Bodensee« wurde ein Konsultationsausschuß mit je einem Vertreter pro Anlieger(national)staat eingesetzt. Dieser Ausschuß kam bisher allerdings noch nie zum Einsatz (Müller-Schnegg 1994: 118).

Zu Beginn der siebziger Jahre wandelte sich der ideelle Kontext für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Bodensee dann grundlegend. Ausgangspunkt dafür waren Initiativen des Europarates, die in vielen westeuropäischen Grenzregionen zu einer Umorientierung in bezug auf das grenznachbarliche Verhältnis und zu ersten Anfängen für die breite Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sorgten (Blatter/Clement 2000). Diese externen Kooperations- und Integrationsideen wurden von den Akteuren am Bodensee aufgegriffen und führten zu einer Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Um diese Institutionalisierung wiederum zu legitimieren, suchten diese grenzüberschreitenden Netzwerke nach profilierungsträchtigen Themen – das Thema der Motorboote bot sich dafür in idealer Weise an. Die nationalstaatlichen Akteure, die bisher bei den Verhandlungen zur Schifffahrtsordnung nicht vorankamen, wurden dadurch unter massiven Einigungszwang gesetzt.

Die erste relevante Initiative des Europarates war diejenige, das Jahr 1970 zum »Europäischen Naturschutzjahr« auszurufen. Dies brachte einen erheblichen Schub in Richtung einer regelmäßigeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Umweltverbände um den See. Die dann gegründete Arbeitsgemeinschaft Naturschutz Bodensee (ANU) vereinigte als loser Dachverband 33 private Naturschutzverbände und Bürgerinitiativen mit insgesamt 18.000 Mitgliedern in der Bodenseeregion.²⁴ Als zentrale Aufgabenstellung für dieses grenzüberschreitende Netzwerk der Umweltschützer bot sich das überall virulente, aber bisher jeweils nur national diskutierte Thema der ökologischen Belastungen des Sees durch die Motorboote an. Die Zusammenarbeit der Umweltschützer entwickelte sich bereits durch den gemeinsamen Kampf gegen die Schiffbarmachung des Hochrheins, allerdings benötigte es dann den Impuls »von außen«, um die Zusammenarbeit formal zu institutionalisieren. Da aber zu diesem Zeitpunkt das eigentliche einigende Thema bereits weitgehend »erledigt« war – denn es zeichnete sich ab, daß die Schiffbarmachung von der deutschen Seite aus nicht weiterverfolgt wurde –, suchten die Umweltschützer nach einem Thema, das die grenzüberschreitende Institutionalisierung legitimierte.

Noch bedeutender war allerdings eine zweite Initiative des Europarates, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit für Politiker und Regierungen zu einem relevanten Thema machte. Auf der ersten Sitzung der vom Europarat initiierten Europäischen Raumordnungsministerkonferenz wurde im September 1970 eine Empfehlung zur Bildung von grenzüberschreitenden Raumordnungskommissionen verabschiedet (Münch 1971). Daraufhin setzte am Bodensee ein Wettlauf um die institutionelle Besetzung dieses Aufgabenfeldes ein. Kommunalpolitiker versuchten, einen grenzüberschreitenden Planungsverband mit dem Namen Euregio Bodensee zu gründen. Dies scheiterte, denn die subnationalen Regierungen (deutsche und österreichische Bundesländer sowie die Schweizer Kantone) konterten mit der Einberufung einer Internationalen Bodenseekonferenz (IBK). Die subnationalen Akteure rechtfertigten ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten damit, daß ihre Belange von den nationalen Regierungen nicht ausreichend berücksichtigt würden. Die nationalen Regierungen schließlich gründeten die binationalen Raumordnungskommissionen (Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission, Deutsch-Österreichische Raumordnungskommission) (Blatter 2000).

24 Interview Jakobi, Deutsche Umwelthilfe, Radolfzell.

Der veränderte generelle Diskurs im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die allseitigen Bemühungen zu deren Institutionalisierung wirkte sich auch auf das Politikfeld »Schifffahrt« aus. Dies ist zum einen damit zu erklären, daß die Integrations- und Kooperationseuphorie auf die Teilnehmer der Verhandlungen um die Schifffahrtsordnung abfärbte. Bedeutender war aber wohl, daß alle der neugegründeten grenzüberschreitenden Institutionen Kompetenzen im Bereich des Natur- und Umweltschutzes für sich reklamierten und damit in Teilbereichen eine potentielle Konkurrenz für die verhandelnden Schifffahrtsämter darstellten. Für die Schifffahrtsämter wurde es höchste Zeit, mit der Verabschiedung der Schifffahrtsordnung ihren Zuständigkeitsbereich abzusichern und durch die Einsetzung der ISKB das Feld institutionell zu besetzen. Dadurch wird erklärbar, daß sich die nationalen Delegationen plötzlich auf einen Kompromiß bei den hoheitlichen Fragen einigen konnten, obwohl dieser äußerst umständlich war. Statt einer grundsätzlichen Entscheidung zwischen der Kondominium-Theorie und der Realteilungstheorie verständigte man sich auf eine komplizierte Sonderregelung für Kontrollzonen im Bereich der Schifffahrt. Damit konnte 1973 eine Einigung bei den Verhandlungen erzielt werden, so daß 1976 die neue Schifffahrtsordnung in Kraft trat (Graf-Schelling 1978).

Mit dem Schwung der ersten »Welle« der Mikro-Integration konnte es der Gewässerschutz-Koalition gelingen, die Anrainerstaaten zu einer Regulierung der Motorboote zu bewegen. Dies bedeutete aber nicht, daß sie sich auch inhaltlich durchsetzen konnten. Denn die Verhandlungen zur »Bodensee-Schifffahrtsordnung« wurden von den klientelnahe Schifffahrtsverwaltungen ausgeführt. Dadurch konnten sich bei dieser ersten Regulierung der Boote weitgehend die Interessen der Bootsnutzer durchsetzen. Das Verbot der Zweitakt-Motoren über 10 PS war ein weitgehend symbolisches Zugeständnis an die Gewässerschützer, denn davon waren nur wenige größere Boote betroffen (Drexler 1980: 155) – nicht zufällig wurden damit die große Masse der kleineren Boote ausgenommen und nur einige Jachtbesitzer getroffen.

4.2. Die zweite Welle der Institutionalisierung: Der Durchbruch bei den Emissionsstandards

Das Thema der Bootsregulierung blieb aber weiterhin sehr virulent, da die Umweltschützer sich mit ihrem rein symbolischen Erfolg nicht abfinden wollten und insbesondere auch deswegen, weil die neu gegründeten Institutionen (IBK, DSRK) nach Themenfeldern suchten und Boote zum zentralen Thema ihrer Agenden machten.²⁵

- 25 Insbesondere bei der IBK wurde in den 1970er Jahren deutlich, daß ihre Gründung durch Ministerpräsident Filbinger ausschließlich aus institutionenpolitischen Gründen erfolgte (Ausschaltung der kommunalen Konkurrenz bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Kompensation der Stadt Konstanz für die Verlagerung des Sitzes des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee nach Waldshut). Die IBK arbeitete in den siebziger Jahren nicht kontinuierlich und suchte Ende der 1970er Jahre nach einem profilierungsträchtigen Thema (Bullinger 1977; Drexler 1980).

Bereits Anfang der 1980er Jahre steuerte die umweltpolitische Debatte um die Boote auf dem See einem neuen Höhepunkt zu. Die Internationale Gewässerschutzkommission (IGKB), die sich bisher vor allem mit der Koordinierung des Baus von kommunalen Abwasserkläranlagen beschäftigte, verfaßte einen Bericht zu den »Limnologischen Auswirkungen der Schifffahrt auf den Bodensee« (IGKB 1982). In diesem Bericht wurde der Schwerpunkt auf Belastungen durch Schadstoffe gelegt und eine Gefährdung der Wasserqualität konstatiert. Obwohl dieser Bericht am Bodensee hohe politische Wellen schlug und die Regierungschefs in der IBK sofort die Initiative zu einer restriktiven Regulierung ergriffen, konnte zu diesem Zeitpunkt keine grenzüberschreitende Einigung erzielt werden. Im Zeichen der »Eurosklерose« dümpelte auch die Idee der Euregio Bodensee vor sich hin und die Thurgauer Kantonsregierung konnte es sich 1984 leisten, im letzten Moment ihre Zustimmung in der IBK zu einer strikten Bootsregulierung zurückzuziehen (Blatter 1994: 49).

