

**Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze –  
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler  
Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler  
Integration**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

doctor philosophiae  
(Dr. phil)

eingereicht an der Philosophischen Fakultät III der Humboldt-Universität zu Berlin

von **Diplom-Politologin Andrea Witt**  
geb. am 27.10.1968 in Hamburg.

Präsident der Humboldt Universität  
Prof. Dr. Jürgen Mlynek

Dekanin der Philosophischen Fakultät III  
Prof. Dr. Ingeborg Baldauf

Gutachter      1. Prof. Dr. Gert-Joachim Glaeßner  
                    2. Prof. Dr. Klaus Eder

Tag der mündlichen Prüfung: 8.7.2003

*Für meine Familie.*

## Vorwort

Grenzen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit beschäftigen mich seit mehreren Jahren. Journalistische Erfahrungen in Frankfurt/Oder und eine Medienreise in den Südwesten der USA weckten mein Interesse an der wissenschaftlichen Erkundung des deutsch-polnischen Grenzstreifens und der Grenze zwischen Arizona und Sonora. Dies hat mich zur Migrationspolitik im US-Senat und derzeit zur transatlantischen Mission des *German Marshall Fund of the United States* geführt. Rückblickend kann ich sagen: Die Aufenthalte in der deutsch-polnischen sowie in der US-mexikanischen Grenzregion waren nicht nur eine Zeit des wissenschaftlichen Forschens und Ausprobierens. Sie waren auch und besonders geprägt von neuen Freundschaften, der Entdeckung anderer Lebensstile und Grenzerfahrungen der besonderen Art. Ich möchte mich daher bei allen, die mich bei dieser Arbeit unterstützt und begleitet haben, zutiefst bedanken:

Bei Prof. Glaeßner, der mir, wenn auch häufig aus der Ferne, immer anregenden Rat sowie das nötige Zutrauen für die Beendigung dieses Promotionsverfahrens gab. Desgleichen bei Prof. Eder, der in so schneller und unbürokratischer Weise die Zweitkorrektur übernommen hat.

Bei Demetri Papademetriou und Deborah Waller Meyers – für viel mehr als nur die Chance, am *Carnegie Endowment for International Peace* Projekt „Self Governance at the Border“ mitzuarbeiten.

Bei meinem ‚group house‘ für das Wissen, dass das Leben in Washington mehr sein kann als nur Politik.

Bei Senator Bob Graham und seinen Mitarbeitern für die Chance, mein theoretisches Wissen über Migration in konkrete politische Arbeit umzusetzen.

Bei Caroline Berver für ihr Vertrauen, ihren geduldigen Humor und die besten Tipps für Teriyaki-Chicken in D.C.

Bei den vielen Grenzakteuren in Brandenburg und Arizona, die sich bereitwillig ausfragen ließen, ihr Wissen und ihre Zeit mit mir teilten – ohne sie wäre diese Arbeit nicht zustande gekommen. Viele von ihnen sind zu Freunden geworden, unabhängig von den Kilometern, die uns derzeit trennen. Dazu gehören Gail Howard, Bruce Wright, Prof. Ed Williams, Joe Brannan und vor allem Cathy Nelson, deren Küchenboden in Tucson, Arizona mir über Wochen ein sehr gemütliches Zuhause war.

Beim Land Berlin für ein NaFöG-Stipendium, dem DAAD für die Finanzierung des Auslandsaufenthaltes sowie dem *German American Center for Visiting Scholars* für einen Büroraum in Washington, D.C. Dem *German Marshall Fund* und der *American Political Science Association* für die Gelegenheit des *Congressional Fellowships*, mit dem ich die Einsamkeit des Schreibtischs gegen zehn Monate der Dynamik von Capitol Hill eintauschen konnte.

Abschließend, aber von tiefstem Herzen, bei meiner Familie und meinen Freunden. Ihr habt für Unterstützung, Aufmunterung und strenge Disziplin, wenn nötig, und Ablenkung, Spaß und Lachen, wenn möglich, gesorgt.

## Inhaltsverzeichnis

<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Vorstellung des Themas .....</b>	<b>12</b>
1.1. Signifikanz von Grenzregionen .....	12
1.2. Die veränderte Wahrnehmung von Grenzregionen .....	13
1.3. Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung .....	16
1.4. Fallstudien .....	18
1.5. Forschungsstand zur grenzüberschreitenden Kooperation .....	20
1.5.1. Untersuchungsansätze zur deutsch-polnischen Grenze .....	21
1.5.2. Untersuchungsansätze zur US-mexikanischen Grenze .....	22
1.6. Theorieansätze zu Integrationsprozessen .....	24
1.6.1. Neofunktionalismus .....	25
1.6.2. Realistische und neorealistische Ansätze, liberaler Intergouvernementalismus .....	26
1.6.3. Interdependenztheorie .....	28
1.6.4. Ableitungen aus der Netzwerktheorie zur Funktionsweise und Zusammensetzung von Verhandlungssystemen als politische Steuerungsinstrumente .....	30
1.6.5. Neo-Institutionalismus .....	31
1.7. Aufbau der Arbeit und methodischer Ansatz .....	32
1.8. Thesen .....	34
<b>2. Die Entwicklung des Themenbereichs der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit .....</b>	<b>36</b>
2.1. Motivation von Grenzakteuren zur dezentralen Kooperation .....	36
2.2. Dezentrale Kooperation als Instrument der Regionalplanung – Strategie von unten oder verordnete Modernisierungsstrategie .....	37
2.3. Grenzregionale Kooperation jenseits subnationaler Kompetenzen .....	38
2.4. Potenzielle Interessenkonflikte zwischen politischen Ebenen .....	39
2.5. Blockierende und fördernde Einflüsse auf die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperation .....	41
<b>3. Begrifflichkeiten der Staatsgrenze .....</b>	<b>43</b>
3.1. Staatsgrenzen in der völkerrechtlichen Definition .....	43
3.2. Staatsgrenzen als Ausdruck staatlicher Aufgaben und zwischenstaatlicher Beziehungen .....	44
3.3. Symbolische Bedeutung von Staatsgrenzen .....	46
3.4. Staatsgrenzen als Determinanten für grenzüberschreitende Kooperation .....	47
<b>1. KAPITEL: LEITBILDER .....</b>	<b>48</b>
<b>1.1. Nationale Leitbilder .....</b>	<b>48</b>
1.1.1. Leitbilder der deutsch-polnischen Beziehungen .....	48
1.1.1.1. Versöhnung und Einbeziehung in die europäische Friedensordnung .....	48
1.1.1.2. Der Vertrag von 1991: gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit .....	50
1.1.1.3. Inhaltliche Schwerpunkte der zwischenstaatlichen Beziehungen in den 1990er-Jahren .....	51
1.1.2. Leitbilder der US-mexikanischen Beziehungen .....	55
1.1.2.1. Bedrohungsszenarien im Zusammenhang mit der US-mexikanischen Grenze .....	55
1.1.2.2. Historische Differenzen .....	57

1.1.2.3. US-mexikanische Beziehungen und der NAFTA-Vertrag: zwischen unilateralen Strategien und der Notwendigkeit zur Kooperation .....	58
1.1.2.4. US-Immigrationsgesetzgebung als Determinante der zwischenstaatlichen Beziehungen .....	60
1.1.3. Zusammenfassung und Vergleich der nationalen Leitbilder .....	62
1.1.3.1. Deutsch-polnische Leitbilder .....	62
1.1.3.2. US-mexikanische Leitbilder .....	63
1.1.3.3. Vergleich der Leitbilder .....	64
<b>1.2. Transkontinentale Leitbilder .....</b>	<b>66</b>
1.2.1. Europäische Integrationsidee mit Auswirkung auf die deutsch-polnische Grenzregion .....	66
1.2.1.1. Grundsätze der europäischen Integrationsidee: EU .....	66
1.2.1.2. Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit Polen in der Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung .....	67
1.2.1.3. Einflüsse jenseits der EU auf dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen .....	69
1.2.1.4. EU-Integrationsidee mit Auswirkungen auf Funktion und Aufgabe von Staatsgrenzen .....	70
1.2.1.5. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Teil der europäischen Integrationsidee mit Blick auf die EU-Außengrenzen .....	72
1.2.2. Nordamerikanische Integrationsidee mit Auswirkung auf die US-mexikanische Grenzregion .....	74
1.2.2.1. Grundsätze der nordamerikanischen Integrationsidee: NAFTA .....	74
1.2.2.2. Politische Zielsetzungen .....	75
1.2.2.3. NAFTA-Integrationsidee mit Auswirkungen auf Funktionen und Aufgaben von Staatsgrenzen .....	77
1.2.2.4. Auswirkungen des NAFTA-Vertrages auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	77
1.2.3. Vergleich der transkontinentalen Integrationskonzepte .....	79
1.2.3.1. Europäisches Integrationskonzept .....	79
1.2.3.2. Nordamerikanisches Integrationskonzept .....	81
1.2.3.3. Vergleich der Integrationskonzepte .....	83
<b>1.3. Politisch-administrative Kompetenzverteilungen .....</b>	<b>85</b>
1.3.1. Handlungsspielräume lokaler und regionaler Akteure im bundesdeutschen Föderalismus .....	85
1.3.1.1. Rahmenbedingungen des bundesdeutschen Föderalismus .....	85
1.3.1.2. Determinanten der Regionalpolitik sowie regionale und kommunale Handlungsspielräume .....	86
1.3.1.3. Einflüsse der politischen Kultur auf die Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen .....	87
1.3.2. Handlungsspielräume lokaler und regionaler Akteure im US-Föderalismus .....	89
1.3.2.1. Rahmenbedingungen des US-Föderalismus .....	89
1.3.2.2. Determinanten der Regionalpolitik sowie regionale und kommunale Handlungsspielräume .....	90
1.3.2.3. Einflüsse der politischen Kultur auf die Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen in den USA .....	91
1.3.3. Vergleich der politisch-administrativen Kompetenzverteilungen .....	93
1.3.3.1. Bundesdeutscher Föderalismus .....	93
1.3.3.2. Der US-Föderalismus .....	94
1.3.3.3. Vergleich zwischen den Handlungsspielräumen lokaler und regionaler Akteure in der Bundesrepublik und in den USA .....	95

<b>2. KAPITEL: AUSGANGSSITUATIONEN IN DEN GRENZREGIONEN .....</b>	<b>97</b>
<b>2.1. Die deutsch-polnische Grenzregion .....</b>	<b>97</b>
2.1.1. Entstehung der heutigen Grenze.....	97
2.1.2. Politischer Aufbau Brandenburgs.....	97
2.1.3. Wirtschaftslage .....	98
2.1.3.1. Ausgangssituation im Land Brandenburg .....	98
2.1.3.2. Ökonomisches Profil der Stadt Frankfurt/Oder.....	99
2.1.3.3. Ökonomische Vernetzung in der Grenzregion .....	100
2.1.3.4. Ökonomische Vernetzung der Stadt Frankfurt/Oder .....	101
2.1.3.5. Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen .....	102
2.1.4. Infrastrukturelle Determinanten und Umweltprobleme.....	103
2.1.5. Sozio-kulturelle Konstellationen in der Grenzregion .....	104
2.1.5.1. Dezentrale Kontaktmöglichkeiten bis 1989 .....	104
2.1.5.2. Entwicklungen in den 1990er-Jahren.....	105
<b>2.2. Die US-mexikanische Grenzregion .....</b>	<b>108</b>
2.2.1. Entstehung der heutigen Grenze.....	108
2.2.2. Politischer Aufbau Arizonas .....	109
2.2.3. Wirtschaftslage .....	109
2.2.3.1. Ausgangssituation im US-Einzelstaat Arizona.....	109
2.2.3.2. Ökonomische Profile der Gemeinden Nogales, Az. und Douglas.....	110
2.2.3.3. Ökonomische Vernetzung in der Grenzregion .....	111
2.2.3.4. Die ‚Maquiladora‘-Industrie.....	112
2.2.3.5. Ökonomische Vernetzung der Kommunen Nogales, Az. und Douglas.....	114
2.2.3.6. Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen .....	114
2.2.4. Infrastrukturelle Determinanten und Umweltprobleme.....	115
2.2.5. Sozio-kulturelle Konstellationen in der Grenzregion .....	116
2.2.5.1. Historische Entwicklungen.....	116
2.2.5.2. Heutiges Vertrauensverhältnis in der Grenzregion.....	117
<b>2.3. Zusammenfassung der Ausgangssituationen in den Grenzregionen .....</b>	<b>119</b>
2.3.1. Deutsch-polnische Grenzregion .....	119
2.3.2. US-mexikanische Grenzregion.....	121
2.3.3. Vergleich der Ausgangssituationen .....	122
<b>3. KAPITEL: ZWISCHENSTAATLICHE KOOPERATIONSFELDER .....</b>	<b>125</b>
<b>3.1. Sicherheitspolitische Strategien .....</b>	<b>125</b>
3.1.1. Deutsche Sicherheitspolitik in Bezug auf die deutsch-polnische Grenze.....	125
3.1.1.1. Neue Strategie - von der linearen Kontrolle zum Sicherheitsschleier .....	125
3.1.1.2. Kooperationsvereinbarungen mit Polen .....	126
3.1.1.3. Das Schengen-Übereinkommen .....	128
3.1.2. US-Sicherheitspolitik in Bezug auf die US-mexikanische Grenze .....	130
3.1.2.1. „War on Drugs“ .....	130
3.1.2.2. Immigrationspolitik zwischen Grenzsicherung und Politikgestaltung .....	131
3.1.2.3. Tatsächliche und symbolische Aufrüstung der US-mexikanischen Grenze .....	132
3.1.3. Zusammenfassung und Analyse der Sicherheitspolitiken .....	135
3.1.3.1. Deutsch-polnische Grenze.....	135
3.1.3.2. US-mexikanische Grenze .....	136
3.1.3.3. Vergleich .....	137

<b>3.2. Zwischenstaatliche Kooperationen in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung.....</b>	<b>139</b>
3.2.1. Deutsch-Polnische Grenzregion .....	139
3.2.1.1. Deutsch-Polnische Regierungskommission für Regionale und Grenznahe Zusammenarbeit .....	139
3.2.1.2. Raumordnung .....	140
3.2.1.3. Kooperation bei der Öffnung neuer Grenzübergänge .....	140
3.2.1.4. Umwelt .....	141
3.2.1.5. Kooperationen unter Einfluss der EU .....	142
3.2.1.5.1. Aufbau und Zielsetzung der Strukturfonds von 1994-1999.....	142
3.2.1.5.2. Struktur und Prioritätensetzung von INTERREG II (1994-1999).....	143
3.2.1.5.3. Neuausrichtung des Programms INTERREG III.....	144
3.2.2. US-mexikanische Grenzregion.....	146
3.2.2.1. International Boundary and Water Commission .....	146
3.2.2.2. <i>La Paz Agreement</i> als Grundlage zwischenstaatlicher Umweltkooperation.....	146
3.2.2.3. Border XXI-Program .....	147
3.2.2.4. Verkehrsinfrastruktur .....	148
3.2.2.5. Regionalplanung und Wirtschaftsentwicklung.....	149
3.2.2.6. Kooperationen unter Einfluss des NAFTA-Vertrages .....	150
3.2.2.6.1. Trilaterale Zusatzabkommen zum Arbeits- und Umweltrecht .....	150
3.2.2.6.2. Bilaterale <i>executive agreements</i> BECC und NADBank.....	151
3.2.3. Analyse der Zusammenarbeit in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung .....	152
3.2.3.1. Deutsch-Polnische Grenzregion .....	152
3.2.3.2. US-mexikanische Grenzregion.....	153
3.2.3.3. Vergleich .....	154

#### **4. KAPITEL: AUSWIRKUNGEN DER KOOPERATIONSANSÄTZE AUF DIE GRENZREGIONEN UND DIE DEZENTRALE GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ..... 156**

<b>4.1. Sicherheitsstrategien.....</b>	<b>156</b>
4.1.1. Auswirkungen auf die deutsch-polnische Grenzregion .....	156
4.1.1.1. Veränderung der Sicherheitssituation .....	156
4.1.1.2. Reaktionen der Grenzakteure .....	157
4.1.2. Auswirkungen auf die US-mexikanische Grenzregion.....	159
4.1.2.1. Veränderung der Sicherheitssituation .....	159
4.1.2.2. Reaktionen der Grenzakteure .....	159
4.1.2.3. Einflüsse auf Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze.....	161
<b>4.2. Kooperation in den Bereichen Infrastruktur, Umwelt und Regionalpolitik.....</b>	<b>162</b>
4.2.1. Auswirkungen auf die deutsch-polnische Grenzregion .....	162
4.2.1.1. Zwischenstaatliche Ansätze.....	162
4.2.1.2. Einflüsse der europäischen Ansätze.....	163
4.2.1.3. Einflüsse durch die EU-Beitrittsverhandlungen mit Polen .....	165
4.2.2. Auswirkungen auf die US-mexikanische Grenzregion.....	167
4.2.2.1. Zwischenstaatliche Ansätze.....	167
4.2.2.2. Einflüsse der NAFTA-Abkommen .....	167
4.2.2.3. Post-NAFTA-Einflüsse .....	169

<b>5. KAPITEL: DEZENTRALE ZUSAMMENARBEIT IN DEN GRENZREGIONEN..</b>	<b>171</b>
<b>5.1. Deutsch-Polnische Grenzregion .....</b>	<b>171</b>
5.1.1. Euroregion <i>Pro Europa Viadrina</i> in der deutsch-polnischen Grenzregion .....	171
5.1.1.1. Zielsetzung .....	171
5.1.1.2. Aufbau und Struktur.....	172
5.1.1.3. Akteure .....	172
5.1.1.4. Inhalte der Arbeit .....	173
5.1.2. Weitere Aktivitäten in der deutsch-polnischen Grenzregion .....	177
5.1.2.1. Aktivitäten seitens des Bundeslandes Brandenburg .....	177
5.1.2.2. Lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	180
5.1.2.3. Horizontale grenzüberschreitende Kontakte jenseits der politischen Ebenen...	182
5.1.2.4. Dezentrale Wirtschaftskontakte.....	184
5.1.3. Positionierung der Grenzakteure in Themenbereichen mit grenzüberschreitender Relevanz .....	185
<b>5.2. US-mexikanische Grenzregion.....</b>	<b>188</b>
5.2.1. ‚Arizona-Mexico Commission‘ in der US-mexikanischen Grenzregion.....	188
5.2.1.1. Zielsetzung der Kommission .....	188
5.2.1.2. Aufbau und Struktur.....	189
5.2.1.3. Akteure .....	189
5.2.1.4. Inhalte der Arbeit .....	190
5.2.2. Weitere Aktivitäten in der US-mexikanischen Grenzregion.....	192
5.2.2.1. Aktivitäten seitens des US-Einzelstaates Arizona .....	192
5.2.2.2. Lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	194
5.2.2.3. Horizontale grenzüberschreitende Kontakte jenseits der politischen Ebenen...	196
5.2.2.4. Dezentrale Wirtschaftskontakte .....	198
5.2.3. Positionierung der Grenzakteure in Themenbereichen mit grenzüberschreitender Relevanz .....	199
<b>5.3. Zusammenfassung der dezentralen Kooperationen.....</b>	<b>202</b>
5.3.1. Deutsch-polnische Grenzregion .....	202
5.3.1.1. Euroregion .....	202
5.3.1.2. Weitere dezentrale grenzüberschreitende Aktivitäten .....	203
5.3.2. US-mexikanische Grenzregion.....	205
5.3.2.1. AMC.....	205
5.3.2.2. Weitere dezentrale grenzüberschreitende Aktivitäten .....	206
5.3.3. Vergleich.....	206
<b>6. KAPITEL: ANALYSE- UND ERGEBNISTEIL .....</b>	<b>209</b>
<b>6.1. Erkenntnisinteresse .....</b>	<b>209</b>
<b>6.2. Auswertung der Variablen.....</b>	<b>210</b>
6.2.1. Variable: Leitbilder.....	210
6.2.1.1. Deutsch-polnische Leitbilder.....	210
6.2.1.2. US-mexikanische Leitbilder .....	212
6.2.1.3. Vergleich: Auswirkungen der jeweiligen nationalen Leitbilder auf die dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen.....	213
6.2.1.4. Transkontinentale Leitbilder für die deutsch-polnische Grenzregion .....	215
6.2.1.5. Transkontinentale Leitbilder für die US-mexikanische Grenzregion .....	216



6.2.1.6. Vergleich: Auswirkungen der jeweiligen transkontinentalen Leitbilder auf die dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen.....	218
6.2.2. Variable: Politisch-administrative Kompetenzverteilung.....	219
6.2.2.1. Deutscher Föderalismus .....	219
6.2.2.2. US-Föderalismus.....	220
6.2.2.3. Vergleich: Einfluss der politisch-administrativen Rahmenbedingungen auf Ausgestaltung der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen.....	220
6.2.3. Variable: Ausgangssituation in der Grenzregion .....	222
6.2.3.1. Ausgangssituation in der deutsch-polnischen Grenzregionen.....	222
6.2.3.2. Ausgangssituation in der US-mexikanischen Grenzregion.....	223
6.2.3.3. Vergleich: Die Einflüsse der Ausgangssituationen in den Grenzregionen auf die Formierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen.....	223
6.2.4. Gewichtung der Variablen .....	225
<b>6.3. Analyse der unterschiedlichen Kooperationsansätze.....</b>	<b>226</b>
6.3.1. Zwischenstaatliche Kooperationen im Bereich der Sicherheitspolitik.....	226
6.3.1.1. Ansätze entlang der deutsch-polnischen Grenze .....	226
6.3.1.2. Ansätze entlang der US-mexikanische Grenze.....	227
6.3.1.3. Reaktionen der Grenzakteure auf sicherheitspolitische Ansätze.....	228
6.3.1.4. Vergleich: Gestaltung der zwischenstaatlichen Sicherheitspolitik und Auswirkungen auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	229
6.3.2. Zwischenstaatliche Kooperationen in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung .....	230
6.3.2.1. Deutsch-polnische Grenzregion.....	230
6.3.2.2. US-mexikanische Grenzregion.....	230
6.3.2.3. Reaktionen der Grenzakteure .....	231
6.3.2.4. Vergleich: Auswirkungen der Kooperationsansätze in den Politikfeldern Umwelt, Infrastruktur und Regionalpolitik auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....	233
6.3.3. Vergleich der Auswirkungen der verschiedenen Kooperationsansätze – Sicherheitspolitik versus Infrastruktur .....	234
<b>6.4. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit .....</b>	<b>235</b>
6.4.1. Deutsch-polnische Grenzregion .....	235
6.4.1.1. Formalisierte Kooperationen .....	235
6.4.1.2. Nicht-formalisierte Kontakte.....	236
6.4.2. US-mexikanische Grenzregion.....	236
6.4.2.1. Formalisierte Kontakte.....	236
6.4.2.2. Nicht-formalisierte Kontakte.....	237
6.4.3. Vergleich: Auswertung der unterschiedlichen Formen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit.....	238
<b>6.5. Erörterung der Thesen.....</b>	<b>239</b>
6.5.1. These 1 .....	239
6.5.2. These 2 .....	241
6.5.3. These 3 .....	243
6.5.4. These 4 .....	244
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>246</b>
Weitere Quellen und Informationsmaterialien.....	301

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuß der Regionen
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
AMC	Arizona-Mexico Commission
BdV	Bund der Vertriebenen
BECC	Border Environment Cooperation Commission
BGS	Bundsgrenzschutz
BVC	Border Volunteer Corps
CAIP	Community Adjustment and Investment Program
CEC	Commission for Environmental Cooperation
CEEC	Central and Eastern European Countries (siehe MOE-Staaten)
CLC	Commission for Labor Cooperation
CRS	Congressional Research Service
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEA	Drug Enforcement Agency
EAGFL	Europäischer Ausrichtung- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMK	Europaministerkonferenz
ENAR	European Network Against Racism
EPA	Environmental Protection Agency
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuP	Europäisches Parlament
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FIAF	Finanzinstrument für die Fischerei
FTAA	Free Trade Agreement of the Americas
FTC	Free Trade Commission
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GAO	General Accounting Office
GD	Generaldirektion
GD ELARG	Generaldirektion Erweiterung
GD REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik
GD RELEX	Generaldirektion Außenbeziehungen
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GG	Grundgesetz
GI	Gemeinschaftsinitiative
IAPL	Office of Intergovernmental Affairs and Public Liaison
IBEP	Integrated Border Environmental Plan
IBWC	International Boundary and Water Commission
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKSO	Internationale Kommission zum Schutz der Oder
ILB	Investitionsbank des Landes Brandenburg
INS	Immigration and Naturalization Service
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
ISPA	Strukturpolitisches Instrument zur Entwicklung der Infrastruktur in den Bereichen Verkehr und Umwelt
ISW	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen

IWF	Internationaler Währungsfonds
JCC	Joint Cooperation Committee
JPMC	Joint Programming Monitoring Commission
LSIF	Fazilitäten für großangelegte Infrastrukturprojekte
KGRE	Kongreß der Gemeinden und Regionen Europas
KMU	Klein- und mittlere Unternehmen
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (später OSZE)
MOE	Mittel- und Osteuropa
NAALC	North American Agreement on Labor Cooperation
NAAEC	North American Agreement on Environmental Cooperation
NADBANK	North American Development Bank
NAFTA	North American Free Trade Agreement, siehe auch Nordamerikanische Freihandelszone
NAFTA-TAA	NAFTA Trade Adjustment Assistance Program
NAO	National Administrative Office
NCS	NAFTA Coordination Secretariat
NGO	Non-Governmental Organizations (Nichtregierungsorganisationen)
NSCCHC	Northeast Sonora-Cochise County Health Council
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OP	Operationelle(s) Programm(e)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (vormals KSZE)
PARD	Polish Agency for Regional Development
PfP	Partnership for Peace
PHARE	Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy
PHARE-CBC	PHARE-Cross-Border-Cooperation
PPP	Phare Partnership Programme
PDAP	Project Development Assistance Program
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
SAPARD	Instrument für die Modernisierung der Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raumes
SEAGO	SouthEastern Arizona Governments Organization
SIS	Schengen Informationssystem
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
TEN	Transeuropäische Netze
TWG	Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USTR	United States Trade Representative
VRE	Versammlung der Regionen Europas
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
WTC	World Trade Center

## Einleitung

### 1. Vorstellung des Themas

#### 1.1. Signifikanz von Grenzregionen

Stellenwert und Bedeutung von Grenzregionen werden in der allgemeinen öffentlichen Diskussion und auch im wissenschaftlichen Diskurs mit den unterschiedlichsten Etiketten belegt: es ist die Rede von „Brücke zwischen den Nationen“, „Drehscheibe der Völkerverständigung“ und „Wohlstandsgrenze“, beschworen wird aber auch das „Ende der zivilisierten Welt“. Diese Bewertungen reflektieren Interpretationsmuster, die in der Diskussion gleichgewichtig nebeneinander bestehen. So werden Grenzregionen an der Peripherie der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) oder von Nordamerika einerseits als abschreckende Beispiele für die negativen Folgen von offenen Grenzen diskutiert – hier dominieren die Themen Menschenschmuggel, Drogen, Kriminalität und Armut –, andererseits werden Grenzregionen ebenso selbstverständlich als Symbol einer neuen Qualität der zwischenstaatlichen Beziehungen und als Ausdruck guter Nachbarschaft bezeichnet. Grenzregionen werden verstärkt unter dem Aspekt der ökonomischen Integration von Wirtschaftsräumen diskutiert. Dem ökonomischen Interesse an einem komplikationslosen Austausch von materiellen Waren und/oder Dienstleistungen zur Maximierung des Handelsvolumens steht als potentielle Barriere die Schnittstelle der zwischenstaatlichen Grenzen entgegen. Politische Entscheidungen über die Förderung oder Einschränkung von regionalen Infrastrukturmaßnahmen in Grenzgebieten können sich wesentlich auf die Außenhandelsbilanz eines Staates auswirken (Wright/Howard 1996).