Die IBK richtete daraufhin eine Subkommission »Abgasvorschriften« ein. Die achtziger Jahre waren von wissenschaftlich-technischen Untersuchungen zu den Möglichkeiten der technischen Reduktion der Bootsemissionen gekennzeichnet. Jahrelang wurden immer weitere Untersuchungen zur technischen Machbarkeit von Emissionsstandards vorgenommen. In der Subkommission »Abgasvorschriften« der IBK waren Mitglieder der beiden sektoralen Kommissionen (IGKB, ISKB) vertreten. Durch den intensiven Kontakt über die sektoralen Grenzen hinweg und durch die hilfreiche Rolle der konsensorientierten schweizerischen Akteure näherte man sich langsam einem Kompromiß, der außerhalb der administrativen Akteure aber umstritten blieb.²⁶

Erst als Ende der achtziger Jahre eine neue Welle der grenzüberschreitenden Institutionenbildung die Bodenseeregion erreichte, gab es einen weiteren politischen Durchbruch zur grenzüberschreitenden Regulierung der Boote auf dem See. Diesmal war es nicht mehr der Europarat, sondern die Europäische Gemeinschaft, die mit der Ausrufung des Europäischen Binnenmarktes für das Jahr 1992 und der Lancierung eines Förderprogrammes für Grenzregionen (INTERREG) im Jahr 1990 einen erneuten Wettlauf um die institutionelle Besetzung des Feldes induzierte. Verschiedenste Akteure wie z.B. die Parlamentarier der Anrainerstaaten und –kantone und die Kommunen um den See gründeten neue grenzüberschreitende Gremien. Erstes Thema all dieser neuen Vereinigungen war stets der identitätsstiftende Gewässerschutz (Blatter 1994: 41).

Die Internationale Bodenseekonferenz wurde insbesondere durch den zweiten, nun erfolgreichen Versuch der Gründung einer regionalen grenzüberschreitenden Institution, den Bodenseerat, herausgefordert. Im Bodenseerat schlossen sich regional bedeutende Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zusammen. Man proklamierte »die Stimme des Volkes« der Bodenseeregion zu sein und zielte auf eine bessere Vertretung der Bodenseeregion in Europa (Südkurier, 25.11.1991: 3). Als Reaktion darauf verstärkte die IBK ihre Aktivitäten merklich. Die Regierungschefs

26 Interview Vetterli, Straßenverkehrs- und Schifffahrtsamt des Kantons St. Gallen; Vorsitzender der Subkommission »Abgasvorschriften«.

suchten deutlich zu machen, daß die IBK die zentrale Institution für die Euregio Bodensee darstellt. Und auch zu diesem Zeitpunkt war das symbolträchtige Thema der Boote auf dem See ein wichtiges Profilierungsthema. Auf der 11. Sitzung der IBK im Jahre 1990 wurde eine Begrenzung der Bootsliegeplätze beschlossen (Blatter 1994: 54) und diese Begrenzung wurde auch in das 1994 beschlossene Bodenseeleitbild aufgenommen (IBK 1995). Ins Zentrum der öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten der IBK rückte aber die Einführung eines weltweit einzigartigen Standards für Bootsemissionen. Nachdem der schweizerische Vertreter in der ISKB im September 1990 seine Zustimmung zu den Abgasvorschriften mit dem Hinweis auf nationale Harmonisierungsnotwendigkeiten verweigerte, veröffentlichte die IBK im Oktober 1990 einen Appell an die schweizerischen Bundesbehörden, alles zu tun, damit die Abgasvorschriften für den Bodensee zum 1.1.1992 in Kraft gesetzt werden können. Um einen Konsens innerhalb der IBK zu erreichen, kam man den Thurgauern in wichtigen Punkten entgegen (z.B. bei den Auslaufristen für alte Boote), so daß man mit vereinten Kräften die schweizerische Bundesregierung unter Druck setzen konnte, den anspruchsvollen Standards am Bodensee schließlich zuzustimmen.²⁷

Die IBK ließ es sich dann auch nicht nehmen, im Herbst 1991 die Einigung bezüglich der Abgasvorschriften mit einem groß aufgemachten Bericht und einem umfangreichen Beschluß zu verkünden. Der damalige Vorsitzende der IBK, der bayrische Umweltminister Gauweiler, stellte in der Sitzung fest, daß sich dieses Thema besonders gut für die Öffentlichkeitsarbeit der IBK eigne (Blatter 1994: 52). Die Abgasvorschriften wurden von der Internationalen Bodenseekonferenz als »Pionierarbeit« bezeichnet, damit werde gezeigt, daß »Regionen innerhalb Europas von besonderer Bedeutung sind, von ihnen maßgebliche Impulse ausgehen und auch Lösungen angeboten werden können« (IBK 1991: 8f). Während die IBK die öffentlichkeitswirksame Verkündung der Emissionsstandards für sich in Anspruch nahm, war die ISKB für die völkerrechtlich verbindliche Beschlußfassung zuständig, worauf im Jahre 1992 die Standards in nationale Verordnungen umgesetzt wurden.

Damit wurde deutlich, daß auch bei der zweiten Regulierung die symbolische Dimension von zentraler Bedeutung für die politischen Akteure war. Dieses Mal blieb die symbolische Politik aber keineswegs wirkungslos. Die im Bodenseeleitbild verankerte Zielsetzung der Begrenzung der Bootsliegeplätze führte zusammen mit den Emissionsnormen dazu, daß das Ansteigen der Bootszahlen gestoppt wurde (Südkurier, 25.6.1997: 15). Damit wurde auch erfolgreich gegen die ökosystemaren Belastungen vorgegangen. Die regulative Wirkung symbolischer Politik ergab sich damit auf zweierlei Weise: Das Motiv der institutionellen Profilierung durch symbolträchtige Politik führte zur Überwindung von Blockaden bei den Verhandlungen zu völkerrechtlich verbindlichen Normen. Daneben zeigt sich aber auch eine gewisse institutionelle Verfestigung von symbolischen Proklamationen zu verbindlichen Normen. Inzwischen benutzen die Aufsichtsbehörden und Gerichte am Bodensee den Beschluß der IBK zur Begrenzung der Bootsliegeplätze und dessen Verankerung im Bo-

27 Interview Vetterli, Straßenverkehrs- und Schiffsamt des Kantons St. Gallen; Vorsitzender der Subkommission »Abgasvorschriften«.

denseeleitbild, um die Gesuche von Gemeinden nach Liegeplatzerweiterungen abzuweisen (Seespiegel 99/06 und 97/12). Während die Gemeinden mit Klagen vor Gericht bis in die 1980er Jahre Erfolg hatten (Blatter 1994: 53), hat sich das in den 1990er Jahren geändert. Das Bodenseeleitbild der IBK, das ebenso wie die IBK selbst keinerlei (völker-) rechtliche Grundlagen besitzt, entwickelt sich zu einer rechtskräftigen Entscheidungsgrundlage am Bodensee.

5. *Rückbindung der Erkenntnisse zur Theorie: Symbolisierung und Normierung im Prozeß der Konstituierung politischer Akteure*

Was kann aus diesem Fallbeispiel für die theoretische Diskussion in den Internationalen Beziehungen gelernt werden? Theoriebezogene Schlußfolgerungen werden auf drei Aspekte hin entwickelt:

- in bezug auf die Diskussion um die »Entgrenzung der Staatenwelt« (Albert/Brock 2000) und die Bedeutung nicht-staatlicher bzw. nicht-territorialer politischer Einheiten im Vergleich zu staatlichen bzw. territorial definierten Einheiten für grenzüberschreitende Politiken;
- hinsichtlich der Konstituierung von aggregierten politischen Akteuren und die dynamischen Veränderungen von Kohärenz und Grenzen dieser Akteure;
- schließlich ergeben sich daraus die zentralen Schlussfolgerungen bezüglich der handlungstheoretischen Grundlagen bei der konstruktivistischen Konzeption von Ideen und Institutionen. Hier wird insbesondere die Notwendigkeit der konzeptionellen Trennung der symbolisch-integrativen von der normativ-regulativen Dimension von Ideen und Institutionen betont.

Damit wird an einen Beitrag von Hans-Martin Jaeger (1996) angeknüpft, in dem sich dieser auf der Basis der Strukturierungstheorie von Anthony Giddens (1995) kritisch mit konstruktivistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen auseinandersetzt. Diese Fokussierung der theoretischen Schlußfolgerungen ist dadurch begründet, daß a) gezeigt wurde, daß das grenzüberschreitende Problem der Motorboote weitgehend sozial »konstruiert« war und b) die Erkenntnisse aus dem Fallbeispiel für die konstruktivistische Theorieentwicklung einige interessante Abweichungen zu bisherigen Konzepten und damit potentielle Ansatzpunkte für Neuausrichtungen beinhalten.