Grenzregionen reflektieren politische und ökonomische Entwicklungslinien, die in der Regel nicht synchron und harmonisch verlaufen; diese sind vielfach in ihren Ausprägungen nicht aufeinander abgestimmt und entwickeln sich diskontinuierlich. Hinsichtlich Aufgabe und Funktion von Staatsgrenzen besteht ein grundsätzlicher Dualismus aus gleichzeitig Trennendem und Verbindendem. „*Political boundaries in short are locations [...] that may separate or may link, but must often accomplish both functions at one and the same time*“ (Knight 1991: XVIII). Grenzregionen stehen und entwickeln sich im Spannungsfeld des freien und integrativen Austausches zwischen benachbarten Ländern und der Wahrnehmung von hoheitsstaatlichen Aufgaben, die eine beschränkende Wirkung haben. Die Balance „*facilitating versus controlling*“ als bestimmendes Moment von Grenzregionen ist abhängig von der Gestaltung und Steuerung der staatlichen Politik, die für die Rahmenbedingungen des grenzüberschreitenden Austausches verantwortlich ist.

Neben den äußeren Faktoren werden Grenzregionen durch funktionale Gemeinsamkeiten geprägt: Die diesseits und jenseits der Staatsgrenze liegenden Grenzümgebungen fungieren als multinationale räumliche Einheiten (Beyerlin 1988), die auf interne Absprachen, Vereinbarungen und Koalitionen angewiesen sind. Die bereits durch die bloße Existenz von Staatsgrenzen bedingten Aufgaben und Funktionen erfordern die Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Kooperation: „*The interdependent development of neighboring border regions require local and regional transborder corporation in order to address effectively social, economic, and environmental problems that spill over international boundaries*“ (Hansen 1986: 31). Die zwischenstaatliche Kooperation ist mit der Erwartung verbunden, bestehende Disparitäten und Disharmonien, die durch die Differenzen bezüglich der jeweiligen Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Rechtsordnung bestehen, kontinuierlich abzubauen und einander anzugleichen (Beyerlin 1988). Art, Umfang und Qualität der Kooperation in Grenzregionen sind ferner von übergreifenden nationalstaatlichen und transkontinentalen Einflüssen abhängig: „*(Border regions are) lying on both sides of a given binational boundary which enjoy functional interaction with one another as with each of the sovereign states or nations in contact. They are zones in which cultures, politics and economic arrangements of the interrelated nation states interpenetrate and mingle*“ (Ajomo

1989: 39). Die Struktur der Kooperation wird durch den Dualismus aus potenzieller Abgrenzung und Distanz einerseits – hier sind die unterschiedlichen Rechtssysteme, voneinander abweichende politische und ökonomische Rahmenbedingungen sowie nationalstaatliche Interessen und Ziele zu nennen – und potenzieller Verbundenheit und Nähe andererseits – gemeinsam gewachsene Identitäten jenseits nationalstaatlicher Zugehörigkeit, gemeinsame Ziele und Aufgaben, projektgerichtete Koalitionen - bestimmt. Während sich die gemeinsamen Positionen vor allem aus der grenzregionalen Nachbarschaft herleiten lassen, sind die Abgrenzungen mit politisch-administrativen Vorgaben sowie übergeordneten nationalstaatlichen Interessen und Strategien assoziiert.

Grenzüberschreitende Kooperationen reflektieren neben lokalen und regionalen Thematiken dominante Makrotrends, die sich auf Meso- und Mikroebene auswirken und neue vertikale Integrationsstrukturen schaffen, wodurch Grenzregionen zu „politikwissenschaftlichen Epizentren“ werden, die sich zur Erforschung von innerstaatlichen und intranationalen Integrationsprozessen sowie politischen und ökonomischen Interdependenzen hervorragend eignen. Fragen nach den Möglichkeiten und Grenzen moderner politisch-administrativer Steuerung und nach dem Zusammenhang von politischen und ökonomischen Einflüssen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Grenzregionen stehen im Mittelpunkt der Forschung.

## 1.2. Die veränderte Wahrnehmung von Grenzregionen

Traditionell wurden Grenzregionen als Defizit-Gebiete (Groß 1994) identifiziert. In der regionalpolitischen<sup>1</sup> Strukturdebatte wurden strukturelle Defizite von Grenzregionen auf das fehlende Hinterland, die eingeschränkte Möglichkeit der Akquisition von Arbeitskräften, den mangelnden Zugang zu Rohstoffen, die monostrukturelle Besiedlung und durch eine unzureichende Infrastruktur zurückgeführt (Wittenbrock 1993); die asymmetrische regionale Entwicklung verfestigte zudem die periphere Lage der Grenzregionen im Vergleich zur gesamtstaatlichen Entwicklung. Die zögerliche Industrieansiedlung wurde als Indiz für die politischen und militärischen Vorbehalte der staatlichen Zentren gegenüber den Grenzregionen interpretiert. Grenzregionen galten als Problemzonen und politische Stiefkinder nationalstaatlicher Prioritäten.<sup>2</sup> Bezogen auf die internationalen Beziehungen wurden Grenzregionen vor allem mit gewaltsamen Konflikten in Verbindung gebracht: „*Distance from the center of the power and the vast circumference of the realm make the peripheries increasingly difficult to integrate economically and politically and to defend against hostile outsiders*“ (Brown 1992: 22). Die Existenz von Grenzregionen und Grenzbewohnern wurde - wie ein Zitat aus dem frühen 20. Jahrhundert zeigt - als ein den Staat bedrohendes nationales Souveränitäts- und Sicherheitsproblem wahrgenommen: „*Frontiers are, indeed, the razor's edge on which hangs suspended the modern issues of peace, war, or life and death of nations*“ (Lord Curzon 1907, zitiert in Asiwaju 1990: 19). Die Bedrohung der staatlichen Ordnung, so wurde interpretiert, resultiere aus Mangel an vaterländischer Treue und Loyalität, die aus dem Gefühl der permanenten Missachtung geboren sei: „*The patriotic loyalty of borderlands can never be taken for granted*“ (Friedman 1996: 4). Aus diesen Überlegungen wurde die These abgeleitet, dass der innere

---

<sup>1</sup> Die Bedeutung von Regionen und Regionalisierung innerhalb eines partizipierenden Politikansatzes (Keating 1988) wird hier nicht vertieft; siehe hierzu Veröffentlichungen zur europäischen Entwicklung (Bullmann 1994; Hingel 1993; Hesse 1996; Harvie 1994) und zur regionalen Rolle in den USA (Hanson 1998; Staeheli/Kodras/Flint 1997).

<sup>2</sup> Dies steht in Verbindung mit der These der Binnen-Kolonialisierung von Regionen (Keating 1988 nach Gramsci 1978), die in letzter Konsequenz separatistische Autonomiebewegungen von Grenzregionen befördert.

Zusammenhalt und die Solidarität von Grenzbewohnern stärker ausgeprägt sei als dies für die Bindung der Grenzräume an ihre jeweiligen Zentren der Fall sei.

Dieses traditionelle Verständnis von der Bedeutung der Grenzregionen und ihrer Bewohner hat sich wesentlich verändert. Eine große Anzahl von neueren Untersuchungen arbeitet inzwischen das verbindende Element von Grenzregionen und subnationalen Kontakten heraus: „*In an era of international peace and cooperation, the issues of significance in a borderland are no longer drawn on national lines but more on local and regional interest across the boundary*“ (Minghi 1991: 28). Damit treten lokale und regionale Akteure und Politikfelder als integrative Momente der transnationalen Beziehungen verstärkt in den Mittelpunkt der Diskussion. Diese Entwicklung wird durch zahlreiche Studien der Europäischen Union gefördert und begleitet, die sich mit administrativen Verfahrensregeln und Abläufen in den Grenzregionen selbst beschäftigen. Die zunehmende Bedeutung der Grenzregionen in der Außenwahrnehmung korrespondiert mit dem wachsenden Selbstbewusstsein der Bewohner, ihre Ziele und Interessen selbstbestimmt wahrzunehmen. Innerhalb der Europäischen Union bezeichnen sich Grenzregionen selbst inzwischen als wirtschaftliche Ballungszentren (Briner 1986). Auch entlang der US-mexikanischen Grenze verstehen sich die Grenzregionen immer mehr als Innovationsträger; ihre politischen und ökonomischen Konzepte beanspruchen inzwischen Modellcharakter für moderne Politikansätze in Nordamerika (dieses neue Selbstverständnis drückt sich bereits im Titel einer grenzregionalen Publikation aus: Sonora and Arizona: A Blueprint for the Future, Howard 1999).

Die Beschränkung auf regionale Fragestellungen hat zur Folge, dass häufig nach wie vor existierende Abhängigkeitsverhältnisse ausgeklammert oder sogar ignoriert werden. Diese gilt besonders für Untersuchungen, die Grenzregionen als eigenständige und in ihren Entscheidungen unabhängige Akteure innerhalb der internationalen Beziehungen verstehen. Es wird vorausgesetzt, dass die regionalen Akteure ihre Rolle in der Beziehung zu internationalen Organisationen, Nationalstaaten, Sub-Regionen, Städten und Non-Governmental-Organizations (NGO) selbstbestimmt beeinflussen könnten. Die aus der Globalisierung resultierenden staatlichen Steuerungsverluste führten zu einer politischen Stärkung der Regionen: Economic changes „*are providing regions with the means to redefine international relations in their own best interest*“ (Joenniemi 1996: 53). Als eigenständige Akteure innerhalb der internationalen Beziehungen seien sie langfristig in der Lage, Politikentscheidungen, die sich gegen ihre Eigeninteressen richten, zu verhindern (Minghi 1991). Anhand der Analyse ökonomischer Integrationsprozesse wird die These vertreten, Koalitionen in Grenzregionen könnten sich als „neue ökonomische Einheiten“ jenseits politischer Einflüsse formieren: „*To some extent, these new economic regions are outside the control of existing political and administrative institutional arrangements*“ (Keating/Loughling 1997: 2). In einem solchen Szenario würden „global regimes“ das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität in Zukunft obsolet machen und die Aufgaben von Staatsgrenzen als politische Institutionen grundlegend verändern: „*Frontiers will take on some of the character of boundaries between states in federal systems*“ (Anderson 1996:37). Wenn man von der Annahme ausgeht, dass der ökonomische Austausch langfristig Priorität vor politischen Abgrenzungen bekomme, so werden sich in Zukunft auch die Funktionen von Staatsgrenzen verändern müssen; statt als „visible function“ würden sie zum „*set of cultural, economic and political interactions and processes occurring in space*“ (Rumley 1991: 4). BLATTER stellt die Frage nach der „Entgrenzung der Staatenwelt“, die durch das „Verschwimmen“ bisheriger nationalstaatlicher Grenzen aufgrund von grenzüberschreitenden Vernetzungen unterschiedlicher Akteure charakterisiert sei (Blatter 1998: 3).

In diesem Sinn orientiert sich ein relevanter Teil der aktuellen Grenzlandforschung an dem vermuteten „Paradigmenwechsel“ (Papademetriou/Waller Meyers 2001: 2) hinsichtlich

Funktion und Handlungsablauf politischer Systeme und der Dynamik zwischen Politik und Wirtschaft. Dieser Forschungsansatz birgt allerdings die Gefahr der normativen Verengung. Das angesprochene Konfliktpotenzial zwischen Zentrum und Peripherie besteht in der Praxis weiter – trotz einer quantitativen und qualitativen Zunahme dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen: *„A common phenomenon in cross-border negotiations is that the main dispute is not across the national border but between the different governments on one side of the border“* (Blatter 1997: 162). Damit vernachlässigt ein solcher Forschungsansatz die bestehende Abhängigkeit lokaler und regionaler Akteure von nationalstaatlichen Entscheidungen und den einschränkenden Funktionen von Staatsgrenzen: *„None of the above developments has reduced the significance of sovereign statehood as the fundamental way in which the world is politically organized“* (Jackson/James 1993: 6). Politisch-administrative Hierarchien gelten weiterhin als Haupthindernis für die Formalisierung grenzüberschreitender Kooperation: *„The major obstacle for establishing cross-border relations is in fact due to the traditional rules of state sovereignty embodied in international law principles, which considerably impede direct cooperation between regional and/or local authorities on either side of the border“* (Ercman 1987: 23).

Tatsächlich werden Aufgabe und Funktion von Staatsgrenzen auch heute nicht primär durch ökonomische Kriterien definiert: Vielmehr stellen CLEMENT/GANSTER/SWEEDLER unter den Bedingungen der „New Economy“ eine zunehmende Komplexität der Aufgaben und Funktionen von Staatsgrenzen fest: *„The main point is here that the emerging new economy – characterized by increased globalization and openness – has diminished, but not eliminated, the impacts of economic borders, but political borders still remain, impeding the regionalization of decision-making“* (Clement/Ganster/Sweedler 1999: 249). Tatsächlich spiegelt nationalstaatliche Grenzpolitik auch in Zeiten ökonomischer Integration und Globalisierung den Steuerungswillen der Politik wider. Anstelle des vorausgesagten „Paradigmenwechsels“ haben PAPADEMETRIOU/WALLER MEYERS in westlichen Industrienationen seit Ende des Kalten Krieges eine Steigerung staatlicher Regulierungsaktivitäten in Bezug auf die Grenzpolitik festgestellt: *„The state seems to have ‚come back in‘ with a vengeance“* (Papademetriou/Waller Meyers 2001: 3). Globalisierungsbewegungen haben nicht zur prognostizierten Liberalisierung der Grenzfunktionen geführt, sondern im Gegenteil zu einer Verschärfung staatlicher Regulierung, die innenpolitisch motiviert ist (Andreas 1998) und häufig starken Symbolcharakter besitzt (Witt 2001). Der Einfluss nationalstaatlicher Entscheidungen kann zu kontraproduktiven Entwicklungen führen, wenn gleichzeitig der freie ökonomische Austausch über Grenzen zunimmt und die politische Kontrolle des Grenzverkehrs erhöht wird. Die Funktion von Grenzregionen und die Form der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation konstituiert sich in einem differenzierten – oder widersprüchlichen – Spannungsfeld von regionalen, nationalen und transkontinentalen Politikansätzen (Morhard 1995).

Die These von STODDARD, wonach die grenzregionale „kleine Außenpolitik“ relativ unabhängig von den Thematiken der „großen Außenpolitik“ existieren kann (Stoddard 1986), ist anzuzweifeln, vor allem unter dem Aspekt zunehmender komplexer Interdependenzen. Die Trennung zwischen „high politics“ staatlicher Akteure und „low politics“ subnationaler Akteure wird in dem Maße aufgehoben, in dem sich nationalstaatliche und lokale Aufgaben und Interessen vermischen und ehemals lediglich regionale Belange zu übergreifenden Sicherheitsfragen werden (Duchacek 1986). Dies führt zu *„more complex relations between the jurisdictions“* (Briner 1986: 52). und führt zu Abhängigkeitsbeziehungen zwischen verschiedenen zwischenstaatlichen Thematiken (Nassmacher 1991) und den jeweils bestehenden Allianzen. Diese problembeladenen und

konfliktreichen Beziehungen werden in der Grenzlandforschung häufig vernachlässigt.<sup>3</sup> Besonders in der vergleichenden Forschung ist kein Ansatz zu erkennen, der die jenseits von informellen Vernetzungen und institutionalisierten Förderprogrammen nach wie vor existierenden Konfliktpotenziale zwischen den Ebenen sowie die fördernden und blockierenden Einflüsse auf die Grenzregion aufzeigt und kenntlich macht. Bestehende Konfliktlinien und damit die eingeschränkten Möglichkeiten der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation werden erst sichtbar, wenn das Politikfeld ausgeweitet und ins Verhältnis gesetzt wird zur Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen.

### 1.3. Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung

Die bloße Existenz dezentraler grenzüberschreitender Kooperation sagt noch nichts über ihre Reichweite oder Dauer aus: „*Cross-border initiatives may either be a passing phase, or part of a wider change which will make cooperation an increasingly important element in the operations of the authorities involved*“ (Reid/Church 1998: 178). Darüber hinaus ist sie auch kein Garant für eine langfristig integrative Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen: „*Apparently the mere existence of a joint-border structure or binational organization does little for problem solving unless the essential powers of problem resolution are also included in its mandate and recognized by both nations*“ (Stoddard 1986: 65). Der langfristige Effekt grenzüberschreitender Kooperationen ist offen und vor allem von den Dynamiken zwischen den verschiedenen Ebenen abhängig: „*From a long-term perspective, the consequences of this activity seem to be dependent on whether the border regions are able to develop their own specific identities and functional spheres in relation to national interests and other divisions*“ (Eskelinen/Liikanen/Oksa 1999: 3). Um zu verstehen, wie sich eine dezentrale grenzüberschreitende Kooperation innerhalb der konfliktreichen Interessen gestaltet und welchen Stellenwert sie einnimmt, helfen traditionelle Untersuchungsansätze, die auf eine Integrationslogik verzichten: „*Such an attempt requires that the traditional use of the state-centric paradigm be combined with insights of comparative politics in general and comparative federalism in particular*“ (Duchacek 1988: 4). Um diesen Vorgaben zu entsprechen, müssen staatliche Regulierungen, Kontrollfunktionen (Jansen 1991) und politische Interessen berücksichtigt werden, die sich einer aus dem Neoinstitutionalismus kommenden Forderung verpflichtet fühlen: „*Bringing the state back in*“ (Hasse/Krücken 1999). Damit müssen auch Ansätze aus der traditionellen Wahrnehmung von Grenzregionen berücksichtigt werden.

Die Handlungsfreiräume der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation und die Berücksichtigung der Interessen der beteiligten Grenzakteure in den zwischenstaatlichen Beziehungen sind von verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen abhängig. Entscheidenden Einfluss haben sowohl die Dynamiken der transkontinentalen Integrationsprozesse als auch die von den nationalen Regierungen gestalteten zwischenstaatlichen Beziehungen. Um diese Handlungsspielräume angemessen zu untersuchen, ist es nicht ausreichend, die formalen Strukturen der Kooperation, die auf zwischenstaatlicher oder transkontinentaler Ebene etabliert sind, zu analysieren. Vielmehr müssen die von Grenzforschern festgestellten Interessenunterschiede (Herzog 1996) zwischen den politischen Akteuren kenntlich gemacht werden, um hieraus entstehende

---

<sup>3</sup> Morhard hat am Beispiel der Literatur zur deutsch-polnischen Grenze untersucht, dass von insgesamt 261 zwischen 1991-1998 veröffentlichten Aufsätzen sich nur 3 mit diesem Dreiecksverhältnis beschäftigen. Der Löwenanteil der Veröffentlichungen diskutiert die politisch-institutionelle Kooperationsform der Euroregion, die bestehenden Wirtschaftsbeziehungen in der Grenzregion und die europäische Förderungspraxis innerhalb der europäischen Raumordnung (Morhard 2001: 24-25).



Barrieren und neue Möglichkeiten für dezentrale Kooperationen und eine Veränderung der politischen Entscheidungsmechanismen aufzuzeigen.

Um einen Blick in die „*Black-Box*“ (Frensch 1996: 9) grenzüberschreitender Kooperation in der Dynamik zwischen dezentraler Kooperation sowie übergeordneten politischen und ökonomischen Einflüssen zu tun, wird in dieser Untersuchung an Fragestellungen ausgewählter politischer Geographen angeknüpft. Diese haben sich vornehmlich mit Dynamiken zwischenstaatlicher Beziehungen und ihren Auswirkungen auf dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen beschäftigt und die daraus entstehenden Konfliktlinien thematisiert. In diesem Zusammenhang hat HOUSE 1981 einen wegweisenden Untersuchungsansatz entwickelt, wonach sich der Kooperationsgrad der zwischenstaatlichen Beziehungen und die innerhalb der Grenzregion mögliche Form der Kooperation gegenseitig beeinflussen (House 1981; darauf bezogen Minghi 1994): Je größer die Entfremdung zwischen zwei Staaten ausgeprägt sei, also kompetitive oder feindselige Haltungen der nationalstaatlichen Akteure die Außen- und Sicherheitspolitik bestimmen, desto ausschließlicher werden binationale Kontakte von den Zentren aus gesteuert und wahrgenommen; entsprechend eingeschränkt sei der Aktionsradius und die Reichweite der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation. Im Umkehrschluss leitet HOUSE aus dieser These ab: Je freundschaftlicher die Beziehungen zwischen zwei Staaten gestaltet seien, also kooperativ-solidarische Zielsetzungen auf gesamtstaatlicher Ebene vorherrschen, desto eher sei es regionalen und lokalen Akteuren möglich, umfassend zwischenstaatlich zu agieren. Zudem führen freundschaftliche Beziehungen zu multiplen Formen zwischenstaatlicher Kontakte – zwischen regionalen Akteuren, zwischen regionalen und lokalen, zwischen regionalen und nationalstaatlichen sowie auch zwischen nationalstaatlichen und lokalen Akteuren (House 1981).

Auch DUCHACEK beschäftigt sich mit der Dynamik zwischen grenzregionalen Kontakten und der Gesamtheit zwischenstaatlicher Beziehungen. Er wählt im Unterschied zu HOUSE eine andere Perspektive und geht davon aus, dass bilaterale Beziehungen durch die erfolgreiche Kooperation grenzregionaler Akteure entscheidend beeinflusst werden können (Duchacek 1986; Duchacek 1988). Sein Forschungsansatz stellt die Reichweite von „*transnational regimes*“ in den Mittelpunkt. Die Betonung des wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnisses steht auch bei BAILLEY im Vordergrund. Am Beispiel dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen zwischen Frankreich und der Schweiz stellt er als Resultat eine stärker kooperativ ausgerichtete Grenzpolitik der staatlichen Akteure fest: „*The appearance of daily cross-border relations has obliged governments to progressively reconsider the part played by the frontier*“ (Bailley 1988: 190). Grenzregionale Akteure, so argumentiert BAILLEY weiter, besetzen durch ihre Politik eine Nische, die innerhalb der Gesamtheit der zwischenstaatlichen Beziehungen bis dato unterentwickelt vorhanden gewesen sei, die weitreichende Veränderungen bewirken könne. Selbst bei kompetitiv geprägten bilateralen Beziehungen können nach DUCHACEK neue Spielräume für dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen entstehen, indem sie aufgrund ihrer internen Verbundenheit eine neue Qualität in die bilateralen Beziehungen einführen, die den Bundesakteuren nicht zur Verfügung stehe. Dagegen könne eine positive Gestaltung der bilateralen Beziehungen eine abnehmende Intensität dezentraler Kooperationen zu Folge haben, da mit wachsender Übereinstimmung der Politik auf nationalstaatlicher Ebene regionale Absprachen an Bedeutung verlören (Duchacek 1988).

In dieser Studie wird versucht, im Rückgriff auf die Definitionen von KNIGHT und AJOMO, die Relevanz der Staatsgrenze als dominante Einflussvariable für die Entwicklung von Grenzregionen und grenzüberschreitenden Koalitionen neu zu bestimmen. Staatsgrenzen sind naturgemäß mit staatlichen Aufgaben und Funktionen verbunden, die weit über den subnationalen Kompetenzrahmen hinausreichen und wesentlichen Einfluss auf die Grenzregionen haben. Staatsgrenzen definieren nicht nur politisch-administrative

Kompetenzen, Souveränitätsgebiete, Territorien und Staatsverständnisse (Fiedler 1993), sondern repräsentieren auch unterschiedliche Leitideen und drücken nicht zuletzt die tatsächlichen Interessen der beteiligten Akteure aus. Erscheinungsbild, Aufgabenstellung und Funktionsweise der Staatsgrenzen werden durch unterschiedlichste Facetten der Außenpolitik und internationale Ereignisse bestimmt, die wiederum – neben dem aktuellen Status der Grenzregionen – inhaltliche Thematiken und Formen dezentraler Kooperation immer wieder neu definieren. Damit konstituiert sich zwischen Staatsgrenzen und dezentraler grenzüberschreitender Kooperation ein Abhängigkeitsverhältnis, das bestehende Konfliktlinien widerspiegelt: „*Border images are shaped by federal foreign policies and determined by the overlying concept of continental integration. In that sense transboundary cooperation is a reflection of present border problems, border functions, and border images*“ (Witt 2001: 167).