5.1. *Überlappende Akteurseinheiten nach der »Entgrenzung der Staatenwelt«*

Der erste Punkt entspricht Jaegers (1996) Kritik an der Staatszentriertheit der Analysen, wie sie in der Regimetheorie oft vorzufinden war (Haggard/Simmons 1987: 499) und nicht nur in rationalistischen Ansätzen wie dem »liberalen Intergouvernementalismus« (Moravcsik 1997), sondern auch von einem führenden Vertreter des Konstruktivismus vertreten wird (Wendt 1999). Fast alle Ansätze im Theoriebereich der Internationalen Beziehungen und in der Regimeanalyse gehen vom Nationalstaat

als zentraler Analyseeinheit aus und schreiben ihm Akteursqualität zu. Auch wenn Staaten nicht mehr als unitarische Akteure aufgefaßt werden, bleiben sie die zentrale Analyseeinheit. Staatliche Akteure besitzen als *gate-keeper* in *two-level-games* (Putnam 1988) eine herausgehobene Stellung, die Interessenaggregation findet zuerst innerhalb der Einzelstaaten statt, bevor dann international verhandelt wird. Dabei wird üblicherweise von den nationalstaatlichen Exekutiven als »staatlichen Akteuren« ausgegangen (Moravcsik 1997; für die Regimeanalyse z.B. Levy et al. 1995: 280f). Kritiker (z.B. Altvater/Mahnkopf 1999) verweisen dagegen auf die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen und von anderen nichtterritorial definierten Gemeinschaften und Netzwerken (wie z.B. *epistemic communities*).

Für das Fallbeispiel zeigt sich, daß die Kritik an der Annahme von Nationalstaaten als primäre Aggregationseinheiten von Interessen und einheitlichen Akteuren berechtigt ist. Die ausdifferenzierte Institutionalisierung und Akteursvielfalt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee läßt solche Annahmen a priori für die Analyse von politischen Prozessen nicht mehr adäquat erscheinen – und untergräbt damit auch eine der konzeptionellen Grundlagen für die Annahme strategisch-rationalen Handelns in der internationalen Politik.²⁸ Im Jahr 1995 wurden bei einer Erhebung 262 grenzüberschreitende Kooperationsinstanzen und -vereinigungen gezählt (Regio-Büro Bodensee 1996). Allein zwischen den Ländern und Kantonen am Bodensee bestanden zu diesem Zeitpunkt 114 bi- oder multilaterale Kooperationsinstanzen, die praktisch alle Politikbereiche abdeckten (Müller-Schnegg 1994: 164). Eine solch ausdifferenzierte Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit findet sich auch in anderen Grenzregionen (Blatter 2000) und auf der Ebene der Europäischen Union. Sie entwickelt sich auch – angesichts der explodierenden Anzahl von internationalen Regimen (Meyer et al. 1997) – in weiten Bereichen der internationalen Beziehungen. Insofern bestätigen diese Erkenntnisse aus der Bodenseeregion nicht nur die Kritiker der staatszentrierten Ansätze, sondern scheinen in der Tendenz auch verallgemeinerungsfähig.

Jenseits der Kritik an der Nationalstaatszentriertheit weisen die Erkenntnisse aus der Bodenseeregion aber in andere Richtungen als dies bei vielen Kritikern der Fall ist: Zum einen sind »staatliche Akteure« weiterhin ganz klar die zentralen Akteure – Nichtregierungsorganisationen spielten am Bodensee nur beim *agenda setting* eine bedeutende Rolle.²⁹ Viel bedeutender ist hingegen die (auch nicht neue, aber in der Regimetheorie unterbelichtete) Tatsache, daß der Nationalstaat »dekonstruiert« werden muß und durch eine starke horizontale und vertikale Fragmentierung auch in seinen außenpolitischen Kontakten gekennzeichnet ist (vgl. Soldatos 1993; Wessels 2000). Alle Elemente einer außenpolitischen Koordinierung der sektoralen Politiken

28 Zürn (1992: 7) leitet die »ungleich höhere Wertschätzung strategischen Denkens in der internationalen Politik« von der »Abwesenheit einer sanktionierenden Zentralinstanz, einer vergleichsweise geringen Zahl von Akteuren und einer ebenfalls nur geringen funktionalen Differenzierung« ab.

29 Eine Erkenntnis, die inzwischen bei der Analyse von Umweltregimen breitere Unterstützung findet (vgl. Downs 2000: 40f).

am Bodensee durch die Nationalstaaten wurden immer mehr zurückgenommen. Während am Anfang ein Botschafter die Delegationsleitung in den Kommissionen übernahm, ist dies nun ein Abteilungsleiter des Fachministeriums, Juristen wurden durch Ingenieure ersetzt.³⁰

Die positive Bedeutung, die man sektoralen Verhandlungssystemen und Lerngemeinschaften wie den *epistemic communities* zur Überwindung von territorialen Interessengegensätzen zuschreibt, wird im Fallbeispiel deutlich relativiert. Technokratischer Informations- und Meinungs austausch kann nicht nur zu einem positiven Lernen führen, sondern auch zu einem »Lock-in« in bestimmte Sichtweisen, so daß der einzige »Gewinn« der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in einem Austausch von interterritorialen Interessengegensätzen durch intersektorale Glaubensgegensätze besteht. Interessanterweise war es dann wieder eine territorial definierte Institution, die Internationale Bodenseekonferenz der (subnationalen) Regierungschefs, die eine multidimensionale Mediatorenrolle spielen konnte. Damit zeigt sich, daß auch nach der »Entgrenzung der Staatenwelt« (Albert/Brock 2000) die territoriale Dimension der Politik nicht »abgeschrieben« werden sollte (vgl. z.B. Ruggie 1993; Elkins 1995; Frey/Eichenberger 1996). Ein (funktional und territorial) ausdifferenziertes, lose gekoppeltes Institutionensystem kann Politikblockaden verhindern helfen – im Gegensatz zu Benz/Eberlein (1998) wird die Problemlösungsfähigkeit bzw. die Problemlösungsorientierung von solchen differenzierten und dynamischen Institutionensystemen auf der Basis des präsentierten Fallbeispiels allerdings skeptischer betrachtet. Die Unübersichtlichkeit und Dynamik hat ihren Preis in der spezifischen Selektivität der politischen Aktivitäten in Richtung auf symbolträchtige Themen.

5.2. Konstruktion und Dekonstruktion von Akteursgebilden

Nicht nur die Vervielfachung und Überlappung der Akteursgebilde, sondern auch die prozessuale Dimension der Akteursbildung ist von zentraler Bedeutung für die Politik in einer »entgrenzten Welt«. Dabei spielt hier nicht so sehr der Wandel von Akteursidentitäten (ihre normativen Charakteristika) eine Rolle, sondern der Auf- und Abbau von Akteursgebilden (deren Kohärenz und Grenzen) im Laufe der politischen Interaktion.

Unter Verweis auf die Strukturierungstheorie warnt Jaeger (1996) vor einer Hypostasierung kollektiver Einheiten zu Akteuren. Allerdings merkt er an, daß auch Giddens (1995) die Unumgänglichkeit der Beschreibung kollektiver Akteure anerkennt. Der Staat existiert aus der Sichtweise der Strukturierungstheorie dann, wenn er durch die institutionalisierten Praktiken der politischen (personalen) Akteure reproduziert wird (Jaeger 1996: 320). Eine Akteursqualität ist dann gegeben, wenn die Einheit von außen als Akteur wahrgenommen wird und wenn eine interne Kohärenz in bezug auf

30 Interview Schnegg und Wieland, Amt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft des Kantons Thurgau, Frauenfeld.

Präferenzen und auf Ressourcenverfügbarkeit gegeben ist.³¹ Ähnlich wie dies Scharpf (1997) für die *Policy*-Analyse entwickelt hat, sollte man eine dichotome Betrachtungsweise (Akteur – Nichtakteur/Struktur) zugunsten einer differenzierten Betrachtung von Akteursqualitäten und Akteurstypen aufgeben. Scharpf (1997: 57) unterscheidet bei *composite actors* neben den Extremtypen *aggregate actor* (z.B. Klasse) und *corporate actor* (Organisation) verschiedene *collective actors* (Koalition, Club, Bewegung, Vereinigung). Er bleibt dabei aber einer sehr instrumentalistischen Betrachtung verhaftet (d.h. die externe Wahrnehmungsdimension bleibt unterbelichtet) und seine Typisierung verdeckt eher die Möglichkeit der dynamischen Veränderung von Akteursqualitäten im Laufe eines politischen Prozesses als daß sie diese hervorhebt.