#### 1.4. Fallstudien

Diese Studie untersucht regionale Kooperationen entlang der deutsch-polnischen sowie der US-mexikanischen Grenze innerhalb der jeweiligen zwischenstaatlichen Beziehungen. Im Mittelpunkt steht zum einen die Grenzregion zwischen dem Bundesland Brandenburg und der polnischen Wojewodschaft Lebus (Lubuski) um die Städte Frankfurt/Oder und Slubice, zum anderen die Grenzregion zwischen dem amerikanischen Bundesstaat Arizona und dem mexikanischen Staat Sonora um die Zwillingsgrenzstädte Nogales/Nogales und Douglas/Aqua Prieta.<sup>4</sup> In beiden ausgewählten Grenzregionen wird der grenzüberschreitenden Kooperation sowohl von den Grenzakteuren selbst als auch von Akteuren auf Makroebene eine wesentliche Bedeutung zugewiesen. Ausgangspunkt sind die in beiden Grenzregionen existierenden dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen. Durch Initiativen der lokalen und regionalen Grenzakteure ist es jeweils zur Institutionalisierung und Formalisierung der Kooperationen gekommen, die in ihren Zielen und Inhalten weitgehend übereinstimmen.<sup>5</sup> Entlang der deutsch-polnischen Grenze werden die Aktivitäten auf kommunaler Ebene durch die Euroregion Pro Europa Viadrina koordiniert; zwischen Arizona und Sonora sind hierfür die Schwesterorganisationen Arizona-Mexico Commission und Comisión Sonora Arizona verantwortlich. Zwischen beiden Grenzregionen bestehen seit Jahren kontinuierliche Kontakte, in denen sich Grenzakteure über „best practice“ Modelle informieren und eine große Schnittmenge an Gemeinsamkeiten sowohl hinsichtlich regionaler Aufgaben als auch bezüglich Interessenkonflikte mit übergeordneten Entscheidungsträgern festgestellt haben.<sup>6</sup>

Über diese Gemeinsamkeiten hinaus bietet sich eine vergleichende Studie aus verschiedenen Gründen an: Beide Grenzregionen sind von Heterogenitäten zwischen den jeweiligen Grenzräumen geprägt. Anders als entlang der EU-Binnengrenzen ist die deutsch-

---

<sup>4</sup> Dass zwei Kommunen entlang der US-mexikanischen Grenze ausgesucht wurden, ist durch die mangelnde Informationslage begründet. Die Situation Frankfurt/Oder-Slubice ist besser dokumentiert.

<sup>5</sup> Im Gründungsvertrag der deutsch-polnischen Euroregion Pro Europa Viadrina sind als Hauptziele festgeschrieben: Ausbildung eines gut nachbarschaftlichen Verhältnisses zwischen Deutschen und Polen, Festigung der regionalen Identität und Entwicklung einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion. Diese Hauptziele sind in die Idee und Umsetzung der europäischen Einheit eingebettet (Euroregion Pro Europa Viadrina 1999). Die Arizona-Mexiko-Kommission will die Integration zwischen den Einzelstaaten und die grenzüberschreitende Identität durch eine bessere Nutzung menschlicher, wirtschaftlicher und kultureller Ressourcen verstärken. Um diese Ziele zu erreichen, will die Kommission Verwaltung, Politik und Privatsektor beraten (Arizona-Mexico Commission Memoria 1989: 8).

<sup>6</sup> Erste Kontakte wurden auf Konferenzen 1996 und 1997 geknüpft. Mittlerweile bestehen Verbindungen zwischen den Universitäten sowie zwischen den WTCs, der Euroregion und der Arizona-Mexico Commission. Derzeit wird ein Projekt geplant, um neue Sicherheitstechnologien für die Arizona-Sonora-Grenze auch entlang der deutsch-polnischen Grenze testen zu können (Scott/Sokol/Witt 1997).

polnische Grenzregion durch stark unterschiedliche politisch-administrative, ökonomische sowie sozio-kulturelle Rahmenbedingungen bestimmt. Sie gilt zumindest in der Außenwahrnehmung als „Randzone“ und nationales Sicherheitsrisiko hinsichtlich Grenzkriminalität sowie Migrationsbewegungen. Beide Aspekte gelten ebenso entlang der US-mexikanischen Grenze. Sowohl die US-mexikanische als auch die deutsch-polnische Grenzregion haben im vergangenen Jahrzehnt erheblich an Bedeutung für den zwischenstaatlichen und transkontinentalen Handelsaustausch gewonnen. In beiden Fällen bestehen dezidierte nationalstaatliche Interessen bezüglich des grenzüberschreitenden Austausches. Zudem haben transkontinentale Integrationsprojekte – im Rahmen der Europäischen Union (EU) bzw. der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) –, jeweils wesentlichen Einfluß auf die Grenzfunktionen. Funktion und Aufgabe der Staatsgrenze werden in beiden Grenzregionen sowohl von regionalpolitisch integrativen wie von elementaren Sicherheitsfragen beherrscht. Die Grenz- und Sicherheitspolitik übt in beiden Fällen einen entscheidenden Einfluss auf die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation aus. Sowohl in Europa als auch in Nordamerika sind gegenwärtig bezüglich der Funktion und Aufgabe von Staatsgrenzen als primäre Einflussvariablen auf die Qualität der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation parallel integrative wie zunehmend blockierende Tendenzen feststellbar. In beiden Grenzregionen bestehen Spannungen und Konflikte, die auf den zunehmenden politischen und ökonomischen Integrationsdruck zurückgeführt werden können. Die Folgen der Integration haben politische Steuerungsmechanismen verändert, was Einfluß auf die Zugangsmöglichkeiten grenzregionaler Akteure und Koalitionen zu innerstaatlichen Entscheidungsstrukturen hat.

Während sich die Variablen, die auf die Grenzregion wirken, ähneln, ist deren Ausprägung in vielerlei Hinsicht verschieden. Das betrifft das Mass an kooperativer bzw. kompetitiver Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen, den Grad an politischer bzw. ökonomischer Vernetzung, die Tiefe und Breite der angestrebten Integration auf transkontinentaler Ebene sowie die historische Entwicklung. Gerade diese Unterschiede erlauben eine Bewertung der Einflüsse der unterschiedlichen Variablen in ihrer Auswirkung auf die grenzüberschreitende Kooperationsbildung. Zudem kann dadurch die interessierende Dynamik zwischen lokal-regionalem grenzüberschreitenden Austausch, nationalstaatlichen Interessen und transkontinentalen Konzepten spezifisch benannt und in ihrer jeweiligen Relevanz herausgearbeitet werden. Dies gilt auch für Einflüsse auf die Koalitionsfähigkeit der Grenzakteure wie z.B. die historische Entwicklung sowie die sozio-kulturelle Vertrautheit. Gerade weil sich hier die Ausgangssituationen unterscheiden, kann deren Bedeutung jenseits externer Einflüsse auf die Koalitionsfähigkeit festgestellt werden.

Der Schwerpunkt der Studie liegt jeweils auf den Entwicklungen in den USA sowie in der Bundesrepublik Deutschland. Vorrecherchen haben gezeigt, dass in beiden Grenzregionen die Hauptimpulse zur Dezentralisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen vor allem von den erheblich föderaler und pluralistischer strukturierten Staaten der USA und der Bundesrepublik ausgegangen sind. So sind zum Beispiel auf polnischer Seite nur Verwaltungseinheiten zur Mitgliedschaft in den Euroregionen legitimiert, so dass polnische Kommunen bis heute eine stärkere Einbeziehung in den europäischen Prozess der Integration fordern, der von der polnischen Regierung in Warschau behindert wird (Emlargement Weekly 2001). Die stärkere Zentralisierung der Entscheidungsstrukturen lässt sich auch am Beispiel der Handhabung der PHARE-Programme nachvollziehen (Morhard 2001). Eine ähnliche Situation ist entlang der US-mexikanischen Grenze zu beobachten. Dort wird ebenfalls berichtet, dass erst die auf US-Initiative eingeleitete Dezentralisierung von zwischenstaatlichen Umweltprogrammen die Integration kommunaler Akteure vor Ort in die Entscheidungsprozesse ermöglicht hat. Die Mitglieder der mexikanischen Grenzkoalition, der Sonora Arizona Comision, bestehen vorwiegend aus staatlichen Akteuren.

Da diese Untersuchung nicht die Situationen innerhalb der Grenzregion als Voraussetzung für die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Koalitionen in den Mittelpunkt rückt, sondern auf die Dynamiken zwischen grenzregionalen, nationalstaatlichen und transkontinentalen Einflüssen abhebt, ist eine Einengung auf den bundesrepublikanischen bzw. US-amerikanischen Rahmen angebracht. Diese Einschränkung bedeutet selbstverständlich nicht, dass auf die Evaluierung zwischenstaatlicher Verträge oder Abkommen inklusive der hierin festgelegten Zusammensetzung der Akteure beiderseits der Grenze verzichtet wird. Insbesondere in der Diskussion um Aufgabe und Funktion der Staatsgrenze sowie hinsichtlich der dominanten Leitbilder wird jedoch vornehmlich auf amerikanische und deutsche Initiativen eingegangen. Diese Studie untersucht die grenzregionalen Situationen am Ende der 1990er Jahre, historische Entwicklungen werden berücksichtigt, soweit diese ausschlaggebend sind für das Verständnis der Phänomene.<sup>7</sup>

### **1.5. Forschungsstand zur grenzüberschreitenden Kooperation**

Untersuchungen der Integrationsforschung konzentrieren sich auf Themen der freiwilligen Koalitionen in Bereichen, die der innerstaatlichen Kompetenz der Grenzakteure entsprechen; es stehen nicht klassische Träger von Außenbeziehungen im Mittelpunkt des Interesses, sondern dezentrale juristische Personen, die eigenverantwortlich Selbstverwaltungsaufgaben im grenzüberschreitenden Bezug übernehmen (Kettwig 1994: 38). Besondere Aufmerksamkeit wird lokalen und regionalen Einflüssen gewidmet, die sich fördernd bzw. blockierend auf die Bildung von Kooperationen auswirken (Scott 1996a; Blatter 1997; Ercman 1987). Ein anderer Forschungsansatz der Integrationsforschung bezieht sich auf unterschiedliche Strategien zur Etablierung dezentraler Kooperation; dies beinhaltet sowohl die beteiligten Akteursebenen und –sektoren als auch die horizontalen und vertikalen Partnerschaften (Beck 1997). Daneben interessieren Fragen nach den internen Ursachen einer fortschreitenden Institutionalisierung (Blatter 1998) und dem Zusammenhang zwischen Institutionalisierungsform und Politikproduktion (Minghi 1991; Herzog 1986; Wolters 1994; Cochran 1994), wobei der komparatistische Aspekt vermehrt in den Vordergrund tritt (Scott 1996; Scott 1996a; Scott/Collins 1997). Auch prozessuale Fragen werden aus grenzregionaler Sicht thematisiert: Wie kann die Lösung von bestehenden Defiziten in politisches Handeln umgesetzt werden, welche Akteure sind beteiligt und welche Akteurskonstellationen versprechen größtmögliche Effizienz und Effektivität (Asiwaju 1990; Grundy-Warr 1990).

Nur wenige Untersuchungen verfolgen Fragen nach politischen Einflüssen und gegenseitigen Abhängigkeiten jenseits eines grenzregionalen Bezuges (Morhard 2001: 27). Die Variablen Macht und politische Abhängigkeiten werden zumeist im Zusammenhang mit Lösungsmodellen für staatliche Grenzstreitigkeiten diskutiert (Asiwaju 1989; Adejuyigbe 1989; Ajomo 1989; Grundy-Warr 1990; Grundy-Warr 1994; Rumley/Minghi 1991). Zwar gibt es vergleichende Studien zu den Einflüssen der Bundespolitik auf die Entwicklung in Grenzregionen (Andreas 1998; Bigo 1996; Black 1994), allerdings fehlt hier der Bezug zur Kooperationsfähigkeit der subnationalen Akteure. Vergleiche zwischen der Europäischen Union und NAFTA sind vornehmlich auf Handel und Marktentwicklung (Enders 1996) ausgerichtet oder stellen den Bezug zu bundesstaatlichen Organisationsformen (Kaiser 1998) her. In jüngeren Untersuchungen stehen die Themen wirtschaftlicher Austausch und staatliche Souveränität als Einflussfaktoren auf Grenzregionen im Mittelpunkt (Clement/Ganster/Sweedler 1999; Papademetriou/Waller

---

<sup>7</sup> Damit bleiben die unter US-Präsident Bush initiierten Projekte zur Verbesserung der US-mexikanischen Beziehungen und erste Ansätze zur Entwicklung einer gemeinsamen US-mexikanischen Migrationspolitik unberücksichtigt (siehe hierzu Witt 2001a).

Meyers 2001). Neuere, spezifische Vergleiche untersuchen Kooperationsfunktionen von internationalen Grenzregionen im Verhältnis zu politikfeldspezifischen Einzelfragen wie Umweltpolitik (Roch/Scott/Ziegler 1998; Blatter 1998) oder Raumplanung (Gradus/Lithwick 1996; Scott/Sweedler/Ganster/Eberwein 1996). Weitere Vergleiche thematisieren die Dynamik zwischen politischen Impulsen und bestehenden kulturellen Unterschieden in Grenzräumen (Silvers 1998).

### **1.5.1. Untersuchungsansätze zur deutsch-polnischen Grenze**

Die europäische Grenzlandforschung ist seit Ende des Zweiten Weltkrieges durch die europäische Integration geprägt (Strassoldo 1989: 384). Vor allem seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages hat die Regionen- und Regionalforschung im Rahmen der intereuropäischen Kooperation neue Forschungsrelevanz erhalten (Bullmann 1994; Groß 1994; Hausmann 1996; Hesse 1996; Hrbek; Weynand 1994). Dabei wird zum einen untersucht, inwiefern das geflügelte Wort vom „Europa der Regionen“ Wirklichkeit ist oder wird (P. Anderson 1994). Zum anderen wird die Rolle grenzüberschreitender Kooperationen für die politische und ökonomische Integration der EU-Mitgliedsstaaten und als Vorbereitung auf den EU-Beitritt der osteuropäischen Staaten thematisiert (Müller-Graf 1997; Troeger-Weiß 1995). Kritische Bewertungen interpretieren Kooperationsbewegungen als Folge der europäischen Förderpolitik strukturschwacher Regionen (finanzielle Förderprogramme) und des nationalen Handlungsdruckes (Scott 1996b; Scott/Collins 1997): *„In many cases, cross-border cooperative networks are designed mainly for the exchange of knowledge and information, but a growing number were developed either to increase resources mainly via EU programmes, or to synchronize policy implementation“* (Reid/Church 1998: 177).

Innerhalb der Europa-Forschung werden Fragen nach Integrationsgrad, Instrumenten und Strukturen der Politik der Europäischen Union diskutiert; dabei stehen neben der Reichweite der europäischen Regionalpolitik (Bachtler 1997) die Beziehungen zwischen der Brüsseler Regionalpolitik und den regionalen und lokalen Netzwerken (Cappellin/Batey 1993) im Mittelpunkt. Gegenstand der Forschung ist hierbei auch die veränderte Position der deutschen Bundesländer angesichts der Dynamik der bundesrepublikanischen Föderalismusentwicklung und der zunehmenden Europäisierung von Politikfeldern (Abromeit/Wurm 1996; Andersen 1996). Vor allem regionalpolitische Akteure beklagen einen Bedeutungsverlust der Bundesländer zu Gunsten der nationalen Exekutiven und der Europäischen Kommission in Brüssel (Männle 1997). Andere Ansätze, die auf die Grenzlandforschung übertragen werden, beschäftigen sich mit den beteiligten Akteuren jenseits von politischen Entscheidungsträgern (Algieri/Rometsch 1994) und dem Zusammenhang von transnationaler Integration und institutioneller Differenzierung (Bach 1994).

Traditionell wird die Forschung zur dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation in Europa von Geographen und Juristen bestimmt. Die Rechtswissenschaft thematisiert verfassungsrechtliche Fragen kommunaler Außenpolitik, häufig im übergreifenden nationalen und internationalen Vergleich (Beyerlin 1988; Fiedler 1993; Heberlein 1989; Meyberg 1990; Oehm 1982). Ansonsten werden Raumordnungspolitiken im Hinblick auf eine ungleichgewichtige Strukturentwicklung (Groß 1994; Wittenbrock 1993) sowie neue regionalpolitische Ziele und Steuerungsinstrumente diskutiert (Ante 1991). Als Schwerpunkte dieser Diskussionen waren und sind weiterhin „klassische“ Kooperationsformen entlang der deutsch-niederländischen Grenze und zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz zu nennen (siehe hierzu u.a. Briner 1986, Drobek

1992, Haubrichs 1993, Späth 1988, Bailly 1988, aber auch Riedel 1993, Maillat 1988, Leimgruber 1991).<sup>8</sup>

Untersuchungen speziell des deutsch-polnischen Grenzraumes beziehen sich vornehmlich auf einzelne regionale und lokale Kooperationsformen und Ideen (Gruchman/Walk 1996). Analog zum Schwerpunkt der Europa-Forschung stehen raumplanerische Aspekte (Scott 1996), rechtliche Fragen (Kettwig 1994) und wirtschaftliche Entwicklungschancen (Boßan 1998; Höhner 1996) im Vordergrund. Insgesamt fehlen breiter angelegte, über die punktuelle Analyse der Förderinstrumente (Jaedicke/Schwab 1999; Schwab 1997) und der europäischen Zielsetzungen zur Regionalentwicklung (Groß/Schmitt-Egner 1994; Malchus 1996) hinausgehende Evaluierungen. Lediglich einzelne Veröffentlichungen aus der Region selbst<sup>9</sup> thematisieren historische Entwicklungen (Rutowska 1996; Przybylski 1996) und daraus abgeleitete psychologische Einstellungen der Grenzbewohner (Lisiecki 1996), die in Beziehung gesetzt werden zu Perspektiven der ökonomischen und politisch-administrativen Kooperation (Schultz/Nothnagle 1996). Die Zusammenhänge zwischen regionaler Kooperation und ökonomischen Interessen sowie der geplanten EU-Erweiterung finden selten Berücksichtigung (Krätke 1998). Dasselbe Defizit lässt sich für die Beziehung zwischen der Region und dem Bund feststellen.<sup>10</sup> Erste umfassende Studien zur deutsch-polnischen Grenzregion konzentrieren sich auf die Darstellung der Anregungen und Initiativen, die von Seiten der deutschen Bundesregierung und der Europäischen Kommission ausgegangen sind (Scott 1996, Scott/Collins 1997), insofern sie zur Integration des deutsch-polnischen Grenzraumes beitragen und der Ausrichtung der Grenzakteure auf die nationalen und europäischen Politiken entsprechen (Morhard 2001).

Dass in der Forschung zur US-mexikanischen Grenzregion die Dokumentation der ökonomischen Entwicklung und ihre Auswirkungen den größten Raum einnehmen, während entsprechende Studien bezüglich der deutsch-polnischen Grenze weitgehend fehlen, ist u.a. auf das unterschiedliche Niveau der wirtschaftlichen Integration zurückzuführen. Allerdings haben ökonomische Einflüsse entlang der deutsch-polnischen Grenze großen Einfluss auf die Kooperationsbereitschaft der Akteure, wie öffentliche Diskussionen über die Einführung von polnischen Sonderwirtschaftszonen gezeigt haben (Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung 23-25. Oktober 1997). Allerdings wird dieser Zusammenhang nur von wenigen – meist in der Grenzregion selbst ansässigen – Akteuren thematisiert (Krätke/Heeg/Stein 1997; Urban-Wigleb 1996).

### **1.5.2. Untersuchungsansätze zur US-mexikanischen Grenze**

Im Mittelpunkt der Forschung zur US-mexikanischen Grenze stehen Auswirkungen der ökonomischen Integration Nordamerikas auf die U.S.-mexikanische Grenze (Baker 1992; Conklin 1997) unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten (Duran/Gonzalez 1998; Wilkie/Smith 1998) und nationaler Identitäten (Shapiro/Alker 1997); Industrialisierung,

---

<sup>8</sup> Analog zur historischen Entwicklung existieren kaum Untersuchungen über Kooperationen über den so genannten Eisernen Vorhang hinweg oder hinsichtlich regionaler Kooperationen zwischen Staaten des Warschauer Paktes (Kruszewski 1986, Duchacek 1986). Erörterungen solcher Fragen wurden rückwirkend veröffentlicht und fokussieren auf die Dominanz der Hauptstädte, die (semi-)eigenständige regionale Kontakte nicht zugelassen hätten (Schultz 1996, Pal 1991, Kaczynski 1992). Jede Form der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den „sozialistischen Bruderstaaten“ war streng reguliert und auf seine gesamtpolitische Außenwirkung ausgerichtet (Jajesniak-Quast/Stoklosa 2000).

<sup>9</sup> Vornehmlich stammen diese Studien aus der Universität Pro Europa Viadrina in Frankfurt/Oder.

<sup>10</sup> Allerdings spielt die Grenzregion auch in Veröffentlichungen zum zwischenstaatlichen Verhältnis kaum eine Rolle (Bingen 1997; Mildenerger 2001a), obwohl grenzüberschreitende Zusammenhänge völkerrechtlich verbindlich als tragender Teil der gut nachbarschaftlichen deutsch-polnischen Beziehungen definiert wurde.

Urbanisierung und Bevölkerungsentwicklung (Canales 1999; Peach/Williams 1999) werden als primäre Einflüsse auf die US-mexikanische Grenzregion diskutiert. Die Maquiladora-Industrie im Norden Mexikos (Altamirano 1992; Kiy/Wirth 1998; Williams 1996) wird als grenzüberschreitende Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung aufgrund einer weitgehend unregelmäßigen Wirtschaftsentwicklung thematisiert (Bruhn/Brandon 1997; Orihuela/Kiy 1998). Weitere Themen, die mit der Problematik von Grenzregionen verbunden sind, beschäftigen sich mit Menschenrechtsverletzungen (Behar 1993; Seltzer 1998) sowie mit dem Anstieg der Todesfälle als Folge staatlicher Migrationspolitik (Conover 1987; Eschbach/Hagan/Rodriguez/Hernandez-Leon/Bailey 1998).<sup>11</sup>

Die Mehrzahl der Analysen subnationaler Kooperationen beziehen sich auf Kooperationen zwischen so genannten „twin-cities“. Als Ausgangspunkt wird die Kooperation zwischen Individuen genommen (Rodrigues/Hagan 2001), wobei der prinzipiell informelle Charakter hervorgehoben wird (Herzog 1996; Martinez 1992; Martinez 1996a). „Best-Practice“-Ansätze sind weiter gefasst und untersuchen kulturelle, ökonomische, soziale und politische Kontakte. Dabei wird eine besondere Nähe und Vielzahl sozio-kultureller Kontakte als Bestandteil einer spezifischen „border culture“ festgestellt (Martinez 1996). Allerdings können nicht alle Untersuchungen zu diesem Thema ein tatsächliches Interesse an der Ausbildung langfristiger Koalitionen, die Einfluss auf Entscheidungsstrukturen haben, beobachten. Entlang der Arizona-Sonora-Grenze und zwischen Kalifornien und Baja California kann DE CASTILLO auf kommunaler Ebene nur zögerliche grenzüberschreitende Kontakte finden (de Castillo 2001). Er führt diese Entwicklung auf die explosive Wirtschaftsentwicklung in Verbindung mit einer schnell wachsenden und stark fluktuierenden Akteurszahl aus dem Privatsektor und auf die heterogenen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die zwischen den USA und Mexiko bestehen, zurück.<sup>12</sup> Auch BLATTER vermisst zwischen San Diego/Tijuana personale Vernetzungen jenseits formeller, struktureller Organisationen und stellt eine „*typische Instabilität der subnationalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der U.S.-mexikanischen Grenze*“ fest (Blatter 1998: 242). Im Gegensatz zu Autoren wie MARTINEZ, HERZOG oder GANSTER thematisiert er die „*deutliche Unterordnung grenzüberschreitender Bindungen gegenüber binnenorientierten Bindungen*“ (Blatter 1998: 245).

Partizipatorische Untersuchungsansätze mit lokalen und regionalen Bezügen sind zumeist einzelfallspezifisch auf Infrastrukturprojekte bezogen. Hier geht es hauptsächlich um Pilotprojekte für kommunale Wasserversorgungs- und Aufbereitungsanlagen (Brown/Gonzalez/Kamp/Land 1994; Coronado/Kourous 1999). Im Gegensatz zur Tradition in Europa (Maier 1996; Troeger-Weiß 1996) wird in Nordamerika die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation bisher nicht mit den ansonsten breit diskutierten Devolutions- und Regionalisierungstendenzen in Verbindung gebracht (Conlan 1998; Hanson 1998; Staeheli/Kodras/Flint 1997); dies gilt sowohl für den kommunalen (Morgan/Egland 1996) als auch einzelstaatlichen Rahmen (Elling 1999; Ferejohn/Weingast 1997; Gunlicks 1998). Lokale Vernetzungen werden als Reaktion auf negative

---

<sup>11</sup> (Post-)NAFTA-Untersuchungen jenseits der Globalisierungsdebatte fokussieren auf Evaluationen der Organisationen NADBANK und BECC und thematisieren Akteursbeteiligungen (Browne 1996) sowie Aufbau und Funktion (Faulkner 1997; Hale 1996). Erste Untersuchungen fallen hinsichtlich Qualität und Quantität der Förderinstrumente für die Grenzregion negativ aus (Hinojosa-Ojeda 1996; Millman 1997). Weiterführend werden die Unterschiede von prä- und post-NAFTA-Organisationen mit Blick auf Struktur und Reichweite (Sprouse/Mumme 1997) thematisiert, wobei eine langfristige Öffnung der Organisationen und größere Transparenz prognostiziert werden (Milich/Varady 1998).

<sup>12</sup> Die Untersuchung von DE CASTILLO zu Arizona/Sonora konzentriert sich ausschließlich auf die kommunale Ebene mit Schwerpunkt auf die Probleme der mexikanischen Grenzgemeinden. Die auf der Ebene der Einzelstaaten bestehende Grenzkoooperation zwischen den Schwesterorganisationen Arizona-Mexico-Commission und Comision Sonora Arizona wird in seiner Untersuchung kaum thematisiert. Damit werden – nach Auffassung der Autorin der vorliegenden Arbeit – die wichtigsten Impulsgeber für subnationale grenzüberschreitende Kooperation in dieser Region vernachlässigt.

Globalisierungseffekte gewertet, die zum Beispiel in Form von grenzüberschreitenden Kooperationen von NGOs im Gesundheitssektor (Hotaling 1999; Zabin 1996) auftreten.