Das Beispiel der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) verdeutlicht, wie sich die Akteursqualität einer grenzüberschreitenden Institution im Laufe des politischen Prozesses verändern kann und daß gerade diese Veränderung das entscheidende Moment für die Politikproduktion darstellt. Die IBK war bei ihrem ersten Treffen im Jahre 1972 nichts anderes als ein Instrument der Länder und Kantone, um gegenüber der Bundes- und der kommunalen Ebene die Ansprüche der regionalen Einheiten zu signalisieren. Die Länder und Kantone konstituierten sich mit diesem Treffen zu einem *aggregate actor*. In den 1980er Jahren war die Integration der IBK bereits soweit fortgeschritten, daß sie dauerhafte Verhandlungen zwischen der Schifffahrtskommission und der Gewässerschutzkommission institutionalisieren konnte. Aber erst im Rahmen des Wandlungsschrittes zur noch weiteren Integration zu Beginn der 1990er Jahre war es der IBK möglich, die entscheidende Moderatorenrolle bei der Bootsregulierung zu spielen. Dabei zeigte sich, daß es weniger die internen Ressourcen und Regeln sind,³² die einem kollektiven Akteur Kohärenz und Handlungsfähigkeit verleihen. Der diskursive Kontext bestimmt zu einem erheblichen Teil für die einzelnen Akteure innerhalb und außerhalb der politischen Einheit, inwieweit diese Einheit handlungsfähig ist und inwieweit die Loyalität zu dieser Einheit reicht. Während des Durchbruchs bei der Bootsregulierung zu Beginn der 1990er Jahre dominierte die Loyalität zur grenzüberschreitenden Region die nationale Loyalität auf der schweizerischen Seite, so daß zuerst die Schaffhauser und die St. Gallerer und zum Schluß auch die Thurgauer Kantonsregierungen die Einwände der schweizerischen Bundesregierung gegen eine Sonderregelung für den Bodensee nicht mehr zum überwiegenden Bezugspunkt ihrer Position machten, sondern aktiv für eine bodenseespezifische Regelung eintraten. Mitte der 1980er Jahre war die Kohärenz in der IBK noch nicht so stark ausgeprägt, so daß sich die Thurgauer Kantonsregierung ein Veto leisten konnte.

Zwei kausale Mechanismen machen plausibel, warum die schweizerischen Kantonspolitiker zu Beginn der 1990er Jahre eine überwiegende Loyalität zur grenzüberschreitenden Region demonstrierten. Eine erste Ursache, die man als »diskursiv-strategischen« Mechanismus bezeichnen kann, lag darin, daß zu diesem Zeitpunkt die

31 Vgl. die sozialkonstruktivistische Betrachtungsweise von staatlicher Souveränität bei Biersteker/Weber (1996), wo die externe Anerkennung eine zentrale Bedeutung erhält.

32 Die IBK hat erst nach den Beschlüssen zur Bootsregulierung ein Statut, ein Budget (400.000 DM/Jahr) und ein eigenes Büro mit 2 Personalstellen erhalten (Blatter 2000: 149).

schweizerischen Eliten versuchten, das Volk im Vorfeld der Abstimmung zum schweizerischen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum von der Notwendigkeit einer stärkeren Öffnung hin zu Europa zu überzeugen. Auch die konservativen ostschweizer Politiker traten damals für eine solche begrenzte Öffnung ein und die Euregio-Idee entsprach in geradezu idealer Weise der Vorstellung einer Öffnung mit möglichst großer Beibehaltung der lokalen Selbstbestimmung. Den zweiten Mechanismus kann man als »diskursiv-operativen« Mechanismus bezeichnen, denn die Zustimmung der Kantonspolitiker ist auch damit zu erklären, daß sie gegenüber ihren Partnern, insbesondere den Baden-Württembergern, in einer Phase nicht als Blockierer dastehen wollten, in der sie über das INTERREG-Programm erhebliche materielle Vorteile aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zogen. Denn durch die 50%ige Finanzierung der grenzüberschreitenden Projekte durch die Europäische Union konnten an der schweizerischen Grenze Projekte realisiert werden, die den Schweizern einen erheblichen Nutzen brachten, ohne daß sie dafür einen entsprechend großen Anteil an den Kosten tragen mußten. Zumindest innerhalb der Kooperationsgremien müssen die schweizerischen Politiker durchaus ein gewisses Unbehagen empfunden haben, daß sie als »reichere« Regionen im Vergleich zu den anderen Beteiligten einen höheren Netto-Nutzen erzielten – auch wenn sie genau diese Tatsache dann zuhause in ihren Parlamenten zur Rechtfertigung ihres Engagements ausspielten.

Die vorangegangenen Überlegungen zur Integrationskraft einer politischen Einheit können ausgeweitet werden zu einem systemischen Ansatz, indem die Varianz der internen Kohärenz mit einem Wettbewerb zwischen verschiedenen, überlappenden Einheiten verbunden wird. Ein solches System ist gekennzeichnet durch die Entwicklung und Rückentwicklung von verschiedenen politischen Einheiten mit unterschiedlichen definitorischen Identifikationspunkten und veränderlichen Grenzen (vgl. den ähnlichen Ansatz bei Ferguson/Mansbach 1996). In einem solchen Kontext ist es entscheidend für die politischen Ergebnisse, welche politische Einheit zu einem bestimmten Zeitpunkt die meisten Loyalitäten und Zugehörigkeitsgefühle bei den individuellen Akteuren mobilisieren kann.

Aus einem solchen Blickwinkel ergibt sich der Regulierungsprozeß am Bodensee als Abfolge verschiedener Identifikations- und Loyalitätsdominanzen. Während in den 1960er Jahren die Nationalstaaten die handlungsleitenden Identitäten darstellten und deswegen distributive Konflikte um die Grenzen auf dem See und um Wassermengen dominierten und die nationalen Exekutiven als zentrale Akteure fungierten, waren dies in den siebziger Jahren die transnationalen ideologischen Koalitionen mit ihren intergouvernementalen Kommissionen als Koalitionskerne. Zu diesem Zeitpunkt müssen diese sektoralen Kommissionen als kohärente und handelnde Einheiten betrachtet werden. Dies entspricht auch den Wahrnehmungen von Mitgliedern dieser Kommissionen, so z.B. wenn sie von »Fallen« der anderen Kommission sprechen.³³ In den 1980er Jahren wandelten sich mit dem generellen ideellen Umfeld

33 Interview Schnegg und Wieland, Amt für Umweltschutz und Wasserwirtschaft des Kantons Thurgau, Frauenfeld.

auch die primären Identifikationseinheiten am Bodensee. Im Kontext allgemeiner Dezentralisierungsdebatten wurden die Regionen (Länder und Kantone) nun zur primären Identitäts- und Loyalitätseinheit für politische Akteure. Dementsprechend gestaltete sich der Konflikt um die Boote auch als Verhandlungsmarathon in der IBK, bei dem der Kanton Thurgau eine Vetoposition einnehmen konnte, weil der Dezentralisierungs- und Regionalisierungsdiskurs noch nicht mit einem grenzüberschreitenden Integrationsdiskurs verknüpft war. Erst als das »Europa der Regionen« in den Grenzregionen als Leitmotiv für die Bildung von Euregios interpretiert wurde, konnte die IBK als zentrale Institution der politischen Einheit Euregio Bodensee genug Integrationskraft gewinnen, um interterritoriale und intersektorale Spannungslinien zu überwinden.

Während bereits im ersten Diskussionspunkt auf die Vielzahl von relevanten politischen Einheiten/Akteuren in der grenzüberschreitenden Politik verwiesen wurde, geht es hier um die fortwährende Konstruktion und Dekonstruktion (der Dominanz) von kollektiven Akteuren bzw. politischen Einheiten, d.h. um die dynamische Komponente. Damit verbunden ist eine Verschiebung des Ansatzpunktes für kollektive Handlungsfähigkeit von der Entscheidungsfähigkeit zur Mobilisierungsfähigkeit von politischen Einheiten (Blatter 2000: 42). Wenn die Aggregationseinheiten für politische Interessen nicht mehr eindeutig feststehen, sondern ein gestaltbares Element darstellen, sind nicht mehr so sehr die Regeln der Entscheidungsfindung und auch nicht (politikfeld-) spezifisches Wissen und Normen für die kollektive Handlungsfähigkeit von Bedeutung. Entscheidend ist, ob genügend Loyalität für *diejenige* kollektive Einheit mobilisiert werden kann, mit der eine Harmonie (in bezug auf Werte und/oder Interessen) zwischen den Beteiligten bezüglich des Handlungsgegenstandes verbunden wird. Aber nicht nur der Ansatzpunkt für politische Handlungsfähigkeit ändert sich, auch die Handlungsziele verschieben sich. In einer »entgrenzten« und dynamischen Welt wird die »Bildung« politischer Einheiten und Identitäten zu einem immer wichtigeren Selbstzweck politischer Akteure – die Lösung materieller Probleme ist dann eher das Mittel zum Zweck.

5.3. *Symbolisches und normatives Handeln bei der Akteurs-»Bildung«*

Beim letzten und wichtigsten Punkt geht es um eine konzeptionelle Klärung des Charakters und des Wirkungsmechanismus von Ideen und Institutionen und den damit zusammenhängenden handlungstheoretischen Grundannahmen. Wie gezeigt, muß die Regulierung der Motorboote auf dem Bodensee zu einem erheblichen Teil als Konsequenz der Idee und der Institutionalisierung einer Euregio Bodensee verstanden werden. Recht offensichtlich ist die Tatsache, daß die Idee der Euregio Bodensee im Kontext der Bootsregulierung nicht der Konzeption einer verhaltenssteuernden Norm entspricht. Sie tut dies weder in einem rationalistischen Verständnis als sanktionierbare Regel zur Unsicherheitsreduktion und Handlungskoordination (Gehring 1995) bzw. als *focal point* zur Entscheidung bei mehreren Equilibria (Goldstein/Keohane 1993: 17; ähnlich: Weingast 1995), noch in dem üblichen konstruktivistischen

Verständnis als Grundlage von verständigungsorientiertem Handeln (Müller 1993, 1994; Risse 2000), denn sie ist in ihrer Entstehung und in ihrer politikfeldübergreifenden Ausrichtung gar nicht auf das Problem des grenzüberschreitenden Gewässer-schutzes bezogen.

Ein wirkliches Verständnis für die Wirkung der Idee der Euregio Bodensee ergibt sich nur, wenn man die symbolische und die normative Dimension der Idee analytisch trennt und gleichzeitig das Zusammenspiel dieser beiden Dimensionen berücksichtigt. Die Differenzierung kann man u.a. aus der Strukturierungstheorie von Giddens (1995) ableiten. Giddens (1995: 70) schreibt zuerst in einer umfassenden Weise von »Regeln« und weist ihnen zwei Aspekte zu: die Konstitution von Sinn und die Sanktionierung sozialer Verhaltensweisen. Danach bezieht er diese Dualität auf Institutionen und unterscheidet auf der Strukturebene die Elemente der Signifikation und der Legitimation. Institutionen stellen damit für die Akteure ein interpretatives Schema und ein normatives Gerüst zur Verfügung, auf der Interaktionsebene spricht er von »Kommunikation« und »Sanktion« (Giddens 1995: 81f).³⁴

Entsprechend ist es auch nicht weiter verwunderlich, wenn von Konstruktivisten die Konstitution von Sinn mit dem Ansatz des kommunikativen bzw. verständigungsorientierten Handelns von Jürgen Habermas (1981) verbunden wird. Damit verbleibt aber ein solcher Konstruktivismus einem engen kognitiven, in gewissem Sinne sehr »rationalistischen« Verständnis der Produktion von Sinn verbunden. Dies hängt damit zusammen (vgl. Müller 1993, 1994; Risse 2000),

- daß es in erster Linie um die Konstruktion der Situation und nicht um die Konstruktion der Akteure selbst geht;³⁵
- daß Sinnkonstruktion mit »Argumentieren« in bezug auf Wahrheit, Richtigkeit und Wahrhaftigkeit verbunden wird;
- daß das Kommunikationsmedium auf die Sprache reduziert wird.

Solange ein konstruktivistischer Ansatz in dieser Engführung bleibt, ist er gleichzeitig zu »rationalistisch«, weil er zu sehr dem zweckorientierten Handeln verbunden ist,³⁶ und zu »normativ«, weil er zu sehr auf den wertbezogenen Inhalt von Kommunikation ausgerichtet ist.

Wie bereits detailliert besprochen wurde, ging es am Bodensee primär um die Konstituierung von einer neuen politischen Einheit bzw. einem neuen aggregierten Akteur. Deswegen muß in solchen Situationen die zweck- und steuerungsorientierte Handlungskonzeption, wie sie auch in der konstruktivistischen Theorie dominiert, durch eine identifikatorische bzw. expressive Handlungskonzeption ergänzt und zum

34 Als dritte ergänzende Dimension kommt bei Giddens (1995: 81f) die Machtdimension hinzu.

35 Vgl. z.B. die Aussage von Müller (1993: 27), daß eine Voraussetzung kommunikativen Handelns die wechselseitige Anerkennung ist. D.h., das Erkennen der Existenz (die Identifikation) der Akteure ist nicht Teil des kommunikativen Handelns, sondern wird *a priori* gesetzt.

36 Vgl. z.B. Risse (2000: 12), der darauf hinweist, daß der Ansatz des »argumentativen Handelns« wie der Rational-Choice-Ansatz davon ausgeht, daß es den Akteuren um die Lösung von sozialen Dilemmata geht.

Teil sogar ersetzt werden. Entsprechend dem Diskurs um die postmoderne multiple und fragmentierte Identität des Individuums geht es in einer entgrenzten Welt auch in der Politik immer mehr um die Frage der kollektiven Identität. Dies bedeutet, daß die wichtigste Sinnfrage nicht mehr lautet »what is the right thing to do?« (Risse 2000: 6), sondern »who is ›in‹ and who is ›out‹?«. Dabei wird diese Frage von »beiden Seiten« gestellt, von den Individuen einerseits und von den Gemeinschaften/Institutionen andererseits.

Individuelle Akteure sind heute gleichzeitig Mitglieder und Teilnehmer einer Vielzahl sich überlappender sozialer und politischer Institutionen und Gemeinschaften und können sich zum Teil für oder gegen die aktive Beteiligung in diesen Gemeinschaften entscheiden. Da diese auf die Ressourcen und die Akzeptanz durch Individuen angewiesen sind, müssen sie verstärkt um die Aufmerksamkeit und das Engagement von Individuen werben. Politisches Handeln ist dann primär auf die Sichtbarmachung der Existenz und Relevanz einer Gemeinschaft/Institution gerichtet, verbunden mit dem Ziel, dadurch Legitimität und Ressourcen zu erhalten. Auch für politische Gemeinschaften geht es immer mehr darum, »in« zu sein. Dabei geht es dann nicht mehr so sehr um die normative Frage des Charakters bzw. der Identität einer politischen Gemeinschaft, sondern um die Signifikation der Konturen (die Profilierung) bzw. um die Wahrnehmung/Identifizierung einer relevanten politischen Gemeinschaft.³⁷ Zugespielt ausgedrückt geht es für politische Akteure nicht mehr so sehr darum, »die Wahrheit« zu finden und »das Richtige« zu tun (Risse 2000), sondern »das Einigende« zu finden und »das Wahrnehmbare« zu tun. Auf der anderen Seite können auch politische Gemeinschaften ihre Mitglieder zum Teil auswählen und damit verweist die formulierte Frage auch darauf, daß in einer »entgrenzten Welt« das Thema der Grenzen paradoxerweise immer wichtiger wird. Auch für Individuen wird immer wichtiger, in der »richtigen« Gemeinschaft zu sein. Sobald Fragen der Inklusion und Exklusion aus dem Schatten der Natürlichkeit heraustreten, rücken Fragen wie »who is US?« (Reich 1990) in den Mittelpunkt der Diskurse.

Wenn es in der politischen Kommunikation (über nationalstaatliche Grenzen hinweg) weniger um die Situation und um angemessene Problemlösungsmöglichkeiten als um die Konstitution einer politischen Gemeinschaft geht, dann verschieben sich auch die Kommunikationsformen. Statt eines rationalen Diskurses mit Rekurs auf Wahrheit und Richtigkeit steht eine mobilisierende Inszenierung unter Verwendung von emotionalisierenden Identifikationssymbolen im Vordergrund der Kommunikations- und Handlungsformen. Mit der »Entgrenzung der Staatenwelt« einher geht damit die Notwendigkeit, daß auch in den Internationalen Beziehungen die Erkenntnisse der Symbolforschung (z.B. Hofbauer 1995; Waßner 1999; Benedetti/Rauchfleisch 1988) in die Theorieentwicklung einfließen und daß der aktuelle Trend zur

37 Die Abgrenzung und Identifizierung eines politischen Gemeinwesens könnte dann wiederum durch die Akzeptanz von bestimmten Normen erfolgen. Dies entspricht z.B. der Vorstellung eines »Verfassungspatriotismus«. Während dies als präskriptiv-normatives Konzept durchaus seine Vorzüge hat, erscheint es für deskriptiv-analytische Zwecke angemessener, bei der Suche nach realen Abgrenzungs-/Integrationsmechanismen »bewegendere« Elemente stärker in den Blick zu nehmen.