Für die US-mexikanische Grenzregion fehlt bislang eine umfassende Analyse von Leitideen und Politikzielen binationaler Beziehungen, die Auswirkungen auf den lokalen und regionalen Raum haben. Gegenwärtig wird lediglich der Einfluß einer stringenter werdenden Bundesgrenzpolitik auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung in der Grenzregion untersucht (Andreas 1997; Andreas 1998; Dunn 1996); die zunehmende Militarisierung der US-mexikanischen Grenze (Barry 1994; Barry/Browne/Sims 1994; Solis 1998) steht hier im Mittelpunkt. Erstmals haben PAPADEMETRIOU/WALLER MEYERS eine umfassende Studie über die globalen Auswirkungen und Einfüsse der amerikanischen bundesstaatlichen Politik auf die Grenzregion vorgelegt und leiten aus ihren Ergebnissen die Forderung nach einer differenzierteren Bundesgrenzpolitik ab, die sowohl den Integrationsbedürfnissen Nordamerikas und als auch den regionalen Bedürfnissen entspricht (Papademetriou/Waller Meyers 2001).

Ein typisches Merkmal der Forschung zur US-mexikanischen Grenze ist das Selbstverständnis der Wissenschaftler, die sich neben der theoretischen Aufarbeitung zugleich aktiv an der Lösung von Problemen in Grenzgebieten beteiligen.<sup>13</sup> Die wissenschaftliche Grenzlandforschung wird als anerkanntes Element der grenzüberschreitenden Kooperation verstanden (Asiwaju 1989: IX).<sup>14</sup> Dieses Engagement drückt die zentrale Bedeutung von Kommunikation und Informationsaustausch innerhalb der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation entlang der US-mexikanischen Grenze aus (siehe dazu Denman/Caudillo 1996: „NGO's, Public Participation and Cross-Border Relations“). Das Internet ist mittlerweile zur wichtigsten Plattform der Kommunikation geworden. Dieses Medium fehlt entlang der deutsch-polnischen Grenze noch weitgehend<sup>15</sup> und kann durch europäische Informationen nur bedingt ersetzt werden.<sup>16</sup> Diese unterschiedliche Situation begründet sich zum Teil durch den Einfluss und die Bedeutung von NGOs: Während sich zahlreiche NGOs mit den Lebensbedingungen entlang der US-mexikanischen Grenze (vor allem zwischen Kalifornien und Baja California) beschäftigen, gibt es kaum NGOs, die in der deutsch-polnischen Grenzregion aktiv sind.

## 1.6. Theorieansätze zu Integrationsprozessen

Sowohl die jüngere Europa-Forschung als auch die Forschung über Internationale Beziehungen haben sich von Ein-Theorien-Modellen verabschiedet und gehen davon aus,

---

<sup>13</sup> Umweltschützer und Menschenrechtsaktivisten sind zum Beispiel mit Publikationen wie *borderlines* verbunden ([www.zianet.com/irc1/bordline/](http://www.zianet.com/irc1/bordline/)). *Naminews* wird von dem Think Tank *The Northamerican Institute* produziert, in dem sich u. a. John Wirth (Wirth 1996) für eine Förderung der politischen und kulturellen Integration Nordamerikas einsetzt ([www.northamericaninstitute.org/naminews](http://www.northamericaninstitute.org/naminews)).

<sup>14</sup> Der Einfluss aktiv Beteiligter auf die Forschung scheint höher zu sein als dies für die europäische Wissenschafts-Community festzustellen ist. Europäische Aktivisten beschränken sich vornehmlich auf Analysen in Bezug auf Funktion und Ziel der Euroregionen (siehe dazu Malchus 1996; Briner 1986; Gabbe 1997).

<sup>15</sup> Positive Ausnahme sind die Internet-Seiten der Deutsch-Polnischen Gesellschaft Brandenburg, die ihre zweisprachige Publikation *transodra*, die sowohl Pressespiegel wie kritisches Medium deutsch-polnischer Entwicklungen ist, ins Netz stellt ([www.dpg-brandenburg.de/transodra\\_main.htm](http://www.dpg-brandenburg.de/transodra_main.htm)). Aufgrund fehlender finanzieller Mittel hat die Euroregion Pro Europa Viadrina zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht einmal eine inhaltliche Übersichtsseite ins Internet realisieren können ([www.euroregion-viadrina.de](http://www.euroregion-viadrina.de)).

<sup>16</sup> Die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen präsentiert umfassende Dokumentationen der grenzregionalen Kooperationsformen, Ziele und Inhalte ([www.aebr-ageg.de/ageg/htm/ageg0200.htm](http://www.aebr-ageg.de/ageg/htm/ageg0200.htm)). Als Beratungsstelle der Kommission befindet sich die AGEg jedoch in einer anderen Situation als eine grenzregionale NGO. Dies gilt ebenso für Informationen von Europapolitikern oder dem AdR.



dass parallel verlaufende Entwicklungen nur durch eine Verknüpfung unterschiedlicher Theorien und Ansätze systematisiert und in die Breite der Theoriebildung eingebunden werden können (Moravcsik 1997a). Im Folgenden werden daher Ansätze berücksichtigt, die für vergleichende Studien die erforderliche Offenheit und Transparenz gewährleisten. Zur Entwicklungslogik von Integrationsprozessen liefern der Neofunktionalismus und der Neorealismus bzw. der Intergouvernementalismus fundamentale Erklärungen. Beide Ansätze befassen sich mit den unterschiedlichen Dimensionen politischer und ökonomischer Integration sowie mit souveränitätssichernden Politikfeldern. Die Überlappung von Innen- und Außenpolitik als Ausdruck komplexer Interdependenzen ist ebenfalls typisch für die Thematiken der grenzüberschreitenden Kooperation. Zudem werden hier die Dynamiken zwischen politischer und ökonomischer Integration bezüglich Steuerfähigkeiten und -mechanismen thematisiert und darüber hinaus auf die Analyse von Globalisierungseffekten angewendet. Aufgrund der besonderen Bedeutung sozio-kultureller Ursprünge und Werte für die grenzüberschreitende Vernetzung wird der Neo-Institutionalismus als Ansatz im Sinn einer intervenierenden Variable berücksichtigt. Der Netzwerkansatz betont den Grundgedanken der Kooperation, nämlich das Sich-gegenseitig-in-Rechnung-stellen von Akteuren, was bei grenzüberschreitenden horizontalen und vertikalen Kooperationen von besonderer Bedeutung ist.

### **1.6.1. Neofunktionalismus**

Der Neofunktionalismus bezieht sich auf Integrationserfolge der Europäischen Gemeinschaft und beschäftigt sich mit der veränderten Ausrichtung politisch-administrativer Akteure, die nicht mehr nur auf staatlicher Ebene operieren, sondern inzwischen vermehrt mit supranationalen oder internationalen Organisationen interagieren. Internationale Organisationen übernehmen hierbei zunehmend globale Steuerfunktionen, die das bisherige staatliche Kräftegleichgewicht ablösen. Nach Haas entwickeln derartige Kooperationen eine spezifische Eigendynamik zwischen den Politikfeldern; als Konsequenz unterstellt er Spill-Over-Effekte von einem Politikfeld zum nächsten (Schumann 2000). Eine konstruktive Kooperation könne, so führt Haas aus, allerdings nur dann die gewünschten Ergebnisse produzieren, wenn die Kooperation verstetigt und auf weitere Bereiche ausgedehnt werde. In einer ersten Annahme geht er davon aus, dass Akteure nur dann Maßnahmen zur Integration und Kooperation unterstützen, wenn diese mit einer Wohlfahrtssteigerung verbunden seien. Als zweite Annahme postuliert er, dass Integration zunächst im wirtschaftlichen Bereich beginnen müsse, da hier die Wohlfahrtssteigerung konkret und früher messbar sei; nach einer erfolgreichen wirtschaftlichen Integration könne dann der Prozess der politischen Integration eingeleitet werden. Haas unterscheidet in seiner Theorie zwischen „high“ und „low“ politics; so werde im Bereich der „high“ politics, die zum Beispiel Politikfelder mit nationalstaatlichen Sicherheitsinteressen besetzen, Kooperationen oder Spill-Over-Effekte häufig durch die Akteure der staatlichen Organe blockiert. HAAS beschreibt das Phänomen, dass Akteure eines integrierten Politikfeldes ihre Loyalitäten und Aktivitäten auf die neue Ebene ausrichten und sich an deren dominanten Akteuren orientieren, um die eigenen Einflussmöglichkeiten zu erhöhen und letztendlich ihre Ziele zu erreichen. Es werden neue Koalitionen gebildet und Interessenvertretungen eingegangen, indem kommunale/regionale Akteure Kooperationen mit der supranationalen Ebene eingehen oder Verbände ihre Interessen beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einklagen. Auf diese Weise wird Integration nicht primär als Antwort auf belastende Probleme und Defizite verstanden, sondern über den Aktivismus von entscheidungsrelevanten Akteuren konstituiert, die neue Organisationsstrukturen für die Durchsetzung ihrer Ziele einsetzen. Der kontinuierliche Integrationsprozess ist davon abhängig, wie befriedigend und erfolgreich neue kooperative Organisationen einzelne

Akteure vertreten. Der Neofunktionalismus geht von eigenständigen Handlungsspielräumen aus, die durch Integrationsprozesse geschaffen werden und neue Entscheidungsebenen bilden. In Projektion auf die Europäische Union wird damit die zunehmende Ausweitung der supranationalen Ebenen prognostiziert. Der Neofunktionalismus interpretiert Struktur- und Prozesseinflüsse als unabhängige Variablen des Integrationsprozesses und betont den Zusammenhang zwischen politischem Handeln und sozialen, ökonomischen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Im Ergebnis wird sich eine Zunahme von internationalen und transnationalen Kooperationen beobachten lassen, die ein Netzwerk internationaler Organisationen bilden, das sowohl von den Bürgern als auch von den Eliten zunehmend anerkannt werden wird.

Der Neofunktionalismus geht von einer pluralistischen Gesellschaft aus, wobei in Abhebung vom Funktionalismus die Kooperationsbereitschaft nicht durch allgemeine Anerkennung getragen wird; vielmehr richten einzelne politische und/oder gesellschaftlich relevante Akteure aufgrund von Kosten-Nutzen-Kalkülen ihre Loyalitäten auf kooperative Gremien aus (Kohler-Koch/Schmidberger 1996). In Bezug auf den Erfolg oder Misserfolg der europäischen Integration wird vor allem dem Verhalten der politischen Akteure große Bedeutung beigemessen. Im Unterschied zum Neorealismus setzt der Neofunktionalismus Lernprozesse und Veränderungen voraus (Schumann 2000), sodass supranationale Prozesse in letzter Konsequenz auch Veränderungen der Wertvorstellungen und einen Wandel der Interessen nach sich ziehen. Die Integrationslogik des Neofunktionalismus lässt sich auf zwei Annahmen zurückführen: Zum einen auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit kooperativer Organisationen, zum anderen auf die Lernfähigkeit relevanter politischer Entscheidungsträger.

### **1.6.2. Realistische und neorealistische Ansätze, liberaler Intergouvernementalismus**

Der Neorealismus und insbesondere der Intergouvernementalismus von MORAVCSIK sind aus der Kritik am Neo-Funktionalismus und der defizitären Entwicklung der europäischen Integration entstanden. Beide führen die Europäisierung von Themenfeldern auf die unveränderte Dominanz von Regierungen innerhalb der Entscheidungsstrukturen zurück. Verlauf und Inhalt der europäischen Integration werden wesentlich von Regierungsakteuren bestimmt, die einseitig lediglich ihre eigenen Interessen respektive die Interessen ihres Landes vertreten. Ein Automatismus der europäischen Integration wird ausgeschlossen.

Der Politische Realismus geht auf MORGENTHAU zurück und gründet sich auf folgende Argumentationen: Staaten dominieren die internationale Politik, zwischenstaatliche Beziehungen bilden den Mittelpunkt der internationalen Beziehungen (Zürn 1994). Schlüsselfaktoren für das Verhalten von Staaten sind Machtfragen; das außenpolitische Verhalten eines Staates und seiner Vertreter orientiert sich am Ziel der Machterweiterung oder zumindest -erhaltung.<sup>17</sup> Die Teilnahme an internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen sowie die Formen der Kooperation dienen der Machtsicherung und sind nicht Ausdruck neuer internationaler Normen der Kooperation. Ein Wertewandel wird ausgeschlossen. Aus systemtheoretischer Sicht prägen die Beziehungen der Staaten untereinander das Verhalten der Staaten innerhalb einer anarchischen Umwelt, die keine international anerkannten Normen und Werte kennt (Waltz 1979 in Zürn 1994). Aufgrund der Machtsicherung gilt das Primat der Außenpolitik, dem sich die Gestaltung der Innenpolitik unterordnet. Die Grundidee des Politischen Realismus kann auf drei klassische

---

<sup>17</sup> Staaten werden als ganzheitlich rational handelnde Akteure verstanden, die die Kosten alternativer Handlungsmöglichkeiten kalkulieren und ihren Nutzen maximieren wollen.

Schlüsselbegriffe zurückgeführt werden: Staatszentrismus, Rationalität, Machterhalt (Röbel 1999).

Im Gegensatz zum Politischen Realismus wird innerhalb der neorealistischen Schule staatliche Machtausübung in erster Linie als Mittel zur Selbstbehauptung denn als Zweck politischen Handelns definiert (nach Kindermann 1986). Die Hauptmotivation zur Bejahung oder Verneinung von Integrationsanstrengungen wird von den Sicherheitsinteressen des Staates abhängig gemacht, wobei diese nicht allein als Antwort auf klassische militärische Aggressionen definiert werden, sondern sich ebenso auf innerstaatliche Problemfelder wie beispielsweise die ökonomische Leistungsfähigkeit des Landes erstrecken. Zudem wird der Zwang zur staatlichen Anpassung an dominante gesellschaftliche Kräfte thematisiert, die sowohl das Primat der Außenpolitik als auch die Geschlossenheit des Staates in Frage stellen. Dabei interessiert die Frage, inwieweit innerstaatliche Strukturen und Einflüsse die nationalen Interessen mitbestimmen (Bulmer 1983 in Pollack 2000). Es treten erstmals zwei Ebenen in den Vordergrund: Die Rolle der staatlichen Akteure im innerstaatlichen Entscheidungsprozess und das Verhalten der Staaten untereinander.<sup>18</sup> Vor allem MORAVCSIK betont diese Strukturen. Ausgangspunkt der Integration sind seiner Auffassung nach ökonomische Interdependenzen, die durch policy-Koordinierung handhabbar gemacht werden sollen. Er sieht Regierungsverhalten zum einen erklärt durch innenpolitische Interessen und Kräftekonstellationen, zum anderen durch Elemente und Aspekte der zwischenstaatlichen Verhandlungssituation auf internationaler Ebene (Schumann 2000). Dabei wird ein Unwillen staatlicher Akteure vorausgesetzt, Einflüsse und Kompetenzen an andere gesellschaftliche oder subnationale Akteure abzugeben. Diese Haltung wird als Schlüsselfaktor für die Integrationsentwicklung angesehen.<sup>19</sup>

Aus neorealistischer Perspektive kombiniert die europäische Integration unterschiedliche Elemente, dennoch bleibt nach HOFFMANN die besondere Bedeutung der Staaten für die Entwicklung der europäischen Einheit bestehen: „*States are seen as the gatekeepers between their states and Europe*“ (Hoffmann 1966 in Pollack 2000). Die Bereitschaft zur stärkeren Kooperation wird aus einem Verlust der staatlichen Souveränität in Bezug auf die Erfüllung essenzieller Fragen der Sicherheit und Unverletzlichkeit der Grenzen erklärt, wodurch wachsende Interdependenzen der internationalen Systeme die Staaten zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Kooperation zwingen. Die Einbindung in internationale Allianzen sei die einzige Möglichkeit, das langfristige Überleben der Staaten zu garantieren. Zudem würden Staaten rational entscheiden, wenn sie zum Beispiel EU-Institutionen fördern und auf ihre eigenstaatliche Souveränität teilweise verzichten, da diese freiwillige Selbstbeschränkung sie langfristig wiederum stärken würde. So werden durch die Europäisierung von Politikfeldern innerstaatliche föderale Strukturen entwertet: „*Hier wird argumentiert, dass diese Umverteilung im allgemeinen einen Machtzuwachs für die staatliche Exekutive mit sich bringt, indem sie ihr erlaubt, die Zügel, die ihre durch Parlamente, Interessengruppen oder andere gesellschaftliche Akteure angelegt werden, zu lockern. Diese Verschiebungen im Einfluss auf den innenpolitischen Prozess wirken wiederum auf die internationale Kooperation zurück*“ (Moravcsik 1997: 219). Im Rückschluss werden durch die Europäisierung die an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure begünstigt und mit Vorrechten ausgestattet, was in der Folge zur Bildung von „Exekutivkartellen“ führe, die wiederum die formale Mitwirkung anderer Akteure an Entscheidungsprozessen entsprechend einschränke. Das daraus resultierende „Demokratiedefizit“ könne daher nicht als ein zufälliges Merkmal der Europäisierung von

---

<sup>18</sup> An dieses 2-Ebenen-Modell mit Einfluss privater Interessen auf staatliche Politikformulierung schließt sich Moravcsiks Liberalismustheorie der Internationalen Beziehungen an.

<sup>19</sup> Als Beispiele gelten intergouvernementale Vertragsverhandlungen, Veto-Möglichkeiten innerhalb des Europäischen Rates oder Ministerrates und die Betonung nationalstaatlicher Kompetenzsetzung vor allem in souveränitätssichernden Thematiken wie der Inneren Sicherheit oder Migration und Asylpolitik.

Entscheidungen betrachtet werden, sondern müsse als *„ein wesentlicher Bestand ihres institutionellen Designs“* (Moravcsik 1997: 221) interpretiert werden. MORAVCSIK gibt allerdings zu bedenken, dass durch die Außenpolitisierung ehemals innenpolitischer Politikfelder neue Handlungsmöglichkeiten für innerstaatliche Akteure geschaffen werden.

Die europäische und internationale Integration wird aus der Perspektive der Neorealisten von den politischen Repräsentanten der mächtigsten Mitgliedsstaaten bestimmt und kontrolliert und führt somit nicht zu Spill-over-Effekten auf andere Politikfelder. Es kann daher nicht überraschen, wenn den Aktivitäten der supranationalen Institutionen sowie den gesellschaftlichen oder subnationalen Akteuren für die Entwicklung der europäischen Einheit kein besonderes Verdienst zugesprochen wird (Pollack 2000). Aus neorealistischer Sichtweise wird die Dominanz der jeweiligen nationalen Regierung durch die Auswirkungen der komplexen Interdependenzen des internationalen Systems zusätzlich verstärkt: *„Entgegen der Erwartung einer stärkeren Horizontalisierung und Schwächung des Staates durch die Diffusion des Regierens auf unterschiedliche Ebenen wird gezeigt, wie sich durch das Zusammenspiel bestimmter politischer Handlungsressourcen mit den durch internationale Institutionen eröffneten strategischen Möglichkeiten die innerstaatliche Machtverteilung zugunsten der Regierungen verschiebt“* (Wolf 1997: 11).

### **1.6.3. Interdependenztheorie**

Ausgangspunkt der Interdependenztheorie ist die Aussage, dass die internationale Politik durch zunehmende komplexe Interdependenzen grundlegend und dauerhaft verändert wird. Die zunehmende Bedeutung transnationaler Austauschprozesse verstärkt die gegenseitige Instabilität der Staaten im internationalen Politiksystem. Daher müssen die Regierungen bei der Formulierung ihrer Politiken die Interessen der anderen berücksichtigen, was wiederum die Kommunikation und die Informationsdichte intensiviert; Prozesse der Abstimmung und Koordination werden verstärkt und neue Formen der Kooperation (etwa zwischen Bürokraten) entwickelt. „Komplexe Interdependenzen“ bestehen zum einen aufgrund der Inter- und Transnationalisierung von Aufgabenfeldern und zum anderen in der Entwicklung neuer Strategien zur Lösung von interdependenten und internationalen Problemen. Staatliches Handeln wird den Anforderungen, die von innen und außen entstehen, entsprechen müssen: zum einen durch den Zwang zur Abstimmung, zum anderen durch die Zunahme transnationaler Akteure.

Intensive Kooperationen können zwar zur Konvergenz nationaler Interessen führen, garantieren diese allerdings nicht; Interessenkonflikte können weiterhin existieren und durch Kooperationsversuche sogar noch verschärft werden. Die Interdependenzmethodik konzentriert sich auf das hieraus entstehende Zusammenspiel der verschiedenen Ebenen und beteiligten Akteure. Die Interdependenztheorie versteht nach SCHUMANN Integration *„als dynamischen Prozeß, der in seinem Verlauf die Rahmenbedingungen für Kooperation verändert.“* Integration wird als offener Prozess betrachtet, dessen Entwicklung durch Sachfragen und Kräftekonstellationen beeinflusst werde; das kann aber auch bedeuten, *„[...] dass Integration einen widersprüchlichen Prozeß bilden kann, der gleichzeitig durch Fortschritte auf einigen Feldern, durch Stagnation, Konflikte und Rückschläge in anderen gekennzeichnet ist“* (Schumann 2000).

Die Grundaussagen der Interdependenztheorien widersprechen den Grundannahmen des Neorealismus, der von der dominanten Position der Staaten respektive Regierungen im internationalen Politiksystem überzeugt ist. Stattdessen wird vielmehr den nichtstaatlichen Akteuren eine große Bedeutung innerhalb der internationalen Politik zugesprochen, darüber

hinaus die Trennung in der Bedeutungshierarchie zwischen „high“ politics und „low“ politics aufgehoben sowie die Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik (Kohler-Koch 1996). Nach KEOHANE/NYE setzen sich komplexe Interdependenzen aus multiplen Kontakten und Austauschmöglichkeiten zwischen den Gesellschaften und Staaten zusammen, an denen nicht mehr nur ausschließlich politische Akteure teilnehmen. Klassische Themen der Außenpolitik, wie zum Beispiel militärische Bedrohungsszenarien, werden irrelevant zwischen Staaten, die durch hohe Interdependenzen verbunden seien (Keohane/Nye 2000). Interdependenzen werden als intervenierende Variablen zwischen Machterhalt als unabhängige Variable und den Ergebnissen des politischen Prozesses als abhängige Variable dargestellt.

Interdependenztheoretische Ansätze stellen die autonome Steuerungsfähigkeit von Staaten (externe und interne Souveränität) in Frage. Globalisierung<sup>20</sup> integriert ökonomische Räume und entkoppelt sie teilweise von den Entscheidungen nationalstaatlicher Politik, was augenfällig im Prozess der ökonomischen Integration deutlich wird. Globalisierung verstanden als Vereinheitlichung bestimmter Prozesse und als politischer Steuerungsverlust schafft für den Privatsektor „exit-out“-Optionen außerhalb staatlicher Regulierungen. Politische Akteure werden daher gezwungen, die Interessen von privaten Akteuren stärker als bisher in die politischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Es resultiert daraus der Zwang zur Kooperation sowohl in klassischen außenpolitischen als auch in innerstaatlichen Politikfeldern: *„Während bisher die externe Souveränität der Staaten das konstitutive Prinzip und der wesentliche Gegenstand internationaler Politik waren, wird nun die Frage, wie die interne Souveränität der Staaten durch kollektives Handeln im internationalen System gestärkt, bzw. wiederhergestellt werden kann, zunehmend zu einem entscheidenden Zukunftsthema“* (Messner 1998). Nach MESSNER können drei Handlungsoptionen unterschieden werden, wie Staaten auf Steuerungsverluste reagieren: 1. defensive Maßnahmen setzen auf Abschottung des Staates, um die bedrohte Souveränität wiederherzustellen, 2. offensive Maßnahmen versuchen, die Stellung des eigenen Staates im Alleingang zu verbessern, zum Beispiel durch Steuersenkungen oder nationale Strategien zur Klimaänderung, 3. als erfolgsversprechendste Maßnahme sieht MESSNER die konsequente Integration von Entscheidungsstrukturen auf europäischer oder internationaler Ebene an. Hier muss allerdings kritisch gefragt werden, wie die im staatlichen Zusammenhang entwickelten demokratischen Steuerungsinstrumente im globalen Zusammenhang gesichert werden können. Die zukünftige Funktion von Staaten wird unter diesen Bedingungen von den Fähigkeiten zur Strukturbildung, der Aufnahmebereitschaft für neue Lösungsmöglichkeiten und den Verzicht auf unilaterale Lösungen definiert (Messner 2001).

Auch KEOHANE/NYE weisen auf die Möglichkeit hin, dass die Entflechtung politischer Entscheidungen zu neuen nationalstaatlichen Steuerungsversuchen führen könnte. Die zunehmende Abhängigkeit von regierungsfremden Gremien oder Organisationen steigere die Verunsicherung, die unter Umständen individuell motivierte, unkoordinierte Aktivitäten auf nationaler und regionaler Ebene provozieren könnte: *„There will be continual competition between increased complexity and uncertainty, and efforts by governments,*

---

<sup>20</sup> In der Abgrenzung zu komplexen Interdependenzen definieren KEOHANE/NYE den heutigen „globalism“ als *„state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances“* (Keohane/Nye 2000: 105). Die Verbindung wird durch verschiedenste Ströme und Verbindungen hergestellt, die multidimensionale Netzwerke herstellen (Interdependenzen sind damit Teil der Globalisierung), zudem definieren sie „globalism“ als welt- und kontinentumspannend, was geographische Entfernungen als Einflussvariable auf Austauschprozesse weitgehend obsolet macht. *Globalism* ist danach ein altes Phänomen in neuer Intensität. Als wichtigste neue Merkmale gelten die größere Dichte der Netzwerke, die gesteigerte institutionelle Reaktionsgeschwindigkeit und erweiterte transnationale Interaktionen. Vor allem die institutionelle Dimension – wie schnell sich ein System und seine Teile ändern und anpassen können – bringt eine neue Qualität mit sich, wodurch sich die Dimension der gegenseitigen Abhängigkeit verändert.

market participants, and others to comprehend and manage these increasingly complex interconnected systems“ (Keohane/Nye 2000: 113).