Rehabilitierung von Emotionen in der Politik (Marcus 2000; Klein/Nullmeier 1999; Elster 1999) in dieser Subdisziplin ebenfalls Beachtung findet.

In der Symbolforschung wird zwischen Zeichen als »Verweisungssymbolen«, die auf objektive Tatbestände verweisen und emotionalisierenden »Verdichtungssymbolen« unterschieden (Sarcinelli 1992: 164; Elder 1983: 29). Eine positive Interpretation der Funktion von Symbolen entwickelt Gerhard Göhler (1994, 1997), der die Bedeutung von Symbolen für die Integrations- und Orientierungsleistung von politischen Institutionen hervorhebt. Dabei kann er darauf verweisen, daß auch bei der Entwicklung und Stabilisierung des modernen Nationalstaats die Symbolisierung von Gründungsmythen z.B. in der Form von Nationalflaggen und -hymnen eine bedeutende Rolle spielte (vgl. Pribersky/Unfried 1999; James 1996; Elder 1983).

Die Differenz zwischen der kommunikativen Logik der auf Wahrheit und Richtigkeit bezogenen Argumentation und der kommunikativen Logik der auf Wahrnehmung und Empathie bezogenen Mobilisierung entspricht dem Unterschied zwischen Zeichen und Symbol wie ihn Göhler (1997: 29-31) beschrieben hat. Bei Zeichen besteht eine »enge Kopplung« zwischen dem Signifikanten und dem Signifikat, die Zuordnung erfolgt durch eine klare Regel. Zeichen sind semiotische Phänomene. Bei Symbolen besteht dagegen nur eine »lose Kopplung« zwischen dem Signifikanten und dem Signifikat, die Zuordnung erfordert eine besondere Interpretationsleistung der Kommunizierenden. Symbole sind hermeneutische Phänomene. Ein Symbol ist deswegen für verschiedene Interpretationen offen. Diese kognitive Ambiguität stellt für das argumentative Handeln ein Problem dar, da dadurch gerade keine »Wahrheit«, nicht einmal »common knowledge« im spieltheoretischen Sinn (Scharpf 1997: 40), und damit keine Erwartungssicherheit produziert wird.

Während Symbole bei einer rein kognitiven Betrachtungsweise damit für die Entwicklung von kooperativem Handeln deutliche Schwächen gegenüber Zeichen besitzen, gewinnen sie ihre Stärke durch den Einbezug der affektiven Dimension. Durch Symbole werden auch Emotionen evoziert, welche wiederum für die Aufmerksamkeitsfokussierung von zentraler Bedeutung sind. Göhler (1997: 30) spricht deswegen von »Zeichen mit Überschußgehalt« – dies ist allerdings irreführend, da Zeichen und Symbole einer völlig unterschiedlichen Kommunikationslogik entsprechen. Zeichen und damit auch die »logic of truth seeking or arguing« (Risse 2000: 6) folgen einer deduktiven Logik. Sowohl die Suche nach der »Wahrheit« (korrekte Kausalbeziehungen) wie auch die Suche nach »Richtigkeit« (geteilte Norm) erfolgen durch eine möglichst klare Ableitung aus universellen Gesetzen (naturwissenschaftlichen Erkenntnissen bzw. völkerrechtlichen Normen). Symbole dagegen folgen einer induktiven Logik. Das gemeinsame Handeln in bezug auf ein Problem ist ein Nebenprodukt der Produktion eines Gemeinschaftsgefühls – ganz entsprechend dem Verhältnis zwischen sich aufbauendem Magnetfeld und dem dadurch ausgelösten Induktionsstrom.

Mit dem Wechsel der grundlegenden Handlungs- und Kommunikationsformen einher geht ein Wandel der Kommunikationsmittel. Eine konstruktivistische Theorie kann hier anschließen an Untersuchungen zur Visualisierung von Politik. Dort wird die Wirkungsweise spezifischer Symbole, nämlich die von Bildern, herausgearbeitet (Hofmann 1999; Sachs-Hombach 1995). Das Bild ist im Gegensatz zum Text

ein Kommunikationsmittel, das nicht nur die Informationen stark verdichtet präsentiert, sondern neben der kognitiven auch besonders die affektive Wahrnehmung der Menschen anspricht (Müller 1999: 18f). Für die »Bildung« neuer politischer Einheiten ist die Produktion von »Bildern« damit von zentraler Bedeutung. Damit wird angeregt, neben der emotionalen auch die ästhetische Dimension bei der Entwicklung von handlungstheoretischen Grundlagen für politisches Handeln in einer entgrenzten Welt nicht zu vernachlässigen.

Als bildliches Symbol für eine Reorientierung der Identitäten und Loyalitäten hin zu einer grenzüberschreitenden Euregio gibt es in der Bodenseeregion natürlich nichts Besseres als den namengebenden See. Sowohl im Logo des Bodenseerates wie auch im Logo der Internationalen Bodenseekonferenz ist die Kontur des Bodensees das zentrale Erkennungssignal. Der offensichtliche Rekurs auf den identitätsbildenden Bodensee verpflichtet dann auch zum Schutz des Sees – die Normierung wird durch die Symbolisierung induziert. Die Fokussierung der Politiker auf das emotionsgeladene Thema der Motorboote ist aus dieser Perspektive ebenfalls leicht zu erklären, da damit gleichzeitig eine hohe Medienaufmerksamkeit und geringe Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sind. Während das eigentliche Handlungsmotiv für die Standardsetzung somit die Signifikation der jeweiligen Institutionen im Prozeß der Bildung der Euregio darstellte, ist die damit verbundene regulative Normsetzung das Nebenprodukt.

Sowohl Giddens (1995: 81) wie auch Göhler (1997) gehen davon aus, daß die symbolische und die normativ-regulative Dimension von gemeinschaftlichen Institutionen nur analytisch zu trennen sind und in der sozialen Realität immer gemeinsam anzutreffen sind.³⁸ Durch eine solche holistische Perspektive werden allerdings deutliche Veränderungen im Zeitablauf verdeckt. Bei einer Betrachtung der politischen Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika über das gesamte zwanzigste Jahrhundert wurde deutlich, daß in den Zeiten der klaren nationalstaatlichen Dominanz in den grenzüberschreitenden Beziehungen eine deduktive Interaktionslogik vorherrschte und diese seit den 1990er Jahren durch eine induktive Interaktionslogik ergänzt und zum Teil ersetzt wird (Blatter 2000: 244, 245).

6. Zusammenfassung

Die Erfolge bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zum Gewässerschutz am Bodensee sind insbesondere im Bereich der Bootsregulierung aus der Perspektive der Regimetheorie ein Rätsel, denn weder eine funktionale Logik noch rationalistische Erklärungsansätze können plausibel machen, warum die Bodenseeanrainer sich für eine gemeinsame restriktive Regulierung der Boote auf dem Bodensee entschieden

38 Dies ist aus einer konstruktivistischen Perspektive insofern plausibel, da man sich kaum eine soziale Norm vorstellen kann, die nicht symbolisch vermittelt und interpretiert werden muß. Dies entspricht aber gerade nicht der Argumentation von Göhler (1997: 29), der feststellt: »alle Symbole sind Zeichen, doch längst nicht alle Zeichen sind Symbole«.

haben. Aber auch ein auf kausalem Wissen und Normen basierender Institutionalismus liefert keine endgültige Erklärung für die grenzüberschreitende Einführung von Emissionsstandards. Diese Normsetzung ist vielmehr ein Seiteneffekt der symbolischen Konstitution von grenzüberschreitenden Akteuren im Kontext eines institutionellen Wettbewerbs bei der Umsetzung der Idee einer Euregio Bodensee. Sie ist primär als legitimierendes Nebenprodukt dieser Akteursbildungen zu verstehen und weniger als Instrument zur Lösung eines *Common-good*-Problems oder als Konkretisierung einer international institutionalisierten Norm für einen spezifischen Regulierungsgegenstand.

Für die konstruktivistische Theoriebildung werden aus dem empirischen Beispiel drei Schlußfolgerungen gezogen. Erstens sind die Nationalstaaten nicht mehr die einzigen, und auch nicht mehr die zentralen Akteure bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit am Bodensee – die territoriale Dimension als Grundlage für politische Einheiten/Akteure sollte aber nicht vorschnell »abgeschrieben« werden. Zweitens ist davor zu warnen, daß bei der Suche nach Alternativen zu individualistisch-rationalistischen und strukturalistisch-normativen handlungstheoretischen Grundlagen eine Einengung auf kommunikatives Handeln im Sinne eines argumentativen, verständigungsorientierten Handelns erfolgt. Die zentrale Bedeutung der identitätsstiftenden Symbolik bei der Zusammenarbeit am Bodensee verweist dagegen auf das handlungstheoretische Potential einer visuellen Kommunikation, bei der Faktoren wie Emotion (Elster 1999) und Ästhetik (De la Fuente 2000) einen bedeutenden Platz finden. In Verbindung mit der weiteren Erkenntnis, daß in solchen vielfach vernetzten und damit entgrenzten Regionen wie der Bodenseeregion eine fortlaufende Konstruktion und Dekonstruktion von politischen Einheiten/Akteuren (bzw. die Fluktuation ihrer identitätsstiftenden Relevanz) zu beobachten ist, wird die Schlußfolgerung gezogen, daß symbolisches Handeln an Bedeutung gewinnen wird und es daher ein lohnendes Unterfangen ist, sich in Zukunft auch in den Internationalen Beziehungen mit den konzeptionellen Grundlagen symbolischen Handelns genauer zu beschäftigen.

Multiple, in verschiedenen Dimensionen ausdifferenzierte und überlappende Interaktionsarenen und kollektive Akteure, wie sie in der Bodenseeregion vorzufinden sind, können dazu beitragen, daß Politikblockaden vermieden werden. Wenn die Konstruktion und Dekonstruktion von politischen Akteuren und Identitäten im politischen Prozeß immer größere Bedeutung erhält, steigt die Offenheit für innovative Lösungen bei der Politikproduktion. Gleichzeitig bilden sich neue Selektionskriterien für den Durchsetzungserfolg. Im vorliegenden Beispiel war die Regulierung der Motorboote von den Höhen und Tiefen der Diskurse und Aktivitäten zur grenzüberschreitenden Regionenbildung abhängig. Für die Durchsetzung von grenzüberschreitenden Regulierungen ist neben dem richtigen *timing* vor allem aber die Symbolträchtigkeit des Regulierungsgegenstandes von erheblicher diskriminierender Bedeutung.³⁹ Damit wird in bezug auf die Problemlösungsfähigkeit des »Modells

39 Im Vergleich zum Gewässerschutz sind die anderen Bereiche des grenzüberschreitenden Umweltschutzes wie z.B. die grenzüberschreitende Luftverschmutzung am Bodensee nur marginal thematisiert und kaum gemeinsam bekämpft worden (vgl. Scherer/Müller 1994).

Bodensee« ein ambivalentes Fazit gezogen: Einerseits sind in einer solchen umfassend und dynamisch institutionalisierten grenzüberschreitenden Region multidimensionale Koordinierungs- und Integrationsprozesse und damit auch innovative Lösungen für politische Probleme möglich, andererseits sind diese Prozesse und Lösungsmöglichkeiten in einem beunruhigenden Maß abhängig von diskursiven Trends und der Symbolträchtigkeit von Regelungsbereichen.

Literatur

- Albert, Mathias/Brock, Lothar 2000: Debordering the World of States: New Spaces in International Relations, in: Albert, Mathias/Brock, Lothar/Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Civilizing World Politics: Society and Community beyond the State*, Lanham, Md., 19-48.
- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit 1999: *Grenzen der Globalisierung: Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 4. Auflage, Münster.
- AWBR – *Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein* (Hrsg.) 1994: *Wasserentnahme aus dem Bodensee der Anliegerwerke in den Jahren 1983 bis 1993*, St. Gallen.
- Benedetti, Gaetano/Rauchfleisch, Udo (Hrsg.) 1988: *Welt der Symbole. Interdisziplinäre Aspekte des Symbolverständnisses*, Göttingen.
- Benz, Arthur/Eberlein, Burkard 1998: *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction* (EUI Working Paper RSC 1998, 31), Florenz.
- Biersteker, Thomas J./Weber, Cynthia 1996: *The Social Construction of State Sovereignty*, in: Biersteker, Thomas J./Weber, Cynthia (Hrsg.): *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, 1-22.
- Blatter, Joachim 1994: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässerschutz am Bodensee. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission und der Schweizerischen Bundesregierung* (EURES-Discussion Paper 37), Freiburg.
- Blatter, Joachim 2000: *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionen-Bildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*, Baden-Baden.
- Blatter, Joachim/Ingram, Helen (Hrsg.) 2001: *Reflections on Water: New Approaches to Transboundary Conflict and Cooperation*, Cambridge, Mass.
- Blatter, Joachim/Clement, Norris 2000: *Cross-border Cooperation in Europe: Historical Development, Institutionalization and Contrasts to North America*, in: *Journal of Borderland Studies* 15: 1 (Special Number: *European Perspectives on Transboundary Cooperation*; Guest Editors: Joachim Blatter & Norris Clement), 15-52.
- Breitmeier, Helmut/Gehring, Thomas/List, Martin/Zürn, Michael 1993: *Internationale Umweltregime*, in: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): *Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik*, Opladen, 163-192.
- Bullinger, Dieter 1977: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Regionalpolitik. Theoretische Ansätze und ihre Bedeutung für das Bodenseegebiet* (Universität Konstanz: Diplomarbeit), Konstanz.
- De la Fuente, Eduardo 2000: *Sociology and Aesthetics. Literature Review*, in: *European Journal of Social Theory* 3: 2, 235-247.
- Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.) 1991: *Wassersport und Naturschutz am Bodensee. Die Position der Naturschutzverbände zum Wassersport*, Radolfzell.
- Downs, George W. 2000: *Constructing Effective Environmental Regimes*, in: *Annual Review of Political Science* 3, 25-42.
- Drexler, Albert-Maria 1980: *Umweltpolitik am Bodensee Baden-Württemberg*, Konstanz.

- Einsle, Ulrich 1971: Wird der Bodensee »umkippen«?, in: Konstanzer Almanach 1971, 34-38.
- Elder, Charles D. 1983: The Political Uses of Symbols, New York.
- Elkins, David J. 1995: Beyond Sovereignty. Territorial and Political Economy in the Twenty-First Century, Toronto.
- Elster, Jon 1999: Alchemies of the Mind: Rationality and Emotions, Cambridge.
- Ferguson, Yale H./Mansbach, Richard 1996: Politics: Authorities, Identities and Change, Columbia, S.C.
- Frey, Bruno S./Eichenberger, Reiner 1996: FOCJ: Competitive Governments for Europe, in: International Review of Law and Economics 16: 3, 315-327.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System, in: Politische Vierteljahresschrift 36: 2, 197-217.
- Giddens, Anthony 1995: Die Konstitution der Gesellschaft, 3. Auflage, Frankfurt a.M.
- Göhler, Gerhard 1994: Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 19-46.
- Göhler, Gerhard 1997: Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation, in: Göhler, Gerhard et al. (Hrsg.): Institution – Macht – Repräsentation, Baden-Baden, 11-64.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert E. 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework, in: Goldstein, Judith/Keohane, Robert E. (Hrsg.) 1993: Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, Ithaca, N.Y., 3-30.
- Graf-Schelling, Claudius 1978: Die Hoheitsverhältnisse am Bodensee – unter besonderer Berücksichtigung der Schifffahrt, Zürich.
- Grande, Edgar 1995: Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen, in: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., 327-368.
- Grim, Julius 1983: Trinkwasser aus dem Bodensee, in: Bodensee-Hefte 1983: 4, 16-18.
- Grundmann, Reiner 1999: Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht, Frankfurt a.M.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 1-35.
- Habermas, Jürgen 1981: Theorie des kommunikativen Handelns, 2 Bände, Frankfurt a.M.
- Haefliger, Christian J. 1997: Sechs mal »Aussen-Schweiz«: Die Mikrointegration der Kantone, in: Kux, Stephan/Haefliger, Christian/Bossaert, Danielle (Hrsg.): Aufbruch der Kantone nach Europa, Basel, 27-31.
- Haggard, Stephan/Simmons, Beth A. 1987: Theories of International Regimes, in: International Organization 41: 3, 491-517.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker 1996: Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, in: Mershon International Studies Review 40: 2, 177-228.
- Häusler, Werner 1974: Hände weg vom Bodensee!, in: Konstanzer Almanach 1974, 33-35.
- Hofbauer, Johanna (Hrsg.) 1995: Bilder, Symbole, Metaphern: Visualisierung und Information in der Moderne, Wien.
- Hofmann, Wilhelm 1999: Die Sichtbarkeit der Macht. Theoretische und empirische Untersuchungen zur visuellen Politik, Baden-Baden.
- IBK – Internationale Bodenseekonferenz 1991: Pressemitteilung der Internationalen Bodenseekonferenz zu den Emissionsvorschriften für Motorboote auf dem Bodensee vom 14./15. November 1991, o.O.
- IBK – Internationale Bodenseekonferenz 1995: Bodenseeleitbild, Wangen.
- IGKB – Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee (Hrsg.) 1972: Richtlinien für die Reinhaltung des Bodensees vom 1. Juni 1967 (Fassung vom 9. Mai 1972), o.O.