#### **1.6.4. Ableitungen aus der Netzwerktheorie zur Funktionsweise und Zusammensetzung von Verhandlungssystemen als politische Steuerungsinstrumente**

Der Forschungsansatz der Netzwerkanalyse stellt Strukturen der Kooperation in den Mittelpunkt (Jansen 1991), die als objektive Handlungsbedingungen der beteiligten Akteure gelten (Schubert 1998). Koalitionsbildung wird als Ausweg aus der Ineffizienz politisch-administrativer Hierarchien und der daraus resultierenden Reformunfähigkeit betrachtet (Scharpf 1992). Es wird zwischen einem institutionalisierten Zwang zur Kooperation und freiwilligen Kooperationen unterschieden (Jansen 1995). Statt prinzipielle Aussagen zur Integrationslogik zu treffen, beschränken sich die Untersuchungen, die sich vor allem der europäischen Integrationsbewegung verpflichtet fühlen, auf einzelne Politikfelder, da eine Segmentierung der Entscheidungsprozesse zwischen Politikfeldern unterstellt wird (Pappi 1995a).<sup>21</sup> Eine klare methodische Trennung zwischen Staat und Gesellschaft wird im Ansatz der Netzwerktheorie aufgehoben.<sup>22</sup> Dieses Theorem korrespondiert mit Annahmen aus der Interdependenzforschung, wonach transnationale Politik auch von gesellschaftlichen Kräften und subnationalen Akteuren betrieben wird. Allerdings gibt es keine einheitliche Beurteilung von staatlichen Einflüssen auf die Verhandlungssysteme. Während MARIN/MAYNTZ den politisch-administrativen Institutionen und Hierarchien weiterhin eine große Bedeutung für die politische Gestaltung attestiert, weist KÖNIG auf die Bedeutung der informellen Einflussfaktoren hin: *„Diese Abkehr von der reinen Institutionenanalyse hat zum Primat eines ‘informellen’ Modells geführt, mit dem die Relevanz nicht-institutioneller Einflussressourcen und informeller politischer Strukturen in einzelnen Politikbereichen hervorgehoben wird“* (König 1994: 160). Generell treten im Sinn eines „konsensuellen“ Modells Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle von majoritären oder hierarchischen Entscheidungen (Scharpf 1992), ohne dass angenommen wird, Netzwerke könnten sämtliche Funktionen formaler Institutionen übernehmen oder ersetzen (Benz 1995a).<sup>23</sup>

Die Mehrzahl der Untersuchungen beschäftigt sich mit den Akteuren, die am Verhandlungssystem beteiligt sind. Als Prämisse gilt die jeweilige Orientierung an- und untereinander, Akteure müssen sich gegenseitig in Rechnung stellen (Kappelhoff 1995). Neben der wechselseitigen Abhängigkeit der Akteure untereinander wird in Netzwerken *„eine Einschränkung von individueller politischer Handlungskompetenz auf jeder der Ebenen“* (Wienholtz 1995: 177) angenommen, wenngleich sich allerdings zugleich die Entscheidungs- und Handlungsspielräume der Akteure ausweiten, da jeder Akteur des Netzwerkes Zugriff auf die Spezialisierungskompetenzen aller Partner besitzt (Wolff/Neuburger 1995). Verhandlungsprozesse, die im Rahmen von Netzwerken durchgeführt werden, verändern sowohl die Natur von Entscheidungsprozessen als auch die

---

<sup>21</sup> Dies wird besonders durch Untersuchungen zur Europäisierung von Aufgabenfeldern bestätigt (Kohler-Koch 1994).

<sup>22</sup> Dies korrespondiert mit Annahmen aus der Integrationsforschung und mit neueren Überlegungen der Internationalen Beziehungen, die im Sinne der transnationalen Politik auch gesellschaftliche Kräfte und subnationale Akteure zu den Akteuren der internationalen oder transnationalen Beziehungen rechnen.

<sup>23</sup> Ein Ausgangspunkt der Methodik ist die Annahme, dass sich die Funktionsmodi moderner Staaten verändern. Als neue staatliche Aufgaben nennt HARTMANN Orientierungs-, Organisations-, Vermittlungs- und Moderationsfunktionen. Die mit diesen neuen Aufgaben verbundenen Probleme lassen sich durch standardisierte Lösungen und abstrakte Regelungen zunehmend weniger in den Griff bekommen (Hartmann 1994: 22).

Verhaltensweisen der Akteure (König 1994). Netzwerke können Akteure dabei unterstützen, Zugang zu neuen Politikarenen zu erhalten, Informationen zu sammeln, Einfluss zu nehmen, politische Entscheidungen abzustimmen, durchzusetzen und zu legitimieren (Jansen/Schubert 1995). Jenseits konkreter Absprachen geht es den Akteuren um die Etablierung von Informations- und Austauschforen, um die Problemprezeption übergeordneter Ebenen zu beeinflussen (Zintl 1992).

### 1.6.5. Neo-Institutionalismus

Im Mittelpunkt der Institutionentheorie steht die Annahme: „Institutions matter“. Sie beeinflussen Politikergebnisse, indem nicht mehr allein rational-choice-Verhalten ausschlaggebend ist, sondern Vertrauen und Werte eine entscheidende Rolle spielen. Nach SCOTT/MEYER sind drei Einflussvariablen für die spezifischen Ausformungen von Organisationen verantwortlich: 1. die spezifischen Umweltbedingungen, 2. die von außen kommende Strukturierung und 3. die institutionellen Vorstellungen und Erwartungshaltungen (Scott/Meyer 1994). Die Mitgliedschaft in einer Institution wird zur entscheidenden intervenierenden Variable zwischen den Präferenzen der Akteure und dem Politikergebnis. Während moderne Organisationen dem Prinzip des Zweckhandelns unterworfen sind, verkörpern Institutionen nicht nur rationale Organisationsprinzipien - wie vom Intergouvernementalismus unterstellt wird -, „*sondern sind soziale Gebilde, deren Dauerhaftigkeit und Stabilität tiefer begründet*“ sei als in anderen Organisationen (Werner 1997: 30). Vor allem der soziologische Institutionalismus bezieht auch kulturelle Parameter in die Institutionenanalyse mit ein, wobei es vor allem um Lerndiskurse, Ideen und Werte geht. HASSE/KRÜCKEN vertreten die These, dass Regulative wie Traditionen, Ideale oder Grundüberzeugungen einen ebenso entscheidenden Einfluss auf die Einstellung und das Verhalten von Akteuren haben wie formale Vorgaben. Rechtliche Normen werden nicht eingehalten, wenn sie den Grundüberzeugungen der Akteure widersprechen (Hasse/Krücken 1999).

Die vom Neo-Institutionalismus betonte Bedeutung von Werten bietet eine Erklärungsvariable, die den Netzwerk- und Verhandlungsansatz ergänzt. Im Unterschied zur policy-Netzwerkanalyse werden existierende Werte und Normen in die Bewertung des Verhaltens der Akteure einbezogen: „[...] *the current institutional structure of a policy field has to be regarded as the result of historical course setting, it is no longer sufficient to look at policy outcomes simply from the perspective of pressure group activity or to expect that socially rooted demands have an immediate and undiluted impact on public policies*“ (Döhler 191: 237). Die von Netzwerkanalysten aufgezeigten Interaktionen innerhalb eines Systems werden von Neo-Institutionalisten auf institutionelle Rahmenbedingungen zurückgeführt, die als Erklärungsmuster für die spezifischen Verhaltensweisen der Akteure jenseits ihres jeweiligen Eigeninteresses dienen. Im Unterschied zum Neofunktionalismus geht es hier nicht um Werte, die im Prozess der Integration „erlernt“ worden sind, sondern um bereits existierende und akzeptierte Wertvorstellungen, die in das Netzwerk eingebracht werden. Die Variable Institutionalismus wird als mögliche Erklärung für die von Netzwerkanalysten festgestellte Abschottungstendenz von Netzwerken gesehen (resistance to change). Etablierte Netzwerke tendieren dazu, sich gegenüber neuen Akteuren und Einflüssen zu verschließen (Jansen 1991). Diese strukturelle Inflexibilität wird auf die Bedeutung des etablierten belief systems zurückgeführt: „*Policy networks achieve stability through interactive routines which cannot be overturned straight away because often they form the basis for cooperative relations between the actors and already the problem perception is taking place under the influence of belief systems and cognitive maps structured by the network*“ (Döhler 1991: 238). Eine Öffnung der Netzwerke ist nur dann

erfolgreich, insofern alte Wertesysteme durch neue ersetzt werden, die bessere Möglichkeiten der Interaktion anbieten und eine stärkere Assoziationskraft aufweisen. In diesem Sinne werden neue Organisationsstrukturen in dem Maße angenommen, indem sie den institutionellen Voraussetzungen entsprechen. NEDELMANN warnt vor den Gefahren einer kurzatmigen Übertragung von organisatorischen Strukturen, ohne das soziale Umfeld, in dem diese ihre Aufgaben zu erfüllen haben, zu berücksichtigen: „*Je größer die Diskrepanz zwischen den importierten politischen Einrichtungen und der Entwicklung der Sozialstruktur, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass die transferierten Institutionen schwach ausgebildet bleiben*“ (Nedelmann 1995: 32).

## **1.7. Aufbau der Arbeit und methodischer Ansatz**

Als Teil der Einleitung wird das Thema dezentraler Kooperation als Handlungsfeld der Politik unter Berücksichtigung der Fragestellungen nach Motivation, Interessenkonflikten, Kompetenzen sowie blockierenden und fördernden Einflüssen grundlegend behandelt. Anschließend wird die Bedeutung von Staatsgrenzen in ihrer Wirkung auf grenzüberschreitende Kooperation erörtert, wobei der Schwerpunkt der Ausführungen auf den unterschiedlichen Funktionen und Aufgaben sowie der bestehenden Reglementierung nationalstaatlicher Sicherheitspolitik liegt.

Der erste Teil der empirischen Untersuchung beginnt mit einer Operationalisierung der grundlegenden Variablen. Dazu gehören die auf nationalstaatlicher und transkontinentaler Ebene entwickelten Leitbilder. Hier werden Prinzipien und Philosophien vorgestellt, die entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Außenpolitik der Bundesrepublik in den Beziehungen zu Polen bzw. auf die Ausrichtung der US-Politik im Verhältnis zu Mexiko sowie die zwischenstaatlichen Beziehungen haben. Ein wesentlicher Aspekt der Fallstudie wird sich auf die transkontinentalen Einflüsse konzentrieren; Ausgangspunkt werden die Inhalte und Ziele der EU bzw. NAFTA als transkontinentale Integrationsideen sein, ihre Auswirkungen auf Staatsgrenzen und auf die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation.<sup>24</sup> Außerdem werden Aspekte der politischen Regierungssysteme der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten von Amerika diskutiert. Im Mittelpunkt stehen Fragen zur Struktur der Bundesstaatlichkeit, dem Verhältnis zwischen Bund, Einzelstaat und Kommunen sowie Aufgabenteilung, Finanzierungsmodelle Zugang der beteiligten Akteure zu den Entscheidungsprozessen sowie die politische Kultur. Im zweiten Kapitel stehen die Ausgangssituationen in den Grenzregion als entscheidende Variable für die Ausbildung grenzüberschreitender Koalitionen im Mittelpunkt. Dabei konzentrieren sich die Ausführungen jeweils auf die deutsche bzw. amerikanische Seite. Es wird vor allem auf die Geschichte der Entstehung der Grenzen eingegangen, der politische Aufbau der Grenzregionen und die ökonomischen Rahmenbedingungen dargestellt sowie die infrastrukturellen Determinanten bestimmt. Aufgrund der bereits angesprochenen Bedeutung von sozio-kulturellen Ursprüngen, Einstellungen und Werten für die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation wird diesen Themen, insbesondere in Anbetracht der geschichtlichen Ursprünge und Entwicklungen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Aufbauend auf der Bestimmung dieser Variablen werden im dritten Kapitel zwischenstaatliche Kooperationsansätze, soweit sie außerhalb der unmittelbaren dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation liegen, untersucht. Um die Relevanz der Staatsgrenzen in den unterschiedlichen Themenkomplexen zu verdeutlichen und die jeweiligen Steuerungsmechanismen und deren Auswirkungen auf grenzüberschreitende Kooperation

---

<sup>24</sup> Ein genereller Vergleich bezüglich der Integrationslogiken und –unterschiedlichkeiten zwischen EU und NAFTA kann hier nicht geleistet werden; siehe dazu u.a. Kaiser 1998.



zu würdigen, wird nach Politikfeldern unterschieden. An erster Stelle stehen sicherheitsrelevante Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze. Dabei geht es um Fragen zur inneren und äußeren Sicherheit im Sinne der klassischen Grenzpolitik. Es werden Hauptthematiken und Strategien diskutiert hinsichtlich der existierenden Kooperationsbereitschaft bzw. kompetitiver Strategien. Die Gestaltung dieser Aufgabenfelder der Politik hat direktesten Einfluss auf die lokale Situation in der Grenzregion, indem sie die Dynamik aus „facilitating versus controlling“ definiert. Das Politikfeld Staatsgrenze wird erweitert durch die Politikfelder Umwelt, Infrastruktur und regionale Wirtschaftspolitik. Hier liegt der Untersuchungsschwerpunkt jeweils auf dem Aspekt der Dezentralisierung der Politikfelder durch Beteiligung grenzregionaler Akteure im nationalen als auch im zwischenstaatlichen Bezug. Diese drei Politikfelder werden von den grenzüberschreitenden Akteuren selbst als Kerninteressen definiert, weil sie zumindest teilweise in ursprünglich kommunaler und regionaler Kompetenz liegen. Der Bereich Kultur sowie die projektbezogene Förderung regionaler Identitäten werden vernachlässigt, da diese ohne politisch-administrative Abstimmungen auf regionaler Ebene verwirklicht werden können. In diesem Kapitel stehen vor allem formalisierte Kooperationsformen im Vordergrund.

Hieran schließt sich im vierten Kapitel eine Analyse der Auswirkungen an, die diese Kooperationsansätze auf die Gestaltung der Grenzfunktionen, die Fähigkeit zur Ausbildung grenzüberschreitender Koalition sowie die Einbeziehung von Grenzakteuren in die zwischenstaatlichen Beziehungen haben. Hier werden Fragen nach Spill-Over-Effekten, der möglichen Harmonisierung vormals getrennter innen- bzw. außenpolitischer Thematiken und der Einbeziehung verschiedenster transnationaler Akteure untersucht. Dabei werden die unterschiedlichen zwischenstaatlichen Kooperationsstrategien – sowohl im Sicherheitsbereich als auch in den Politikfeldern Umwelt, Infrastruktur und regionale Wirtschaftsentwicklung – bezüglich ihrer Auswirkung auf die Grenzregion und die Grenzakteure thematisiert. Die Evaluation der gewählten Strategien erfolgt soweit möglich aus grenzregionaler Sicht. Dieses Kapitel verzichtet auf eine vergleichende Gegenüberstellungen der Entwicklung, da sich die jeweiligen Einflüsse jeweils auf die spezifischen Ausformungen in jeder Grenzregion beziehen.

Im fünften Kapitel werden die in den Grenzregionen existierenden Kooperationen untersucht. Dazu gehören sowohl die formalisierender Euroregion Pro Europa Viadrina und der Arizona-Mexico Commission wie weitere dezentrale Kontakte innerhalb der Grenzregion. Unterschieden wird zwischen Kooperationsanstrengungen, die von der staatlich-regionalen Ebene (initiiert durch das Bundesland Brandenburg und den US-Einzelstaat Arizona) ausgehen sowie die der kommunalen Ebene (initiiert durch die Stadt Frankfurt/Oder und die Kommunen Nogales, Arizona und Douglas). Hieran schließt sich ein Überblick über mögliche Mehrebenenaktivitäten der Grenzakteure an.

Die Endanalyse knüpft vor allem an das vierte Kapitel an, das die Brücke schlägt zwischen der Ausgestaltung der zwischenstaatlichen und transkontinentalen Leitbilder, den Kooperationsansätzen in den verschiedenen Politikfeldern und den dezentralen grenzüberschreitenden Koalitionen. Dabei werden in der Auswertung in Anlehnung an die Forschungsergebnisse von HOUSE und DUCHACEK Form und Inhalt der dezentralen Kooperationen in Beziehung gesetzt zu den zwischenstaatlichen und transkontinentalen Strategien. Hier werden vor allem grundlegende Schwierigkeiten und mögliche Chancen grenzregionaler Aktivitäten aufgezeigt, langfristigen Zugang zu innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Entscheidungsprozessen zu erhalten sowie die hieraus zu erwartenden Veränderungen der politischen Steuerungsmechanismen. Angelehnt wird diese Analyse an die vorgestellten Theorieansätze zu Integrationsprozessen.

Hinsichtlich der Methodik ist zwischen der vornehmlich auf wissenschaftlichen Veröffentlichungen der Grenzlandforschung, der Regionalpolitik und Föderalismusforschung basierenden theoretischen Einführung und der Analyse der Fallstudien zu unterscheiden. Die empirische Untersuchung basiert auf einer Auswertung der einschlägigen Veröffentlichungen in Bezug auf die angesprochenen Fragestellungen. Dazu gehören Gesetze, Verordnungen, offizielle Dokumente, Stellungnahmen sowie Konferenzberichte. Um die Bandbreite der Informationen zu vergrößern, wurde zudem auf unveröffentlichtes Material im Sinne von Positionspapieren oder internen Evaluationen zurückgegriffen. Gerade entlang der US-mexikanischen Grenze geben zudem Internet-Veröffentlichungen von NGOs oder wissenschaftlichen Einrichtungen entscheidende Hinweise auf akute Entwicklungen. Ähnliches gilt – in beiden Fällen – für Zeitungsveröffentlichungen aus der direkten Grenzregion.

Außerdem wurden Interviews mit Experten geführt, die in direkter Weise an den grenzregionalen Entwicklungen beteiligt waren. Die Befragung wurde im Zeitraum 1998/1999 in der deutsch-polnischen Grenzregion sowie während eines viermonatigen Forschungsaufenthaltes in Washington und Arizona 1999/2000 in der US-mexikanischen Grenzregion durchgeführt. Interviewt wurden in erster Linie Vertreter der Euroregion bzw. der ‚Arizona-Mexico-Commission‘, Entscheidungsträger des Landes Brandenburg bzw. des Staates Arizona sowie der jeweiligen Bundesebenen. Zudem wurden Wissenschaftler sowie externe Berater in die Interviews einbezogen. Die Technik basierte auf nicht-standardisierten mündlichen Interviews sowie offenen Fragen, um den Befragten die Chance zu geben, eigene Schwerpunkte und Inhalte zu setzen. Damit sollte die Gefahr einer zu engen Begrenzung der Thematik bzw. der falschen Schwerpunktsetzung in der Phase der Feldforschung vermieden werden. Den Interviewten wurden anhand eines Leitfadens spezielle Fragen vorgelegt, die durch eigene Anregungen und Vertiefungen ergänzt werden konnten<sup>25</sup>.

## 1.8. Thesen

Vorüberlegung: Die dezentrale Zusammenarbeit der Grenzakteure ist abhängig von den institutionellen Vorgaben seitens der ihnen übergeordneten politischen Ebenen. Dominante Einflüsse stellen die auf nationalstaatlicher Ebene entwickelten Leitbilder, die jeweiligen Rechtsordnungen sowie die transkontinentalen Integrationskonzeptionen dar. Damit orientieren sich Inhalte und Strukturen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht ausschliesslich an den Ausgangssituationen in der Grenzregion. Vielmehr kommt es zu einer wechselseitigen Beeinflussung, die über Tiefe und Intensität der grenzüberschreitenden Koalitionen entscheidet.

**These 1.** Die Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperationen ist in Strukturen und Inhalten abhängig von der Gesamtverfassung der zwischenstaatlichen und transkontinentalen Beziehungen. In der Praxis bedeutet dies, dass von Grenzakteuren kritisierte Defizite im bilateralen bzw. supra- oder internationalen Verhältnis in der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation thematisiert werden, letztendlich aber nicht gelöst werden können.

---

<sup>25</sup> Den Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert. Die Interviewaufzeichnungen inklusive Namen und Tätigkeit der Befragten sind im Besitz der Autorin.

**These 2.** Im Rückgriff auf den Neo-Institutionalismus können sich Konflikte ergeben aus den in den Grenzregionen bestehenden Wertvorstellungen und den von übergeordneter Stelle unterstützten Organisationsformen der grenzüberschreitenden Kooperation.

**These 3.** Auch vor dem Hintergrund integrativ gestalteter zwischenstaatlicher Beziehungen spielen sicherheitspolitische Überlegungen weiterhin eine dominante Rolle in der Gestaltung der Grenzfunktionen. Damit entscheiden die – in der Regel von nationalstaatlichen Akteuren – definierten Grenzpolitiken und Sicherheitsstrategien in erster Linie über die Möglichkeiten dezentraler Kontakte. Integrative ‚Spill-Over‘-Effekte aus anderen – möglicherweise im zwischenstaatlichen bzw. transkontinentalen Rahmen kooperativ gestalteten Politikfeldern – sind hier nicht zu erwarten.

**These 4.** Für die Grenzregionen ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen der Gestaltung der Sicherheitspolitik und eher integrativ gestalteten Politikfeldern ein Kompetenzzuwachs, der ihnen neue Handlungsmöglichkeiten jenseits der subnationalen Ebene eröffnet.

## 2. Die Entwicklung des Themenbereichs der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

### 2.1. Motivation von Grenzakteuren zur dezentralen Kooperation

„Bestimmte Gemeinsamkeiten“, stellt BEYERLIN fest, „machen Grenzräume zu multinationalen räumlichen Einheiten“ (Beyerlin 1988: 16). Diese Gemeinsamkeiten gehen über die geographische Zusammengehörigkeit hinaus und manifestieren sich als grenzüberschreitende Aufgabenfelder. Diese stellen sich zum einen als gemeinsame Interessen (zum Beispiel Jugendaustausch, Tourismus, regionale Wirtschaftsentwicklung) und/oder als gemeinsame Probleme (mangelnde Infrastruktur, Umweltverschmutzung) dar. Die nachbarschaftlichen Gemeinsamkeiten lassen vermuten, dass die Grenzakteure an koordinierten grenzüberschreitenden Kontakten grundsätzlich interessiert sind. Grenzüberschreitende Kooperation ist demnach zunächst die unmittelbare nachbarschaftliche Kooperation der regionalen und lokalen Instanzen entlang einer Grenze unter Einschaltung aller Akteure (AGEG 1997) in Themenfeldern, für die subnationale Akteure auch „im nationalen Regelungsbereich eine sachliche Regelungskompetenz besitzen“ (Beyerlin 1988: 7).<sup>26</sup> Kooperationen können unterschiedlichste rechtliche, inhaltliche und institutionelle Formen umfassen. Dezentrale Kooperationen sollen die faktische Bedeutung der Staatsgrenze als Barriere für ökonomische, ökologische oder infrastrukturelle Kooperation aufheben.

Während sich Intensität und Qualität der informellen Kontakte grundsätzlich entsprechend der grenzregionalen Situation ausbilden, stehen formellere Interaktionen vor Hindernissen. Aus der Binationalität grenzüberschreitender Gemeinsamkeiten erfolgt nicht automatisch das binationale Handeln der Grenzakteure; im Gegenteil: Die Relevanz der Staatsgrenze und die damit verbundene Verfügungsgewalt des Staates (Seidl-Hohenveldern 1997) definiert für grenzüberschreitende Kompetenzen zunächst die ausschließlich staatliche Gebiets- und Entscheidungshoheit (Beyerlin 1988). Die Möglichkeiten lokaler und regionaler Akteure, Koalitionen über eine internationale Grenze hinweg zu bilden, sind eingeschränkt (Beck 1997) durch das „Außenvertretungsmonopol des Gesamtstaates“ (Hrbek/Weynand 1994: 40). Dies gilt auch für integrierte ökonomische Wirtschaftsräume: So schränken politisch-administrative Hierarchien sowie Staatsgrenzen die Beweglichkeit und freie Entfaltung dezentraler Akteure ein: „*political borders still remain, impeding the regionalization of decision-making*“ (Clement/Ganster/Sweedler 1999: 249). Eine binational gültige rechtliche Verbindlichkeit der von Grenzakteuren realisierten Problemlösungen ist aufgrund fehlender Gesetzgebungskompetenzen ausgeschlossen.<sup>27</sup> Soweit keine Kompetenzen übertragen werden, bleiben die innerstaatlichen politisch-administrativen Hierarchien bestehen. Die Reichweite dezentraler grenzüberschreitender Aufgaben ist damit zum einen von ihrer innerstaatlichen Kompetenz abhängig, („*Die Handlungsmöglichkeiten subnationaler territorialer Einheiten [...] hängen wesentlich von der Stellung ab, die diese innerhalb des jeweiligen nationalen politischen Systems*

---

<sup>26</sup> Die Charta der Arbeitsgemeinschaft der europäischen Grenzregionen (AGEG) benennt folgende Politikziele, die für Kooperationen besonders geeignet sind: Beseitigung wirtschaftlicher Hemmnisse, Beseitigung von Hindernissen der europäischen Raumordnungspolitik, Ausgleich der bisherigen Benachteiligung durch verstärkte Kooperation und qualitative Verbesserung europäischer Institutionen, Ausbau der Kooperationen zum Motor regionaler Entwicklung, Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und -beteiligung, Lösung von Rechtsfragen in gemeinschaftlichen Organisationen (Groß 1994: 38). Der Europarat schlägt ebenfalls einen Themenkatalog vor: Koordination und Harmonisierung gemeindlichen Handelns und Planens beiderseits der Grenze, gegenseitige Hilfeleistung in Not- und Katastrophenfällen, dauernde Bereitstellung von und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, Zusammenfassung bestimmter Gemeindedienste und Gründung gemeinsamer Einrichtungen, Durchführung von Aufgaben gemeinsamen Interesses, Probleme der Pendler thematisieren (Oehm 1982: 10 f.).

<sup>27</sup> Dies gilt für lokale und regionale grenzüberschreitende Übereinkünfte; um bindend zu werden, müssen diese durch die jeweiligen politisch-administrativen Hierarchien bestätigt und verabschiedet werden.

einnehmen“ (Hrbek 1995: 28), zum anderen wird sie durch die Unterstützung übergeordneter politischer Ebenen bestimmt.