- IGKB – Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee* (Hrsg.) 1982: Limnologische Auswirkungen der Schifffahrt auf den Bodensee – Bericht Nr. 29, o.O.
- IGKB – Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee* (Hrsg.) 1985: Bau- und Investitionsprogramm. Stand der Abwasserbeseitigung im Einzugsgebiet des Bodensees Obersees und des Untersees – Bericht Nr. 33, o.O.
- IGKB – Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee* (Hrsg.) 1987: Zur Bedeutung der Flachwasserzone des Bodensees – Bericht Nr. 35, o.O.
- IGKB – Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee* 1994: Bodenseeschiffsstatistik (unveröffentlicht), o.O.
- James, Paul* 1996: Nation Formation: Towards a Theory of Abstract Community, London.
- Jaeger, Hans-Martin* 1996: Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 313-340.
- Klein, Ansgar/Nullmeier, Frank* (Hrsg.) 1999: Masse – Macht – Emotionen. Zu einer politischen Soziologie der Emotionen, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1989: Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Krasner, Stephen D.* (Hrsg.) 1983: International Regimes, London.
- Landtag von Baden-Württemberg* (Hrsg.) 1992: Motorboote auf dem Bodensee. Antrag der Abg. Drexler u. a. CDU und Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, in: *Landtagsdrucksache* 11/1110 (15.12.1992), Stuttgart.
- Levy, Marc A./Young, Oran R./Zürn, Michael* 1995: The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations* 1: 3, 267-330.
- List, Martin* 1991: Umweltschutz in zwei Meeren: Vergleiche der internationalen Zusammenarbeit zum Schutz der Meereswelt in Nord- und Ostsee, München.
- Marcus, George E.* 2000: Emotions in Politics, in: *Annual Review of Political Science* 3, 221-250.
- Meyer, John W./Frank, David John/Hironaka, Ann/Schofer, Evan/Tuma, Nancy Brandon* 1997: The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, in: *International Organization* 51: 4, 623-651.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization* 54: 4, 513-553.
- Müller, Harald* 1993: Die Chance der Kooperation: Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.
- Müller, Harald* 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 1, 15-44.
- Müller, Helmut* 1991: Lake Constance: A Model for Water Restoration in International Cooperation (Manuskript), Langenargen.
- Müller, Marion G.* 1999: Politische Vision, in: Hofmann, Wilhelm (Hrsg.): *Die Sichtbarkeit der Macht. Theoretische und empirische Untersuchungen zur visuellen Politik*, Baden-Baden, 15-27.
- Müller-Schnegg, Heinz* 1994: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion. Bestandsaufnahme und Einschätzung der Verflechtungen politisch-administrativer und organisierter privater Gruppierungen (Universität St. Gallen: Dissertation), Hallstadt.
- Münch, Walter* 1971: Pro Euregio Bodensee, in: *Bodensee-Hefte* 11, 16-17.
- Orbig, Karl-Ernst* 1990: Gewässerschutz am Bodensee, in: *Wasserwirtschaft* 80: 7/8, 374-380.
- Perkmann, Markus* 2000: Euroregions: Strategies of Institution-Building in the New European Polity (Lancaster University: PhD-thesis), unv. Ms.
- Punam, Robert D.* 1988: Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42: 3, 427-460.
- Pribersky, Andreas/Unfried, Berthold* (Hrsg.) 1999: Symbole und Rituale des Politischen: Ost- und Westeuropa im Vergleich, Frankfurt a.M.

- Regio-Büro Bodensee (Hrsg.) 1996: Grenzüberschreitende kooperative Aktivitäten in der Regio Bodensee, Konstanz.
- Reich, Robert B. 1990: »Who is US?«, in: Harvard Business Review 68: 1, 53-64.
- Risse, Thomas 2000: »Let's Argue!«: Communicative Action in World Politics, in: International Organization 54: 1, 1-39.
- Rittberger, Volker/Mayer, Peter (Hrsg.) 1993: Regime Theory and International Relations, Oxford.
- Ruggie, John Gerard 1993: Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: International Organization 47: 1, 139-174.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse; Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 116-148.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. 1999: The Advocacy Coalition Approach: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder, Colo., 117-166.
- Sachs-Hombach, Klaus 1995: Bilder im Geiste. Zur kognitiven und erkenntnistheoretischen Funktion piktoraler Repräsentationen, Amsterdam.
- Sarcinelli, Ulrich 1992: Staatsrepräsentation als Problem politischer Alltagskommunikation: Politische Symbolik und symbolische Politik, in: Gauger, Jörg-Dieter/Stagl, Justin (Hrsg.): Staatsrepräsentation, Berlin, 159-174.
- Schalekamp, Maarten 1988: AWBR – Die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke Bodensee-Rhein am 7. Juni 1988 – 20 Jahre jung, in: Verein des Gas- und Wasserfaches: Sonderdruck Nr. 1158 aus GWA 1988 des Schweiz, Zürich, 1-20.
- Scharpf, Fritz W. 1997: Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research, Boulder, Colo.
- Scherer, Roland/Müller, Heinz 1994: Erfolgsbedingungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Umweltschutz. Das Beispiel Bodenseeregion (EURES-Discussion Paper 34), Freiburg.
- Schweizerisches Bundesamt für Verkehr (Hrsg.) 1982: Beschränkung der Schifffahrt, Kontingentierung. Die Situation in der Schweiz, der besondere Fall Bodensee. Eine Darstellung aus schweizerischer Sicht, Bern.
- Seespiegel – Publikationsorgan der Internationalen Gewässerschutzkommission für den Bodensee (<http://www.seespiegel.de/index.htm>; 1.2.2001).
- Soldatos, Panayotis 1993: Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World, in: Brown, Douglas M./Fry, Earl H. (Hrsg.): States and Provinces in the International Economy, Berkeley, Cal., 65-92.
- Strübel, Michael 1992: Internationale Umweltpolitik: Entwicklungen – Defizite – Aufgaben, Opladen.
- Technische Universität Berlin (Hrsg.) 1993: Gewässersanierung voralpiner Seen, Berlin.
- Trapp, Werner 1994: »Donnerwetter« in der Konstanzer Bucht, in: Bodensee-Hefte 1994: 7/8, 24-29.
- Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 1992: Umweltprogramm für den Bodenseeraum – Kurzfassung und Wertung, Stuttgart.
- Waßner, Rainer 1999: Institution und Symbol. Ernst Cassierers Philosophie und ihre Bedeutung für eine Theorie sozialer und politischer Institutionen, Münster.
- Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.
- Weindel, Werner/Maier, Dietrich/Gutzwiller, Max 1993: 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft Wasserwerke Bodensee-Rhein: 5 Länder – ein gemeinsames Ziel, in: Sonderdruck aus »GWF – Wasser/Abwasser« 134: 9, 520-525.

- Weingast, Barry R.* 1995: A Rational Choice Perspective on the Role of Ideas: Shared Belief Systems and State Sovereignty in International Cooperation, in: *Politics & Society* 23: 4, 449-464.
- Wessels, Wolfgang* 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Young, Oran R.* 1989: The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment, in: *International Organization* 43: 3, 350-375.
- Zangl, Bernhard* 1994: Politik auf zwei Ebenen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 2, 279-312.
- Zürn, Michael* 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael* 1998: The Rise of International Environmental Politics, in: *World Politics* 50: 4, 617-649.
- Zweckverband Bodensee-Wasserversorgung* (Hrsg.) 1989: *Wissenswertes in Kürze*, Stuttgart.