## **2.2. Dezentrale Kooperation als Instrument der Regionalplanung – Strategie von unten oder verordnete Modernisierungsstrategie**

Dezentrale grenzüberschreitende Kooperation als Regionalaufgabe<sup>28</sup> gilt als Instrument zur Wirtschaftsentwicklung (Briner 1986) und Garant der Wohlfahrtssteigerung (Welch 1996). Damit wird grenzüberschreitende Kooperation im Sinne der Netzwerktheorie zum innovativen politischen Steuerungsmechanismus: *„Regionalization of decision-making accomplished through transboundary collaboration can have positive benefits in terms of reducing conflict and attaining higher levels of prosperity and quality of life“* (Clement/Ganster/Sweedler 1999: 243). Entscheidende Einflussvariable für die grenzüberschreitende Regionalisierung sind die Bedingungen der globalisierten Wirtschaft. Die „New Economy“ und eine zunehmende ökonomische Durchlässigkeit von Staatsgrenzen präsentiert sich für Grenzregionen als sozio-ökonomischer Zwang zu Innovationen und einem Strukturwandel (Heinelt/Mayer 1992). Als Motor für die forcierte Entwicklung zur dezentralen Kooperation werden interne und externe Einflüsse wie der Erschließung von neuen Weltmärkten, Technologisierung und neuen Produktionsanforderungen verantwortlich gemacht. Eine grenzüberschreitende Regionalisierung soll die Konkurrenzfähigkeit innerhalb einer globalisierten Wirtschaft (Clement 1996) verbessern und Vorteile innerhalb des internationalen „Wettbewerbs der Regionen“ (Keating 1988) verschaffen. Außerdem ist die bereits existierende Integration eines staatsübergreifenden Wirtschaftsraumes – sofern dieser als Rahmenbedingung der grenzüberschreitenden Kooperation besteht – eine zusätzliche Motivation für regionale Aktivitäten, wie BLATTER am Beispiel Nordamerikas feststellt (Blatter 1997). Transkontinentale ökonomische Einflüsse fungieren danach als Spill-Over-Effekte, die dezentrale Kooperation – unabhängig vom situativem Kontext der Grenzregion – befördern.

Hinsichtlich der politischen Initiierung erfolgt eine solche Regionalisierung entweder als freiwillige Koalitionsbildung von unten oder ist das Ergebnis eines institutionalisierten Zwangs zur Kooperation von oben. So wird die Förderung dezentraler grenzüberschreitender Kooperation durch die Europäische Kommission von dem Anspruch geleitet, Grenzregionen unter den Vorzeichen der Globalisierung in die Lage zu versetzen, *„institutionelle Möglichkeiten, zukunftsorientierte Strategien zu entwickeln und umzusetzen“* (Clement 1996, nach EU-Kommission 1992). Dezentrale Kooperation im Sinne des „modernen Regionalismus“<sup>29</sup> als freiwillige Koalitionsbildung von unten entspricht dem Wunsch nach stärkerer Selbstverwaltung durch Subeinheiten (Bramke/Heß 1995), der Intensivierung des Kooperationsgedankens und dessen Umsetzung im Rahmen einer mittel-

---

<sup>28</sup> Die Regionalforschung hat, wie im Folgenden deutlich wird, keine einheitliche Terminologie. FÜRST differenziert z. B. zwischen regionalen Bewegungen von unten als Regionalismus und Top-Down-Strategien als Regionalisierung (Fürst 1995: 540). Dagegen unterscheidet GERDES zwischen Regionalisierung und Dezentralisierung, wobei das Erste Bezugspunkt der wissenschaftlichen Untersuchung ist und das Letztere die Umsetzung einer theoretisch entwickelten Regionalpolitik bezeichnet (Gerdes 1995: 647). Als „alter Regionalismus“ gilt die „Politisierung der Provinzen“ und ist die Bezeichnung politischer Forderungen nach regionaler Unabhängigkeit (Schultze/Sturm 1992).

<sup>29</sup> Erfahrungswerte aus der Regionalentwicklung der Bundesrepublik Deutschland lassen sich mit der Motivation zur dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation verknüpfen: *„Fragen der Ressourcensicherung, der Ver- und Entsorgung sowie der Verkehrssteuerung lassen sich nicht mehr allein auf kommunaler Ebene, sondern nur noch im regionalen bzw. im interregionalen Verband lösen. Regionale Zusammenarbeit ist zur Standortsicherung und -vorsorge für Arbeitsplätze, Wohnen und Umweltvorsorge eine dringende raumordnerische Zukunftsaufgabe“* (Aigner 1996: 18).

und langfristigen Perspektive (Maier 1996) sowie der Verstärkung von Private-Public-Partnerships zur Effizienzsteigerung der Problemverarbeitungskapazität (Benz 1982, hier Beck 1997). Regionale Verhandlungssysteme gelten also als subnationaler Prozess gesellschaftlicher Mobilisierung und Organisierung zur Verfolgung territorial definierter Interessen kultureller, wirtschaftlicher oder politischer Art (Brunn 1995).

### **2.3. Grenzregionale Kooperation jenseits subnationaler Kompetenzen**

Wenn grenzregionale Kooperation über ursprünglich subnationale Aufgabenfelder hinausgeht, nimmt die Komplexität der Thematiken zu und befördert die Heterogenisierung der Akteure. Als Grundsatz gilt: Um dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen möglichst effektiv zu gestalten, müssen gleichberechtigte Partnerschaften zwischen den horizontalen und vertikalen politischen Ebenen geknüpft werden: *„The main challenge to policy is in establishing the necessary harmony within and between the levels“* (Asiwaju 1986: 160). Um diese Kriterien zu erfüllen, stellen weder bestehende Rechtsordnungen noch traditionelle innen- oder außenpolitische Handlungsabläufe eine adäquate Vorlage für die Gestaltung neuer grenzüberschreitender Strukturen zur Verfügung: *„Neither constitutions nor the traditional procedures derived from them have provided for an adequate handling of the various challenges or opportunities that call for the presence of noncentral governments on the international scene“* (Duchacek 1986: 229). Diese Überlegung korrespondiert mit den Annahmen der Netzwerktheorie, wonach neue Verhandlungssysteme die etablierten Strukturen der Entscheidungsfindung verändern (müssen), um den Steuerungsblockaden entsprechend wirkungsvoll begegnen zu können. Daraus folgt die Notwendigkeit von breitest angelegten Partnerschaften, in denen grenzregionale Akteure und Interessen vertreten sind: *„What is called for is a genuine effort at international cooperation to lead ultimately to integrated planning and development at all levels, including those of the subnational areas along the borders“* (Asiwaju 1986: 180).

Grenzüberschreitende Koalitionen jenseits subnationaler Problemfelder ergeben sich zumeist aus komplexen Interdependenzen. Am Beispiel von den USA und Kanada stellt LATOUCHE fest, dass eine solche grenzüberschreitende Kooperation weniger auf ein Versagen der Nationalstaaten oder die zunehmende Fragmentierung der internationalen Beziehungen zurückzuführen sei, vielmehr Ausdruck der grenzüberschreitenden Natur von Politiken, die koalitionsfördernd wirke: *„The high level of issue interdependence that best explains the extremely high level of transnational relations existing between the two countries“* (Latouche 1988: 32). Als Reaktion auf Interdependenzen werden Mehrebenen-Koalitionen als Problemlösungsmechanismen eingesetzt, um die eingeschränkte politische Steuerungsfähigkeit der Staaten wieder auszugleichen. Von Bundesakteuren wird die Notwendigkeit heterogener Koalitionen innerhalb bestimmter transnationaler Problemfelder anerkannt; so forderte BROWNER, Direktorin der U.S. Environmental Protection Agency (EPA) – der amerikanischen Bundesumweltbehörde –, 1999 eine breite zwischenstaatliche Kooperation unter Beteiligung verschiedenster Akteure, um Umweltprobleme vor allem in der US-mexikanischen Grenzregion zu bekämpfen: *„In today’s world, since pollution does not honor national boundaries, overcoming these challenges requires the cooperation of other countries“* (Browner 1999: 1). Auch in der Europäischen Union werden vertikale und horizontale Allianzen für die Realisierung von Strukturprogrammen nicht nur gefördert, sondern vielmehr als Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermaßnahmen verlangt.

Grenzakteure werden aus eigenem Antrieb zu transnationalen Akteuren innerhalb von Mehrebenen-Koalitionen, indem sie die Auswirkungen staatlicher Politik (Kontroll- oder Handelsgesetze) und die Qualität der Entwicklung der politischen und ökonomischen

Integrationsprozesse (Immigrationsbewegungen, Verkehrsströme) in der Grenzregion kommentieren und bewerten und auf umfassendere Mitspracherechte drängen. Um ihre Entscheidungskompetenz zu unterstreichen, können sie auf spezifisch grenzregionale Expertisen verweisen, die für staatliche Politiksetzung von Bedeutung ist: „*Thus, for solving problems which have local effects, the regional and local entities directly concerned may often be regarded as being in a better position to apply suitable solutions*“ (Ercmann 1987: 26). Die Einbeziehung der regionalen und lokalen Akteure in die Entscheidungsprozesse der nationalen Politik wird umso notwendiger, wenn man berücksichtigt, dass zum Beispiel die globale Wirtschaft juristische Fragen für die regionale Wirtschaftsentwicklung aufwirft, die zwar zum staatlichen Aufgabenbereich gehören, jedoch entscheidende Folgen für die Entwicklung der Region haben können; dazu gehören zum Beispiel „*labor exchange, commercial transactions, and binational industrialization*“ (Martinez 1986: 2).

## 2.4. Potenzielle Interessenkonflikte zwischen politischen Ebenen

Grenzregionale Interessen decken sich naturgemäß nicht notwendigerweise mit nationalen Interessen. Diese Erfahrung gilt auch in Fällen, in denen komplexe dezentrale Kooperationen unter Mitwirkung staatlicher Institutionen von oben initiiert werden. Die bloße Existenz von Kooperationsformen garantiert im Sinne der Interdependenztheorie noch keine Angleichung oder Übereinstimmung der Meinungen – dies gilt sowohl im grenzüberschreitenden Zusammenhang als auch zwischen vertikalen Akteuren. Während staatliche Institutionen bei der Formulierung ihrer Ziele und Politiken die Auswirkungen auf die Gesamtheit des Staates und der Bevölkerung beachten müssen, orientieren sich die von Grenzakteuren formulierten politischen und ökonomischen Ziele an den Vorteilen für die Grenzregion..

Unter Berufung auf die neue Sicherheitsbelange, die de facto zu einer Aufhebung der klassischen Abgrenzung zwischen Innen- und Außenpolitik führen, werden entlang von Staatsgrenzen neue Maßnahmen im so genannten nationalen Interesse exekutiert, um die Souveränität des Staates zu demonstrieren.<sup>30</sup> In der Praxis wird hierbei die unverhältnismäßige Benachteiligung regionaler Bedürfnisse und die Missachtung bestehender subnationaler Kompetenzen zumindest billigend in Kauf genommen. Als Folge dieser nationalstaatlichen Interventionen entsteht die Möglichkeit einer neuen Peripherisierung von Grenzregionen. Auch wenn keine militärischen Auseinandersetzungen stattfinden, besteht dennoch die Gefahr, dass die Grenzregion erneut zur Pufferzone erklärt wird, die zur strategischen Abwehr zweifelhafter Einflüsse auf das „home land“ missbraucht wird.

DUCHACEK hat seit dem Ersten Weltkrieg die Tendenz der Nationalstaaten festgestellt, lokale und regionale Grenzaufgaben durch internationale Verträge und Übereinkünfte der Regierungen zu regeln (Duchacek 1986a), womit er die These - im Sinne des Intergouvernementalismus - begründet, dass sich die bewusste Ausweitung nationalstaatlicher Entscheidungshoheit und Interessen auf Kosten subnationaler Autonomie vollziehe. Diese Entwicklung werde auch in Grenzregionen deutlich: Bundesakteure haben klare Vorstellungen über die Struktur einer dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation; es werden nicht nur subnationale Koalitionen akzeptiert, sondern diese darüber hinaus unmittelbar, allerdings als Mittel zum Zweck für die Durchsetzung eigener Interessen, unterstützt und manipuliert: „*They also initiate, and for their central puposes, manipulate the global and regional networks of communication and negotiation among noncentral governments*“ (Duchacek 1986a: 19). Dieser Interpretation schließt sich MARTINEZ mit

---

<sup>30</sup> Siehe hierzu Kap. 1.1.2.

Blick auf die US-mexikanische Grenze an: Auch er beobachtet eine eindeutige politische Instrumentalisierung der jeweiligen Akteure in der Grenzregion, um die übergeordneten nationalen Ziele zu erreichen (Martinez 1986). Die Instrumentalisierung kann nicht den Bedürfnissen der Grenzakteure verpflichtet sein, die an einer ideologischen Überhöhung ihrer grenzregionalen Probleme kein Interesse haben.

Neue ökonomische und politische Herausforderungen veranlassen die Akteure der Bundes- und transkontinentalen Ebene, dezentrale grenzüberschreitende Kooperation als Instrument zur Förderung wirtschaftlicher Integration einzusetzen (van der Veen und Boot 1995, hier nach Scott 1999). Grenzakteure werden zwar an der Umsetzung der Projekte und Maßnahmen beteiligt, eine gleichgewichtige Partnerschaft bezüglich Planung, Zielsetzung und Kontrolle wird jedoch nicht garantiert. Entgegen den offiziellen Ankündigungen zur Wahrnehmung lokaler und regionaler Interessen wird die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation vielmehr auf ein symbolträchtiges Instrument der Gestaltung moderner zwischenstaatlicher und transkontinentaler Beziehungen reduziert (Grundy-Warr 1990). Projekte zur Förderung der Integration in Grenzregionen werden als öffentlichkeitswirksames „Beweismittel“ kooperativer, harmonischer Nachbarschaftspolitik missbraucht (Minghi 1992). Die Betonung der Symbolkraft regionaler Projekte vornehmlich in Grenzgebieten spielt innerhalb des europäischen Integrationsprozesses eine große Rolle, um das Langzeitziel eines ökonomisch und politisch „grenzenlosen Europas“ zu erreichen. Grenzregionen sind dabei die „*Lieblingskinder der europapolitischen Rhetorik*“ (Müller-Graff 1997: 155), die jenseits staatlicher oder regionaler Identitäten ein tatsächliches Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten garantieren sollen. Indem sie den europäischen Integrationsalltag auf subnationaler Ebene verwirklichen, werden sie zu Trägern der Integrationsbotschaft des gewünschten politischen Miteinanders.

Durch die Instrumentalisierung der Bedürfnisse der Grenzregionen wird den Grenzakteuren die eigenverantwortliche Bestimmung über Art, Umfang und Intensität ihrer Kooperation zumindest teilweise entzogen. Die Kooperationsbereitschaft grenzregionaler Akteure wird den außenpolitischen oder zwischenstaatlichen Leitideen unterworfen und auf diese Weise fremdbestimmt. Entscheidungen der Zentralregierung, die die Staatsgrenze betreffen, haben insofern immer Auswirkungen auf die Grenzregion und beeinflussen bzw. begrenzen die Möglichkeit der Akteure, grenzüberschreitend aktiv zu werden. Dezentrale Kooperation kann sich als regionaler Protest gegen übergeordnete Interessen ausdrücken und kontraproduktiven Entwicklungen und Politikentscheidungen, die in den Hauptstädten getroffen werden, entgegenwirken (Strassoldo 1989). Das Verständnis von Regionalismus als Mobilisierung regionaler Interessen gegen übergeordnete Machtansprüche (Gerdes 1994) kann auf die dezentrale grenzüberschreitende Kooperation übertragen werden: „*Issues now tend to be about local and regional control [...] both segments of the borderlands often team together in their own self-interest as a borderlands community to protect themselves against national policies*“ (Minghi 1994: 94). Das Ziel regionaler Aktivitäten besteht in der Festigung und Erweiterung innerstaatlicher und internationaler Beziehungen: „*Initiatives from the border regions themselves can be seen as an attempt to attain greater political and economic influence within the nation-states, and, as a collective group interest, within an evolving EU*“ (Scott 1996: 1). Damit wird die von unten initiierte dezentrale Kooperation Ausdruck eines potenziellen Interessenkonfliktes zwischen den Ebenen: „*In many ways [...] subnational cooperation across international boundaries quite often represents a rational corrective to many a previous insanity*“ (Duchacek 1986a: 19).



## 2.5. Blockierende und fördernde Einflüsse auf die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperation

Unterschiedliche Einflussvariablen können zur Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen führen oder diese erschweren. Das natürliche Interesse an einer Kooperation ergibt sich zunächst - wie oben bereits beschrieben - aus der Dynamik zwischen verbindenden und trennenden Elementen, die den Charakter von Grenzregionen in besonderem Maße kennzeichnen. So wird eine Kooperation zwischen subnationalen Akteuren einerseits durch die hohe Homogenität zwischen den Grenzräumen erleichtert, insbesondere was die politischen Strukturen, wirtschaftlichen Ziele oder Kompetenzen der subnationalen Akteure betrifft (Scott 1996a), gleichzeitig fördern Heterogenitäten, die sich als Problemdruck manifestieren, den Willen zur kooperativen Zusammenarbeit. Diese Aussage gilt nach den Analysen der Intedependenztheorien gerade auch für vertikale Koalitionen. Im Folgenden werden die innerhalb der Grenzregion wirkenden Variablen diskutiert, die von Bundes- und transkontinentalen Impulsen beeinflusst werden.<sup>31</sup>

Aufgrund der vielfältigen und weit verzweigten Gemeinsamkeiten und Unterschiede diesseits und jenseits des regionalen Bezugsrahmens kann davon ausgegangen werden, dass sich eine breite Akteursbeteiligung auf den vertikalen und horizontalen grenzüberschreitenden Ebenen positiv auf die Vernetzung auswirken wird: Verflechtungen werden umso intensiver sein, je zahlreicher und je inhomogener die in die Kooperation einbezogenen Akteure sind. Diese Konstellation kann zwar den Entscheidungsfindungsprozess erheblich verlangsamen und erschweren, gewährleistet im Gegenzug jedoch die Berücksichtigung möglichst vieler grenzregionaler Interessen; zudem erleichtert dieses Verfahren die – im Abschnitt zur Regionalplanung angesprochene – Einbeziehung verschiedenster Politikfelder im Sinne einer umfassenden Modernisierung der Region. Eine besondere Bedeutung für die Kooperation haben in der Grenzregion bestehende sozio-kulturelle Kontakte. Die bereits diskutierten Thesen des Neo-Institutionalismus weisen darauf hin, dass bestehende Werte, das Vertrauensverhältnis und die Vertrautheit mit den Partnern als entscheidende intervenierende Variablen für die Bereitschaft und Fähigkeit zur Bildung vertikaler grenzüberschreitender Koalitionen verstanden werden müssen. So betont BRINER, dass grenzüberschreitende Kooperation immer dann gefördert werde, wenn eine lokale Vertrautheit mit den Koalitionspartnern bestehe. Diese Aussage bezieht er auch auf die in die Koalitionen einbezogenen Bundesakteure (Briner 1986). Vertrautheit bedeutet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, bestimmte Verhaltensweisen richtig einschätzen zu können; dabei spielen die Dynamiken von kultureller Nähe und Differenz und einer möglicherweise vorhandenen kulturellen Distanz eine wichtige Rolle (Silvers o.J.) Als kooperationsfördernd gelten vor allem vertrauensbildende Maßnahmen, sodass als entscheidende Voraussetzung zur Kooperation der wechselseitige Mut und Wille zur gemeinsamen Kooperation in der Grenzregion genannt werden müsse. In diesem Sinne betont auch MARTINEZ als Bedingung für einen Wandel der Bedeutung von Grenzregionen die Entschlossenheit zur Kooperation: *„Regardless of the border issues to be addressed and the nation states involved, one important point needing emphasis is that border people themselves must play*

---

<sup>31</sup> BLATTER/HEY haben als weitere interne Einflussfaktoren die Situation innerhalb der Subregionen bezüglich Interesse und Kapazität zur Zusammenarbeit, der Konstellationen der Subregionen zueinander und der Interaktionsformen der Subregionen inklusive des institutionellen Netzwerkwerkes definiert (Blatter 1997: 152-153). Als Haupthindernisse für die Etablierung und Funktionalisierung dezentraler Kooperation gelten Informationsmangel, mangelnde Finanzierung, Einschaltung von Vertretungskörperschaften und gewählten Gremien, Unterschiede der Rechtssysteme, mangelnde Beteiligung der Bevölkerung beiderseits der Grenze an der Planung und Sprachbarrieren (Ercman 1987: 134). Ein Kompetenzgefälle zwischen den subnationalen Akteuren in der Grenzregion stellt ebenfalls ein großes Problem dar; es kommt zu einer möglichen Nichtkompatibilität der Akteursebenen.

*a more active role in the process*“ (Martinez 1986: 202). Einen ähnlichen Gedanken drückte 1998 die EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Monika WULF-MATHIES, aus: *„Auch ein noch so tolles Konzept nützt nichts, wenn Sie vor Ort niemanden finden, der sich für dessen Umsetzung einsetzt und kämpft“* (Europäische Kommission 1998a). Einfluss auf die Qualität sozio-kultureller Kontakte und Werte, hier insbesondere auf die Bildung von Vertrauen, haben die Ereignisse, die als grenzregionale Vergangenheit in der Erinnerung der Menschen lebendig geblieben sind. Aggressiv-kriegerische Ereignisse und militärische Auseinandersetzungen zwischen den Staaten prägen das Verhalten der Grenzakteure vollkommen anders als Erfahrungen, die vornehmlich von positiven Gefühlen und Erinnerungen begleitet sind. Quantität und Qualität der Kooperationserfahrung spielen für die Vertrauensbildung eine große Rolle. Angesichts dieses grundlegenden Zusammenhanges zwischen Kooperation und Konflikt, Vertrauen und Misstrauen kommt der Glaubwürdigkeit der Bundespolitiken nicht nur in der Gegenwart eine große Bedeutung für die Fähigkeit zur Bildung langfristiger und auf Vertrauen gegründeter Kontakte zu.

Die Initiative und Motivation zur Kooperation kann beeinträchtigt werden, wenn Grenzakteure den Eindruck haben, dass die Zusammenarbeit von Bundesinteressen oder transkontinentalen Zielsetzungen instrumentalisiert wird. Das Risiko einer verminderten Begeisterung der grenzregionalen Akteure zur Zusammenarbeit besteht besonders für Regionalprogramme, die von oben gesteuert und kontrolliert werden. ZECK weist im Zusammenhang mit Regionalisierungsbewegungen darauf hin, dass eine *„durch Außenanreize getragene Zusammenarbeit“* (Zeck 1996: 26) mit dem Ziel der gemeinsamen Positionierung gegenüber Dritten keine hinreichende Motivstruktur bildet, um Akteure langfristig in Koalitionen zu halten. Von außen verordnete Kooperationsanreize könnten die Bereitschaft regionaler und lokaler Akteure zur Problemlösung als Bedingung für das Weiterbestehen von Kooperationen nicht gewährleisten (Schultze 1998).

Eine große Bedeutung für grenzüberschreitende Kooperationen haben transkontinentale Einflüsse; dies gilt sowohl für direkte politische Imperative wie auch für globale Einflüsse, die zur dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation animieren. Letzteres bezieht sich auf die bereits angesprochenen Globalisierungseffekte, auf die durch Vernetzungen und Regionalisierung reagiert wird. Beiden Faktoren wird ein positiver Einfluss auf die Bereitschaft zur Kooperation zugesprochen, auch wenn das Brüsseler Instrumentarium mit Blick auf die EU-Außengrenzen kritisch beurteilt wird. Im Bereich der grenzüberschreitenden Umweltpolitik analysiert BLATTER die generellen Einflüsse von transkontinentalen Integrationsbewegungen: *„The importance of the spill-over of an ‚integration idea‘ from the continental to the crossborder arena cannot be overestimated as an explanation of the timing of crossborder activities“* (Blatter 1997: 160). Hier sind zwei Formen von Spill-Over-Effekten zu unterscheiden: Zum einen hinsichtlich der politischen Ebenen (der transkontinentalen auf die grenzregionale), zum anderen von der ökonomischen Integration auf die politische (wie sie innerhalb des Neo-Funktionalismus beschrieben wird). Hinsichtlich der Frage nach den unterschiedlichen Wirkungen politischer bzw. ökonomischer (transkontinentaler) Einflüsse auf die dezentrale Kooperation unterscheiden DURAN/GONZALEZ zwischen formaler und funktionaler Integration. Während die formale Integration das Resultat zielgerichteter Absprachen und Verhandlungen sei, hänge die funktionale Integration de facto vom freien Markt, dem Verhalten der sozialen Akteure und der Öffnung der Gesellschaften und Wirtschaftssysteme ab.

### 3. Begrifflichkeiten der Staatsgrenze

Staatsgrenzen bestimmen allein aufgrund ihrer rechtlichen Funktion Zugehörigkeit und Identität von Bevölkerungen und Staaten. Sie sind zudem mit einem hohen politischen Symbolwert ausgestattet, der zur Inszenierung von staatlichen Souveränitätsbekenntnissen eingesetzt werden kann. Staatsgrenzen werden mit außen- und innenpolitischen Aufgaben und Zielen identifiziert und spiegeln den Stand der zwischenstaatlichen Beziehungen wider. Als juristische wie geographische Orte, an denen außenpolitische Richtlinien umgesetzt werden, geben sie Auskunft über die Bandbreite der grenzüberschreitenden Politik und der hieran beteiligten Akteure. Indem Staatsgrenzen Subjekte völkerrechtlicher Souveränität voneinander abgrenzen, werden sie zum Kontaktpunkt, an dem Staaten entweder kooperieren oder sich voneinander distanzieren (Prescott 1987). Vergleichbare Auswirkungen können Staatsgrenzen im vertikalen Bezug haben. Unterschiedliche Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenzen führen zu potenziellen Interessenkonflikten zwischen den politischen Ebenen aufgrund der unterschiedlichen, mit der Staatsgrenze verbundenen Ziele.

In der historischen Entwicklung definierte der Begriff Grenze zunächst weniger eine klare Begrenzung denn einen geographischen Raum: In einem Grenzsäum oder -gürtel überlappten sich zwei oder mehr Herrschaftsbereiche (Black 1994). Oft war dieser Saum unbewohnbar oder ein schwer zugängliches Gebiet, das sich den Menschen als vermeintlich natürliche Grenze präsentierte: Gebirge, große Seen, Sümpfe oder Steppen (Schneider 1993). Ein Grenzsäum galt als Gebiet mit hoher Konfliktwahrscheinlichkeit und fungierte häufig als Pufferzone, in der zwischenstaatliche Territorialstreitigkeiten ausgetragen wurden. Mit Entwicklung der modernen Staaten, als historischer Ausgangspunkt gilt der Frieden von Westfalen 1648, wurden klare Begrenzungen notwendig, anhand derer sich Territorien und Souveränitätsgebiete zuordnen ließen. Diese linearen Begrenzungen – theoretisch vom Erdmittelpunkt bis zur Weltraumgrenze reichend – wurden vertraglich festgehalten. Grenzsteine und -pfosten markierten Hoheitsbereiche und wurden sichtbarer Ausdruck eines neuen Staatsverständnisses (Fiedler 1993). Durch ihre stabilisierende Funktion trugen Grenzen zur Etablierung des modernen Staates bei (zur Entwicklung internationaler Grenzen siehe Prescott 1987; Duchacek 1986). Gerade in der theoretischen Diskussion um die Bedeutung dezentraler grenzüberschreitender Kooperation steht die überlappende und damit gleichzeitig verbindende Funktion von Grenzräumen erneut im Mittelpunkt.

#### 3.1. Staatsgrenzen in der völkerrechtlichen Definition

Internationale Staatsgrenzen sind juristische Trenngrößen, die insbesondere drei im Völkerrecht maßgebliche Merkmale eines Staates definieren: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt. Staatsgrenzen markieren das Gebiet, in dem ein Staat territoriale Souveränität, also absolute Verfügungsgewalt besitzt (Seidl-Hohenveldern 1997). Dieses Prädikat ist eng mit der Gebietshoheit verknüpft, dem Recht, auf diesem Gebiet tatsächliche Befehlsgewalt auszuüben<sup>32</sup>: „*Political boundaries represent the areal limit of the political organization of territory*“ (Knight 1991: XVII).

Die durch eine Staatsgrenze ausgedrückte Souveränität des Staates entfaltet seine rechtliche Wirkung als Unabhängigkeit nach außen (Randelzhofer 1987). Völkerrechtlich wird ein Staat durch seine Staatsgrenzen von anderen Staaten, Territorialitäten und Hoheitsgebieten abgetrennt (Fiedler 1993) und erhält als politische Einheit erst durch die Staatsgrenze

---

<sup>32</sup> Es sei denn, diese Hoheitsrechte wurden per Vertrag auf andere Einrichtungen oder Staaten übertragen.

internationalen Status (Ajomo 1989), womit das Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung in innere Angelegenheiten verbunden ist. Der Staat verfügt über keine andere rechtliche Autorität als die durch das internationale Recht legitimierte (Isensee 1987). Durch Staatsgrenzen getrennte politische Einheiten gelten im Völkerrecht als formell gleichberechtigte Parteien. Dem einzelnen Staat übergeordnete Souveränitäten können nur nach Entscheidung der Staatengemeinschaft konstituiert werden, staatliche Befugnisse können ausschließlich vertraglich übertragen werden.<sup>33</sup>

Staatsgrenzen sind auch nach innen Ausdruck der Herrschaftsgewalt, d. h. der legitimen physischen Gewaltsamkeit (Isensee 1987). Sie definieren den Geltungsbereich innerstaatlicher Rechtsordnungen mit vertikaler Kompetenzverteilung und begrenzen den Aktionsradius öffentlicher Aufgabenträger. Jede grenzüberschreitende Aktivität<sup>34</sup> verlangt bi- oder multilaterale Absprachen und Regelungen, für die spezielle Akteure zuständig sind. Völkerrechtssubjekte sind in erster Linie die autorisierten Vertreter der Zentralregierung. Der Handlungsspielraum für subnationale Aufgabenträger hängt von den in der Verfassung festgelegten Strukturen des Föderalismus sowie vom Willen der Zentralregierung ab, bestimmte Hoheitsrechte auf andere Aufgabenträger oder Institutionen zu übertragen.

Staatsgrenzen formalisieren Staatsbevölkerungen. Indem Menschen ausschließlich in ihrer völkerrechtlichen Eigenschaft wahrgenommen werden (Fiedler 1993), spielen ethnische, sozio-kulturelle oder sprachliche Gemeinschaften im Völkerrecht keine Rolle. Auch wenn die tradierten Zugehörigkeiten für die Bevölkerung eine enorme Bedeutung haben, finden diese keinen juristischen oder politischen Ausdruck. Aufgrund dieser formalen juristischen nationalen Zuordnung qua Staatsgrenze wird ein beträchtliches Konfliktpotenzial konstituiert, das als innerstaatlicher oder internationaler Konflikt sichtbar werden kann.<sup>35</sup> Auch jenseits aggressiver Konfliktbereitschaft eines separatistischen Regionalismus (Keating 1988) haben solche Gemeinsamkeiten im Sinne des Neo-Institutionalismus große Bedeutung für die Grenzregion und die Fähigkeit zur dezentralen grenzüberschreitende Kooperation.

### **3.2. Staatsgrenzen als Ausdruck staatlicher Aufgaben und zwischenstaatlicher Beziehungen**

Sicherheit<sup>36</sup> zu gewährleisten und zu erzeugen ist Grundlage und Legitimation für die Existenz von Staaten (Czempiel 1991). Bis heute legitimiert sich der Staat durch die Verteidigung gegen Bedrohungen (Brown 1992) von innen<sup>37</sup> wie von außen. Der Schlüssel

---

<sup>33</sup> Eine solche Willensbekundung drückt sich z. B. in der Gründung der Vereinten Nationen aus.

<sup>34</sup> Hier wird zunächst von einem historisch-institutionellen Verständnis von Außenpolitik ausgegangen. Diese unterliegt der Kompetenz der Zentralakteure und gilt als Summe aller Maßnahmen einer Regierung gegenüber anderen, die in ihrer Gesamtheit ein Beziehungsmuster konstituieren (Seidelmann 1994: 42). Ein umfassenderes Verständnis von Außenpolitik im Sinne „transnationaler Politik“ inklusive der unterschiedlichen subnationalen Akteure wird weiter unten eingeführt.

<sup>35</sup> Die Auswirkungen der kolonialen Grenzziehungen in Afrika und deren Folgen – generationenlange Widerstände gegen eine solche, die persönlichen Zugehörigkeiten negierende Verstaatlichung – hat ASIWAJU untersucht (Asiwaju 1986; Asiwaju 1989). Kulturelle oder ethnische Konflikte beeinflussen weltweit kriegerische Auseinandersetzungen.

<sup>36</sup> Es besteht eine Hierarchie sicherheitspolitischer Fragen. Diese stuft sich von der existentiellen Frage militärischer Angriffe ab zu Fragen der Sicherung der Lebensqualität und Wirtschaftsproduktion. An dieser Stelle erfolgt keine umfassende Analyse der internationalen Sicherheit und der Veränderungen der internationalen Sicherheitspolitik (siehe dazu u.a. Woyke 1995). Ebenso wenig wird das Potenzial von Nationalstaaten diskutiert, unter globalisierten Bedingungen innere Sicherheit stiften zu können (siehe hierzu Joetze 1999 oder in Bezug auf Terrorismus und Innere Sicherheit Glaebner 2001).

<sup>37</sup> Staatsgrenzen-relevante Politik betrifft neben außenpolitischen Thematiken auch immer innenpolitische Aspekte. Zum einen werden das staatliche Gewaltmonopol sowie die Kompetenzhierarchien und politische

zur Konsolidierung des Territorialstaates liegt in seiner Fähigkeit, die Bevölkerung innerhalb der Grenzen zu schützen (Connolly 1993). Die Sicherung bzw. der Zugewinn von Macht und der Erhalt der territorialen Integrität sind damit politische Voraussetzung für die Existenz von Staaten (Knight 1991). Als äußere Sicherheitsprobleme erster Priorität gelten Eingriffe, die die Entschlussfähigkeit der Regierungen und Parlamente, die Entwicklung und Entfaltung der Gesellschaften und die Existenz der Staaten bedrohen (Lutz 1991). Für grenzüberschreitende Politik haben Absprachen und Regelungen Vorrang, die das Überleben des Staates als Ganzes betreffen. In der Gegenwart umfasst staatliche Außenpolitik nicht nur bilaterale Vereinbarungen, sondern die Mitarbeit in bzw. das Verhältnis zu multi-, supra- und internationalen Organisationen. Dadurch sind Konflikte in Grenzräumen und Grenzregionen zunehmend militärisch befriedet worden, werden allerdings weiterhin als Pufferzonen unterschiedlicher politischer wie ökonomischer Leitideen und Integrationsvorstellungen in Anspruch genommen.

Die Richtlinien zur Bestimmung staatlicher Sicherheitsinteressen sind geschichtlichen Umgestaltungen ausgesetzt und haben sich im Laufe der Zeit erweitert. In Abgrenzung zur klassischen Definition als Abwehr kriegerischer Angriffe mit dem Nationalstaat als Bezugspunkt des internationalen Systems definiert JOETZE moderne Sicherheitspolitik wie folgt: *„Die Gesamtheit der Politiken, welche die konkreten und präsenten Gefahren für die Existenz oder für die vitalen Interessen eines Staates und seiner Gesellschaft abzuwenden bezwecken“* (Joetze 1999). Diese Definition umfasst Politikfelder, die sowohl der traditionellen Innen- wie Außenpolitik zugerechnet werden können. Die Wahrnehmung von nationalen Sicherheitsinteressen nimmt eine politische Sonderstellung ein und wird als originäre und prioritäre Aufgabe staatlicher Politiksetzung und –ausübung verstanden. Viele neue Politikfelder sind als Reaktion auf die Folgen der internationalen Globalisierung entstanden. Als neue Aufgaben der Sicherheitspolitik sind der internationale Terrorismus, Schmuggel, das organisierte Verbrechen, der Drogen- und Waffenhandel, aber auch die Nutzung knapper Umweltressourcen sowie funktionale Verteilungsfragen, zum Beispiel des Wassers, zu nennen. Zudem gehören auch die Stabilisierung internationaler Finanzverfassungen, die internationale Wirtschaftspolitik oder Vereinbarungen über grenzübergreifende Handelsaktivitäten zu den heutigen Anforderungen. Sicherheitspolitik und damit Grenzpolitik in einer globalisierten Welt beinhaltet immer auch einen Stabilitätstransfer, der zum Beispiel die Randgebiete der NAFTA wie auch die der EU betrifft. Damit wird grenzüberschreitende Kooperation nicht nur zur wirtschaftlichen Stabilisierung oder Förderung strukturschwacher Wirtschaftsgebiete wichtig, sondern insbesondere zum Aufbau von politisch stabilen Strukturen. Die Verbesserung dezentraler grenzüberschreitender Kooperation wird auch im Sinne staatlicher Sicherheitsbedürfnisse eine immer notwendigere Aufgabe von Politik.

Ungesteuerte und unkontrollierbare Integrationsprozesse wie die der Globalisierung haben andere Auswirkungen auf Staatsgrenzen als vertraglich gestaltete und normierte Integrationsverläufe. Sowohl in den Mitgliedsstaaten der EU als auch des NAFTA-Raumes sind Überschneidungen beider Integrationsmuster zu beobachten. Während die Globalisierung die staatliche Souveränität und Herrschaft über Staatsgrenzen teilweise konterkariert, weisen die kontrollierten Integrationsbemühungen den Staatsgrenzen klare Aufgaben- und Funktionsbestimmungen zu. Die Einengung staatlicher Souveränität durch die ökonomische Globalisierung wirkt sich nicht auf die völkerrechtlich definierte außenpolitische Unabhängigkeit der Staaten aus. Globalisierung bedeutet nicht nur Transparenz von Staatsgrenzen für den ökonomischen Austausch, sondern führt auch zu einem neuen staatlichen Regelungsbedarf mit Auswirkungen auf die Staatsgrenze.

---

Steuerungsmechanismen durch die Staatsgrenze definiert und abgegrenzt. Zum anderen spielen Staatsgrenzen eine Rolle für die Abwehr von Gefahren für Individuen und den Erhalt der bestehenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnungen als Bestandteile der inneren Sicherheit (Schmidt 1991: 248).

### 3.3. Symbolische Bedeutung von Staatsgrenzen

Parallel zur Formalisierung durch Staatsgrenzen gibt es die Tendenz von Staaten, „*an ihren Grenzen hoheitliche Merkmale ihrer Differenzierung zu bündeln*“ (Haubrichs 1993: 11) und damit verschiedene Machtbereiche sichtbar zu machen (Devetar 1995), nicht zuletzt deshalb, um die Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat, dessen zentralen Entscheidungsträgern und Politiken zu fördern. Um diese Überlegung zu begründen, wird die These herangezogen, dass nationalstaatliche Identität aus nationalen Symbolen entsteht bzw. durch diese befördert wird sowie darüber hinaus eine gesellschaftliche Akzeptanz für staatliche Symbolcharaktere besteht. „*As Gellner has pointed out, nations can only be defined in terms of the specifically modern imperative of nationalism which states that cultural and political boundaries ought to coincide*“ (Gellner 1983, hier Bauböck 1997). In diesem Sinn definiert BRANTHWAITE als entscheidende psychologische Basis für die Aufrechterhaltung staatlicher Unabhängigkeit das kontinuierliche Zugehörigkeitsgefühl der Bevölkerung. Dieses „*attachment*“ bestehe aus der kulturellen Identität und dem Erlebnis von nationalen Symbolen der Staatlichkeit: „*[...] where national identity centers around the state as a political entity with sovereignty, power and authority over the people. (The) state (is) believed to function to provide security and to advance the national interest of the people*“ (Branthwaite 1988: 46).

Die faktische Relevanz einer Staatsgrenze für die Bevölkerung ist von der politischen Funktion abhängig, die ihr ein Staat zuweist. Diese politische Funktion wird umso sichtbarer und für die Bevölkerung als Reglementierung spürbarer, je stärker die Staatsgrenze von der Zentralmacht als Symbol und Instrument für den Erhalt von Souveränität und zur Durchsetzung politischer Ziele instrumentalisiert wird (Clement 1996) bzw. Eck- und Endpunkte staatlicher Identitäten charakterisiert (Anderson 1996). Symbolische Grenzpolitik wird vor allem dann verfolgt, wenn sich politische Entscheidungsträger in der Ausübung ihrer Machtbefugnisse bedroht fühlen. Ein Anlass zur Intervention kann zum Beispiel in den staatsgrenzenverändernden Einflüssen der Globalisierung gegeben sein. Nach dem Prinzip der territorial democracy beanspruchen Zentralregierungen als Reaktion auf zunehmende politische und ökonomische Integrationen und internationalen Austausch ein „*Monopol für die Identitätsbildung*“ (Connolly 1995: 135), indem sie verstärkt Gefahrenpotenziale für die Bevölkerung, Sicherheitsrisiken und neue Aufgaben der staatlichen Ordnung definieren. Die Staatsgrenze wird als Symbol staatlicher Souveränität zur Demonstration von Kontrolle und Macht benutzt.

Durch die Betonung der nationalstaatlichen Identität als Mittel zum Machterhalt wird die Funktion einer Staatsgrenze über die traditionellen außen- und sicherheitspolitischen Aufgaben hinaus erweitert. Die politische und symbolische Funktion der Staatsgrenze kann anhand des tatsächlichen Erscheinungsbildes interpretiert werden, je nachdem, ob sie zum Beispiel als Mauer, Einbahnstraße oder Super-Highway definiert wird. Oft wird auf den ersten Blick die außenpolitische Ideologie eines Staates an der Gestaltung der Grenzen bzw. Grenzposten deutlich; besteht eine aggressive oder feindselige Einstellung gegenüber dem Nachbarn, so kann sich dies zum Beispiel in Gestalt von Todesstreifen und Selbstschussanlagen dokumentieren (wie entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze zwischen der DDR und der BRD); andererseits kann die Gestaltung der Staatsgrenze auch Ausdruck der friedlichen Koexistenz von Staaten sein (die Ziele der europäischen Integration werden zum Beispiel durch nicht besetzte Grenzanlagen demonstriert). Die Symbolik einer Staatsgrenze kann lang anhaltende Erinnerungen auslösen, die selbst dann, wenn diese bereits abgeschafft oder verändert wurden, weiterhin lebendig bleiben. In einer Analyse der früheren deutsch-deutschen Grenze stellt BUCHHOLZ fest, dass zwar die physische Grenze über Nacht niedergedrückt werden konnte, aber Phobien und mentale Mauern hinterlassen habe, die sich über Jahrzehnte der Separation beider deutscher Staaten

angesammelt haben (Buchholz 1994). Im Sinne einer weiterführenden Regionalforschung sind in Bezug auf die Funktion von Staatsgrenzen die mental maps nicht in jedem Fall identisch mit den geographical maps oder political maps.

### 3.4. Staatsgrenzen als Determinanten für grenzüberschreitende Kooperation

Aus den obigen Ausführungen zeichnen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Untersuchung folgende Schlussfolgerungen ab: Völkerrechtlich lassen sich keine „natürlichen“ Staatsgrenzen ableiten, ebenso können „natürliche“ Funktionen und Aufgaben von Staatsgrenzen nicht identifiziert werden. Funktion und Aufgabe von Staatsgrenzen werden vielmehr von den politischen Entscheidungsträgern definiert und determinieren letztendlich Form und Inhalt der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation.

Neben der Gewährleistung nationaler Sicherheit gewinnt ein anderer Schwerpunkt staatlicher Grenzpolitik immer mehr an Bedeutung, nämlich die Sicherung und Steigerung der Wohlfahrt (Kohler-Koch 1994). Unter Wohlfahrt fällt *„nicht nur materielles Wohlergehen, wie es sich in Lebensstandard und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen, z.B. im Sozialbereich ausdrückt“*, sondern auch *„die allgemeine gesellschaftlich-politische Entfaltungsmöglichkeit der Staatsbürger und ihrer Gruppierungen“* (Seidelmann 1994: 43). Dieser Zusammenhang von Wohlfahrt und Entfaltung individueller Entwicklungschancen steht in einem engen Verhältnis zum Stand der zwischenstaatlichen Beziehungen. Je positiver sich das Verhältnis zwischen Staaten entwickelt, desto mehr Bedeutung werden Thematiken wie die Steigerung der Lebensqualität, Leistungsfähigkeit und Wohlfahrtssicherung erlangen. Wohlfahrtssteigerung ist somit unmittelbar mit der Qualität grenzüberschreitender Kooperation verknüpft: Als Wissens- und Ressourcequelle trägt die grenzüberschreitende Kooperation zur Steigerung des Lebensstandards in der Grenzregion bei.<sup>38</sup> Der enge Bezug zur Wohlfahrtssteigerung wird besonders deutlich, wenn dezentrale grenzüberschreitende Kooperation als Modernisierungsstrategie verstanden wird, die nicht nur zur Befriedigung lokaler und regionaler Bedürfnisse eingesetzt wird, sondern umgekehrt auch den übergeordneten Zielen staatlicher Außenpolitik zur Steigerung der Wohlfahrt entspricht. Diese wohlfahrtsstaatliche Dimension spielt eine wichtige Rolle, insofern sich hier neue Handlungsräume für subnationale Akteure ergeben: Zentralregierungen können ihren Alleinvertretungsanspruch nicht mehr mit dem Primat staatsouveränitätssichernder Politik begründen.

Transkontinentale Einflüsse bilden eine weitere institutionelle Ebene, auf die Grenzakteure ihr politisches Handeln ausrichten. Diese können potenziell im Widerspruch stehen zu den durch nationalstaatliche Akteure definierten Grenzaufgaben und -funktionen. Die Gleichzeitigkeit weltweiter Integration durch Globalisierung über Landesgrenzen hinweg mit der von Nationalstaaten verteidigten Herrschaft über die Staatsgrenzen unterstreicht den Dualismus aus Verbindendem und Trennendem, der sich an Staatsgrenzen manifestiert. Die Globalisierung führt zu einer zunehmenden Aktivität nichtstaatlicher Organisationen, um die durch die Globalisierung unwirksam werdenden staatlichen Aktivitäten auszugleichen. Damit kommt eine neue politische Dimension ins Spiel und eröffnet die Perspektive, neue grenzüberschreitende Zivilgesellschaften zu gründen.

---

<sup>38</sup> Siehe hierzu die unter Kap. 2.1. aufgelisteten Ziele und Themenkataloge der AGEG und des Europarates.

## 1. Kapitel: Leitbilder

### 1.1. Nationale Leitbilder

#### 1.1.1. Leitbilder der deutsch-polnischen Beziehungen

##### 1.1.1.1. Versöhnung und Einbeziehung in die europäische Friedensordnung

Grundpfeiler der gegenwärtigen deutsch-polnischen Beziehungen bilden zwei Vertragswerke: Der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze vom 14.11.1990“ und der „Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991“. Der Vertrag von 1990 definiert die völkerrechtliche Grundlage der zwischenstaatlichen Beziehungen und die gegenseitige Anerkennung der Staatsgrenzen. Der ehemalige polnische Botschafter in Deutschland, Janusz REITER, beurteilt diese Vereinbarung als das Ende der Spannungen und des Misstrauens in den deutsch-polnischen Beziehungen (Reiter o.J.). Der Vertrag von 1991 definiert Art, Inhalt und Form der Zusammenarbeit und integriert diese in den Rahmen der europäischen Einigung und Wertegemeinschaft (Reiter o.J.).

Von offizieller Seite werden die bilateralen Beziehungen seit der deutschen Wiedervereinigung als „deutsch-polnische Interessengemeinschaft“ verstanden.<sup>39</sup> Grundmotiv der Beziehung ist die Bewältigung der Vergangenheit und die Versöhnung zwischen den Völkern. In der Präambel des deutsch-polnischen Grenzvertrages von 1990 wird der Zweite Weltkrieg und das verursachte Leid als „*Mahnung und Herausforderung zur Gestaltung friedlicher Beziehungen zwischen den Völkern und Staaten*“ bezeichnet (Auswärtiges Amt 1990, Präambel). Die polnischen Verdienste um die politischen Transformationsbewegungen Ende der 1980er-Jahre (Knackstedt o.J.) werden als politische Verpflichtung interpretiert. So sagte Bundesaußenminister Klaus KINKEL 1998: „*Ohne den Freiheitswillen unserer östlichen Nachbarn und Freunde hätten wir unser wichtigstes Ziel – die Einheit – nicht erreicht. Deshalb war und ist es für uns Deutsche eine historische und moralische Pflicht, ihnen bei ihrer Rückkehr nach Europa – ihrem Beitritt zur NATO und Europäischen Union – zu helfen*“ (Auswärtiges Amt 1998). Als Bestandteil der „Versöhnungspolitik“ wird die Einbeziehung der deutschen und polnischen Bevölkerung betont (Auswärtiges Amt 1998). Bereits 1989 erklärten der deutsche Bundeskanzler Helmut KOHL und Polens Ministerpräsident Tadeusz MAZOWIECKI, dass die zukünftigen Beziehungen „*im Gedenken an die [...] Geschichte*“ gestaltet werden sollten, was „*die umfassende Begegnung der Menschen aus beiden Ländern und den Ausbau der Zusammenarbeit der Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Stiftungen und anderen gesellschaftlichen Organisationen und Verbände sowie die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Städten*“ beinhalte (Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit, Informationsmaterial).

Als weiteres Grundmotiv der Verständigung und Zusammenarbeit wird die Einbeziehung der zwischenstaatlichen Beziehungen in europäische und transatlantische Institutionen angegeben. Dazu gehört die Unterstützung zur Aufnahme der Mittel- und Osteuropäischen (MOE-) Staaten in den Europarat und eine Stärkung der KSZE (Kohl 1989). Sowohl hinsichtlich der EU-Osterweiterung als auch der Mitgliedschaft Polens in der NATO übernahm die Bundesrepublik eine politische Vorreiterrolle. Beide Beitrittsperspektiven werden seit Anfang der 1990er-Jahre von deutscher Seite als Stabilitätsgarantien verstanden und gelten als unverzichtbare Elemente eines „*Bauplans für das neue Europa*“ (Auswärtiges Amt, Länderinformationen zu Polen). Die positive Einstellung der Bundesrepublik zum polnischen EU-Beitritt wird völkerrechtlich im deutsch-polnischen

---

<sup>39</sup> Diese symbolische Aufwertung der Beziehungen wurde Anfang 1990 von Polens Außenminister SKUBISZEWSKI geprägt (Bingen 1996) und fand Eingang in die Präambel des Vertrages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (Auswärtiges Amt 1991).



Nachbarschaftsvertrag festgeschrieben (Auswärtiges Amt 1991, Artikel 8 (3)). Ziel ist die Stärkung der euro-atlantischen Beziehungen nach Mittel- und Osteuropa und die Einbindung der Nachbarstaaten in die Bündnisse (Kamp/Weilemann 1997). Das politische Engagement, nämlich „*Motor des europäischen Einigungsprozesses und als Anwalt einer zügigen Osterweiterung*“ (CDU-Geschäftsstelle 1999) zu sein, ist neben der historischen Verpflichtung zur Völkerverständigung als spezifisches Eigeninteresse der deutschen Politik zu werten.

Ausgangspunkt ist die Ausrichtung der gesamtdeutschen Außenpolitik auf europäische Zielsetzungen und die Beibehaltung der engen Westanbindung. KOHL drückte dieses politische Ziel in einem Interview mit der Zeitschrift *Economist* 1991 folgendermaßen aus: „*We are finding our national identity through our successful experience with European integration*“ (zitiert in Harnisch 2000). Bereits der Titel des Zehn-Punkte-Plans der deutschen Bundesregierung vom 28.11.1989 bringt die alliierten Interessen an einer engen Einbindung der innerdeutschen Entwicklung in eine gesamteuropäische Konzeption zum Ausdruck: „Plan zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas“ (Kohl 1989). Die programmatische Erklärung verfolgte das Ziel, internationale Kritik an der deutschen Einheit durch die Betonung der kausalen Verbindung deutscher und europäischer Integrationsentwicklungen zu entschärfen: „*Hieß es zuvor, die europäische Einheit sei eine Voraussetzung für die deutsche Einheit, so verlief die Entwicklung umgekehrt. Die europäische Einheit wurde durch die deutsche Einheit vorangetrieben. In der Tat handelte es sich um zwei Seiten derselben Medaille*“ (Jesse 2000). Dieser Dualismus zeigt sich auch in der Verknüpfung der deutschen Einheit mit der Anerkennung der deutsch-polnischen Staatsgrenze. Dem Staatsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 1.6.1990 wurde eine Erklärung über die Anerkennung der polnischen Westgrenze beigegeben<sup>40</sup>, was als Grundbedingung für den erfolgreichen Abschluss der Zwei-Plus-Vier-Verhandlungen über die Frage der deutschen Einheit galt. Im Gegenzug akzeptierten die Alliierten das Argument von Außenminister GENSCHER, dass die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze ein bilaterales Thema sei und nicht durch die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland gelöst werden könne (Görtemaker 1999). Im Zwei-Plus-Vier-Vertrag werden das vereinte Deutschland und Polen aufgefordert, eine eigenständige völkerrechtliche Bestätigung über die bestehende Grenze auszuarbeiten.

Der deutsch-polnische Vertrag über die Anerkennung der polnischen Westgrenze vom 14.11.1990 ist also ein Folgevertrag des Zwei-Plus-Vier-Vertrages und eine Bedingung zur Erfüllung der deutschen Einheit und Souveränität des vereinigten Deutschlands. Damit wird die auf das Potsdamer Abkommen zurückgehende Grenzziehung, die bereits im Vertrag von Görlitz vom 6.7.1950 von der DDR und der VR Polen bestätigt worden war, von der Bundesrepublik endgültig anerkannt.<sup>41</sup> Bereits die Präambel nimmt Bezug auf den deutschen Einigungsvertrag und den zwei Monate zuvor unterschriebenen Zwei-Plus-Vier-Vertrag und hebt die Verknüpfung der Lösung der deutsch-polnischen Grenzfrage und der Verwirklichung der deutschen Einheit innerhalb einer europäischen Friedensordnung ausdrücklich hervor. Dabei wird explizit auf vorherige völkerrechtliche Beziehungen zwischen der DDR und Polen und zwischen der Bundesrepublik und Polen eingegangen,<sup>42</sup> die als Bindeglied zur zukünftigen Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen wirken.

---

<sup>40</sup> Diese Erklärung war von Volkskammer und Bundestag am 21.6.1990 verabschiedet worden.

<sup>41</sup> Beide Seiten verpflichten sich zur uneingeschränkten Achtung der gegenseitigen Souveränität und territorialen Integrität; zudem erklären die Vertragspartner, dass sie keine Gebietsansprüche haben und diese auch in Zukunft nicht erheben werden (Auswärtiges Amt 1990, Artikel 1-4).

<sup>42</sup> So werden in Artikel 1 sowohl das Abkommen zwischen der DDR und der Volksrepublik Polen vom 6.6.1950 über die Markierung der festgelegten und bestehenden deutsch-polnischen Staatsgrenze und den zu seiner Durchführung und Ergänzung geschlossenen Vereinbarungen sowie der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen vom 7.12.1970 über die Grundlagen der

### 1.1.1.2. Der Vertrag von 1991: gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit<sup>43</sup>

Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991 legt in großer Ausführlichkeit unterschiedlichste Formen der zwischenstaatlichen Kooperation unter Beteiligung subnationaler Ebenen in verschiedenen Politikfeldern und Kompetenzen fest. In nationalstaatlicher Verantwortung liegen die Bereiche Zoll- und Grenzabfertigung sowie Verbrechensbekämpfung (organisierte Kriminalität, Terrorismus, Wirtschaftskriminalität, Rauschgift). Der Hauptteil der in diesem Vertrag völkerrechtlich verbindlich vereinbarten Bereitschaft zur Zusammenarbeit liegt allerdings in Mehrebenenverantwortung oder fällt in den Bereich der subnationalen Kompetenz. Dazu zählen die ökonomische Kooperation zum Beispiel bei der Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften vor allem aus dem Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) oder in der Landwirtschaft, die Abstimmung der Raumordnungspolitik und räumlichen Planung auf allen Ebenen, arbeits- und sozialpolitische Zusammenarbeit sowie im Bereich der sozialen Sicherung, der wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit, im Katastrophen- und Umweltschutz, in der Transport- und Verkehrsplanung, im Fremdenverkehr, die Bereiche Sprache, Kultur und Bildung, zweisprachliche Schulausbildung, berufliche Bildung, Jugendaustausch, Medien, Kriegsgräberpflege und Gesundheitsvorsorge.

Besonders herausgestellt wird die Bedeutung der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation; dazu heißt es in Artikel 12:

*„(1) Die Vertragsparteien messen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Regionen, Städten, Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften, insbesondere im grenznahen Bereich, hohe Bedeutung bei. (2) Die Vertragsparteien werden diese Zusammenarbeit, insbesondere die Tätigkeit der Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit, auf allen Gebieten erleichtern und fördern. (3) Die Vertragsparteien lassen sich in der regionalen und grenznahen Zusammenarbeit insbesondere von den entsprechenden Konventionen des Europarates leiten. Sie streben die Einbeziehung dieser Zusammenarbeit in die Tätigkeit der entsprechenden europäischen Gremien an“ (Auswärtiges Amt 1991, Artikel 12).*

Mit Artikel 12 ist jedoch keine Übertragung von Hoheitsrechten auf subnationale Akteure verbunden (Kettwig 1994; Blumenwitz 1994).<sup>44</sup> Ein Rahmendachvertrag analog des am 1.9.1997 in Kraft getretenen Karlsruher Abkommens zwischen Frankreich, der Bundesrepublik, Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen fehlt zwischen der Bundesrepublik und Polen.<sup>45</sup>

Formen und Thematiken der Zusammenarbeit werden im Vertrag von 1991 genau bestimmt, teilweise wird bereits die Organisationsform genannt. Auf nationalstaatlicher Ebene werden mindestens einmal im Jahr Konsultationen zwischen den Regierungschefs

---

Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen von den Vertragsparteien bestätigt (Auswärtiges Amt 1990, Artikel 1).

<sup>43</sup> Im Folgenden wird auf eine Zuordnung der Felder und Thematiken mit den jeweiligen Vertragsartikeln verzichtet; die Angaben beziehen sich sämtlich auf die Quellenlage Auswärtiges Amt 1991.

<sup>44</sup> Eine Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen ist seit 1992 möglich (Beck 1995). Mit einer Änderung des Grundgesetzes wurde mit Art. 24 Abs. 1a GG folgende Verfassungsbestimmung aufgenommen: „Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrecht auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.“

<sup>45</sup> Siehe hierzu vertieft Kap. 1.3.1

und Außenministern vereinbart und regelmäßige Treffen der leitenden Beamten der Außenministerien zu politischen, wirtschaftlichen und politischen Angelegenheiten empfohlen. Auch mit anderen Ministerien – unter besonderer Berücksichtigung der Verteidigungsministerien – sowie zwischen den Parlamenten soll regelmäßiger Kontakt gepflegt werden. Es werden auf unterschiedlichsten Ebenen der Ausbau existierender deutsch-polnischer Kommissionen, insbesondere des gemischten kulturellen Ausschusses, der Ausbau der 1990 beschlossenen „*Deutsch-Polnischen Regierungskommission für Regionale und Grenznahe Zusammenarbeit*“ zur Förderung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Regionen, Städten, Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften insbesondere im grenznahem Bereich, die Intensivierung der bereits existierenden Zusammenarbeit im Umweltschutz, vor allem im Einzugsgebiet der Oder<sup>46</sup>, sowie die geplante Gründung des deutsch-polnischen Jugendwerkes vereinbart. Zusatzabkommen für die Stiftung eines deutsch-polnischen Preises sowie für die Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung ergänzen diese weit verzweigten Felder der Zusammenarbeit.

In der Präambel wird explizit die Bedeutung der gesellschaftlichen Integration und die Förderung von individuellen Kontakten, zum Beispiel in Gestalt des Kultur- und Jugendaustausches, betont. Dazu heißt es in Artikel 29 (1): „*Die Vertragsparteien werden in der Überzeugung, dass die Entwicklung zwischenmenschlicher Kontakte eine unerlässliche Voraussetzung für die Verständigung und Versöhnung beider Völker ist, umfassende persönliche Begegnungen zwischen ihren Bürgern fördern.*“ Hierfür wird der Austausch von Vertretern der Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, Sportorganisationen, Stiftungen sowie anderen gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden genannt (Auswärtiges Amt 1991, Artikel 29 (2)).<sup>47</sup> Eine besondere Rolle kommt den nationalen Minderheiten zu, die als „*natürliche Brücke zwischen dem deutschen und dem polnischen Volk*“ (Auswärtiges Amt 1991, Artikel 2) verstanden werden und besonderen Schutz genießen (Auswärtiges Amt 1991, Artikel 2, Artikel 20, Artikel 21).

### **1.1.1.3. Inhaltliche Schwerpunkte der zwischenstaatlichen Beziehungen in den 1990er-Jahren**

In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre waren die deutschen Initiativen hinsichtlich der Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen von Versöhnung und Aufarbeitung der Vergangenheit geprägt. Ein Höhepunkt dieser Entwicklung war die Einladung an Polens Außenminister Wladyslaw BARTOSZEWSKI, am 28.04.1995 im deutschen Bundestag und Bundesrat eine Rede zum 50. Jahrestag des Kriegsendes zu halten.<sup>48</sup> Bereits ein Jahr zuvor hatte Bundespräsident Roman HERZOG zum 50. Jahrestag des Warschauer Aufstandes die Verbindung von Schuld und Versöhnung als Grundlage für die zukünftige Gestaltung der deutsch-polnischen Beziehungen betont: Er erinnerte an das unermessliche Leid, das Deutsche Polen zugefügt hätten und bat die Polen um Vergebung. Gleichzeitig beschwor er den „*Mut zur vollen Wahrheit*“, mit dem sich beide Völker dem Grauen ihrer Geschichte zu stellen hätten. Für die Zukunft versprach er, dass Deutschland die Bemühungen Polens um

---

<sup>46</sup> Hierauf gründet sich der Deutsch-Polnische Umweltrat (siehe Kap.3.2.1.4.)

<sup>47</sup> Dazu gehören wissenschaftliche Kontakte wie die Weiterentwicklung des 1977 gegründeten deutsch-polnischen Forums als informelles Gesprächsforum über deutsch-polnische Zukunftsfragen.

<sup>48</sup> Entgegen den Erwartungen aus Warschau war Polen nicht zur offiziellen 50. Jahresfeier zum Kriegsende eingeladen worden, die sich nur auf die Alliierten erstreckte. Die dann doch ausgesprochene Einladung BARTOSZEWSKIS galt als „Wiedergutmachung“ mit hoher politischer Symbolik.

Aufnahme in die EU und die NATO „*allezeit unterstützen*“ werde nachdrücklich und aus lauterer Motiven (Herzog 1994).

Mit dem Regierungswechsel von KOHL zu SCHRÖDER war keine politische Kursänderung verbunden. Entsprechend formulierte der neue Bundesaußenminister FISCHER zum 60. Jahrestag des Kriegsausbruchs: „*Nur das Europa der Integration verhindert wirksam die Rückkehr der Gespenster der Vergangenheit. Deutschland wird sich auch in Zukunft seiner historischen Verantwortung stellen*“ (Auswärtiges Amt 1999). Mit dieser Aussage wollte FISCHER gleich zu Beginn seiner Amtszeit zum Ausdruck bringen, dass das Ende der Ära des „Polenfreundes Kohl“ keineswegs mit der befürchteten Abkühlung der Beziehungen verknüpft ist. Ende der 1990er-Jahre wird allerdings in offiziellen Reden zunehmend Abstand genommen von politischen Symboliken und verstärkt auf tagespolitische Ereignisse eingegangen. Dabei wird von FISCHER die mittlerweile erreichte Normalität gut nachbarschaftlicher Beziehungen positiv herausgestellt: „*Wir haben gelernt, uns ins Auge zu blicken und nichts unter den Tisch zu kehren.*“ FISCHER beschreibt das Verhältnis beider Staaten zueinander als eines zwischen „Nachbarn, Verbündeten und Partnern“ (Außenminister Fischer, Auswärtiges Amt 1999a). So spricht auch Bundespräsident RAU 1999 zum 60. Jahrestag des Überfalls auf Polen von der politischen Versöhnung als etwas bereits Erreichtem (Mildenberger 2001a). Die Polen-Korrespondentin Edith HELLER interpretiert das zwischenstaatliche Verhältnis als eines, in das „Normalität eingekehrt“ sei (Heller 1999); dieser Zustand der Normalität erlaube es zunehmend, auch kontroverse Themen anzusprechen.

Parallel zum demonstrierten offiziellen Bekenntnis der „Normalität“ warnen Experten seit Mitte der 1990er-Jahre vor einem „Inhaltsvakuum“ in der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft“: „*Inbesondere in der Europapolitik beschränkte sich die deutsch-polnische Interessengemeinschaft in erster Linie auf ein patriarchalisches Anwaltsverhältnis [..]*“ (Mildenberger 2001a). Das Symbolische habe sich im Gedenkjahr 1995 erschöpft, ohne von einer inhaltlichen Auseinandersetzung abgelöst zu werden. Ergebnis sei ein fortschreitender „Gedenkrheumatismus“ (Jaworski 1996). Die politisch motivierte Inszenierung der Zusammenarbeit erlaube es nicht, konkrete Konfliktt Themen öffentlich zu diskutieren. BINGEN spricht positiv von einer realisierten „Isolierung kontroverser Themen“ (Bingen 1997), die den Weg frei mache, um sich auf zukunftsweisende Inhalte wie die EU-Erweiterung zu konzentrieren. HELLER vermerkt, dass der Übergang von der Zeit der Symbolik in eine neue, noch unerprobte Partnerschaft aufgrund zunächst hoher Erwartungen zu Ernüchterungen führe. Nach MILDENBERGER fühlen sich Deutsche und Polen heute weniger als Partner, sondern als „betrogene Eheleute“ (Mildenberger 2000). Allerdings wird weder von offizieller deutscher noch von polnischer Seite eine tief greifende Änderung der Beziehungen gefordert. Nach einer Umfrage unter deutschen und polnischen Eliten 1999 will die Mehrzahl an den Anfang des Jahrzehnts definierten Zielen der zwischenstaatlichen Beziehungen festhalten (Ludwig 1999).

Das entscheidende Kernthema der zwischenstaatlichen Beziehungen bleibt die Osterweiterung der Europäischen Union. Allerdings stehen hier zunehmend unterschiedliche politische Interessen im Vordergrund. Die Bundesrepublik verbindet dabei eigene Interessen weiterhin mit den Zielen eines vereinigten Europas. Zu den originären Interessen Deutschlands zählen Ängste vor steigender Migration, Erhöhung der Beitragszahlungen an die EU, der Stand der Beitrittsvorbereitungen Polens sowie die Verzögerung des EU-Beitritts. So konnte die Bundesregierung zusammen mit Österreich vor dem Hintergrund der hohen Binnenarbeitslosigkeit durchsetzen, Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit von bis zu sieben Jahren für aufzunehmenden MOE-Staaten zu sanktionieren. Diese Politik steht im Widerspruch zu den Ergebnissen einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaft, wonach die EU-Osterweiterung keine massenhafte Arbeitsmigration aus den neuen EU-Mitgliedsstaaten nach sich ziehen werde:

„Befürchtungen, dass die EU nach Einführung der Freizügigkeit mit Migranten ‚überschwemmt‘ werden könnte, sind nach diesen Berechnungen unbegründet“ (DIW 2000).<sup>49</sup> Die Intervention der deutschen Bundesregierung resultiert aus den in der deutschen Grenzbevölkerung ausgeprägten Ängsten vor steigender Migration und der eigenen Arbeitslosigkeit (European Opinion Research Group 2001).

Andere kontroverse Thematiken bleiben außerhalb der öffentlichen Diskussion. Dazu gehören u.a. die Kontroversen um die nach Ende des Zweiten Weltkrieges nach Polen requirierten Kulturgüter oder um Entschädigungszahlungen. So besteht eine Verständigung darüber, die Vermögensfrage als ungeklärt zu betrachten, dies jedoch politisch nicht zu thematisieren (Mildenberger 2001).<sup>50</sup> Ein weiterer Streitpunkt war bis Mitte der 1990er-Jahre die Einstellung polnischer Arbeitnehmer in Deutschland auf der Grundlage von Werkverträgen. Um das in diesem Zusammenhang von deutschen Unternehmen – vor allem im Bausektor – beklagte Lohndumping zu unterbinden, wurde eine deutsch-polnische Vereinbarung von 1990 durch Notenwechsel 1993 geändert; seitdem sind Unternehmer verpflichtet, jedem Arbeitnehmer den Lohn zu zahlen, den deutsche Tarifverträge vorsehen (Walter 1993).

Ein bedeutendes Konfliktthema betrifft die deutsche Minderheit in Polen sowie die Vertriebenenverbände.<sup>51</sup> Hier wird von kritischer Seite ein „Versöhnungskitsch“ angeprangert, der verdeckt, „daß sich Deutsche in Deutschland mit Polen in Polen eigentlich ohne die Deutschen in Polen viel besser verstehen“ (Bachmann 1994). PIECIAK stellt eine unterschiedliche Wahrnehmung der politischen Relevanz der Vertriebenenverbände fest: Während in Deutschland kaum jemand Forderungen der Vertriebenen ernst nähme, würden polnische Medien der Präsidentin des Bundes der Vertriebenen „Frau Steinbach ungefähr so viel Aufmerksamkeit widmen wie der Außenpolitik Deutschlands“ (Pieciak 2000).<sup>52</sup> Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stehen Restitutionsregelungen von in Polen Enteigneten und der Anspruch der deutschen Vertriebenen auf diese Vermögenswerte. Während die Forderungen der Vertriebenen von der Regierung SCHRÖDER abgelehnt werden, attestiert sie ihnen gleichzeitig große Bedeutung für die europäische Einigung und als Mahner gegen Vertreibung in Gegenwart

---

<sup>49</sup> Allerdings bestehen zwischen den Wirtschaftsinstituten Meinungsunterschiede über die nach der EU-Erweiterung zu erwartenden Migrationsströme. Während das Münchner ifo-Institut von einer Zuwanderung bis zu 5 Millionen Menschen spricht, prognostiziert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung einen Zuzug von „zwei bis drei Millionen Menschen, allerdings bezogen auf einen Zeitraum von 15 Jahren“ (zitiert in Ost-West 6/2001). Die steigende Arbeitslosenquote in Polen, die im Jahr 2002 18 % betrug, könnten die Zuwanderung verstärken. Das DIW betrachtet die mit dem EU-Beitritt verbundene Zuwanderung für die Empfängerregionen als positive Entwicklung, die mit Wohlfahrtsgewinnen verbunden sei, da Zuwanderer eine überdurchschnittlich hohe Qualifikation hätten und ihr Lohnniveau in der Regel geringer sei als ihr Beitrag zum Sozialprodukt (Ost-West-News 12/2001). Eine Studie der EU-Kommission kommt zu einem ähnlichen Ergebnis, ergänzt jedoch: „[...] so können Handel und Faktormobilität doch einen spürbaren Einfluß auf die Regionen an der unmittelbaren Grenze zu den MOEs sowie auf spezifische Sektoren, die mehr als andere der Importkonkurrenz aus den MOEs ausgesetzt sind, haben.“ (Studie der EU-Kommission über die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Arbeitsmärkte, zitiert auf [http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix\\_26847.htm?template=single&id=26847&script=1&ixpf=26847](http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_26847.htm?template=single&id=26847&script=1&ixpf=26847)). Dieser Aussage widerspricht das DIW, das in den strukturschwachen Grenzregionen keine Ansiedlung von Zuwanderern erwarte, die viel eher ins das wirtschaftlich prosperierende Süddeutschland zögen (Ost-West-News 9/2001).

<sup>50</sup> Bereits 1990/91 während der Verhandlungen zum Vertrag über gute Nachbarschaft konnte keine Einigung über die Frage des Ausgleichs von Vermögen erzielt werden. Entsprechend verständigten sich die Außenminister beider Länder auf die Formel, der Vertrag „behandele keine Vermögensfragen“ (Raider 1998).

<sup>51</sup> In der Bundesrepublik lebten Ende der 1990er-Jahre außer den in Verbänden organisierten Vertriebenen ca. 1,8 Millionen aus Polen stammende Personen, wovon die überwiegende Mehrzahl als Spätaussiedler immigrierten. Im Gegensatz zu den Vertriebenen sind sie jedoch weder politisch noch gesellschaftlich organisiert und daher kein Faktor innerhalb der deutsch-polnischen Beziehungen (Woycicki 1999).

<sup>52</sup> Nach Aussagen polnischer Medienexperten ist Frau STEINBACH in Polen sowohl die bekannteste als auch unbeliebteste deutsche Politikerin.

und Zukunft (Bund der Vertriebenen 2000a). Hier wird eine latente Diskrepanz zwischen der außenpolitischen Zielsetzung der Bundesrepublik, nämlich Polens Anwalt in Sachen Europa zu sein, und dem bestehenden innenpolitischen Druck – vor allem durch die CDU-Abgeordnete STEINBACH – deutlich (Mildenberger 2001a). So sorgte eine Vertriebenenresolution von CDU- und FDP-Abgeordneten 1998 für starke zwischenstaatliche Irritationen, die erst durch eine spontane Reise von Bundestagspräsidentin SÜSSMUTH nach Warschau ausgeräumt werden konnte.<sup>53</sup> Bei einer Rede von Bundeskanzler SCHRÖDER zum 50. Jahrestag der Charta der Vertriebenen 2000 wurden ähnliche Dynamiken deutlich. Einerseits diente die Rede der innenpolitischen Beruhigung, nachdem SCHRÖDER sich zunächst gegen ein vom Bund der Vertriebenen (BdV) gefördertes „Zentrum gegen die Vertreibung“ ausgesprochen hatte; gleichzeitig führte die Rede zu starken polnischen Widerständen. Bleibender Streitpunkt ist die Forderung der Vertriebenenverbände, die deutsche Zustimmung zur EU-Osterweiterung mit Verhandlungen über die Minderheiten- und Vertriebenenfrage zu verbinden.<sup>54</sup> Dies lehnt die Bundesregierung kategorisch ab: *„Die Bundesregierung hat keinen Zweifel, daß die Republik Polen und die Tschechische Republik – beide Länder sind auch Mitglieder des Europarats – ihre menschenrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllen. Sie beabsichtigt nicht, die Frage eines EU-Beitritts Polens und der Tschechischen Republik mit bilateralen Fragen zu verbinden, die ihre Wurzeln im Zweiten Weltkrieg und der Nachkriegszeit haben“* (BT-Drs. 13/9962, 4. zitiert in Raibel 1998). Das von den deutschen Vertriebenen geforderte „Recht auf Heimat“ wird mit Blick auf den geplanten Eintritt Polens in die Europäische Union von SCHRÖDER abgelehnt.

Sowohl bezüglich der Minderheitenfrage als auch der Diskussionen um die EU-Erweiterung stellt MILDENBERGER fest, dass bisher kein Mechanismus etabliert wurde, um Meinungsunterschiede offen und sachlich auszutragen (Mildenberger 2001a); zudem fehlten Institutionen, die sich der Entwicklung „deutsch-polnischer Visionen“ widmeten. Damit vertieft sich der Widerspruch zwischen der offiziellen Formel von der Interessengemeinschaft, einer zunehmenden Rationalisierung der Beziehungen und der konkret existierenden institutionellen Situation. Es bleibt die Diskrepanz zwischen den offiziellen Beziehungen und der tatsächlich praktizierten Völkerverständigung. So räumt der Leiter der Kulturabteilung im Auswärtigen Amt 2000 ein, dass der Stand der offiziellen zwischenstaatlichen Beziehungen nicht mit den emotional-psychologischen Befindlichkeiten übereinstimme: *„Über die tiefen Gräben des Krieges, der Besatzung, des Holocaust und der langen Trennung hinweg haben die Herzen aller noch nicht richtig zueinander gefunden. Bis heute halten sich auf beiden Seiten Vorurteile oder ein aus Nichtwissen gespeistes Desinteresse“* (Auswärtiges Amt 2000).

---

<sup>53</sup> In der Resolution wurde die Vertreibung „als großes Unrecht und als völkerrechtswidrig“ bezeichnet und auf „offene bilaterale Fragen“ hingewiesen, die im Zuge der EU-Erweiterung geklärt werden sollten. In der Publikation *Polen und wir* schreibt LEIDINGER dazu: *„Wie dünnes Eis über einem reißendem Fluß war die Deckschicht über dem deutsch-polnischen Konflikt aufgebrochen“* (Leidinger 2000).

<sup>54</sup> So fordert die Präsidentin der Vertriebenenverbände eine Verknüpfung beider Themen: In einer parlamentarischen Anfrage erkundete sie, ob die Bundesregierung bereit sei, den Beitritt Polens und der Tschechischen Republik in die Europäische Union an die Erfüllung der bestehenden Menschenrechts- und Völkerrechtsnormen für die aus diesen Staaten Vertriebenen zu knüpfen (Raibel 1998).

### 1.1.2. Leitbilder der US-mexikanischen Beziehungen

Im Verhältnis zu Mexiko stehen für Washington Fragen der inneren und äußeren Sicherheit im Mittelpunkt der bilateralen Beziehungen. Dazu gehören an erster Stelle die Thematiken Migration und undokumentierte Grenzübertritte sowie Drogenschmuggel und Drogenkriminalität. Die politische Diskussion wird von unilateralen Sicherheitsstrategien dominiert, die eine Zusammenarbeit weitestgehend ausschließen. Trotz der gigantischen Militärstärke und Wirtschaftskraft Amerikas im Vergleich zu Mexiko werden die Beziehungen unter dem zentralen Aspekt der innen- und außenpolitischen Gefährdung der nationalen Sicherheit wahrgenommen. Diese amerikanische Position überlagert das gesamte Spektrum der zwischenstaatlichen Thematiken. So beklagte Mexikos stellvertretender Außenminister Juan Rebolledo GOUT 1999 im Vorfeld des Staatsbesuches von US-Präsident CLINTON: *„Despite all our efforts we never succeed in bringing attention to our huge and complex bilateral agenda because we always end up focussing on narcotics“* (Dillon 1999). Transkontinentale oder transatlantische Einflüsse jenseits des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) spielen für die Gestaltung der Beziehungen keine Rolle.

Zwischenstaatlich relevant sind für die USA – jenseits von Sicherheitsfragen und der ökonomischen Vernetzung zwischen beiden Staaten – außerdem Thematiken, die im direkten Zusammenhang mit der sich über 2000 Meilen erstreckenden Grenze mit dem einzigen südlichen Nachbarstaat stehen – dazu gehört die Verteilung knapper Ressourcen, Umweltprobleme sowie infrastrukturelle Engpässe, aber auch bestehende sozio-kulturelle und ökonomische Verflechtungen. Allerdings führt die alle anderen Themen überragende Konzentration auf Fragen des Drogenhandels und der Immigration auch hier zu einer wesentlichen Vernachlässigung wichtiger Thematiken. Diese Beschränkung auf wenige Aspekte der Zusammenarbeit spiegelt sich in den amerikanischen Medien wider. Bundesweit erscheinende Reportagen und Artikel berichten fast ausschließlich über Schmuggelbanden, Drogenkurierere und Kriminalität. Aguilar ZINSER, erster Nicht-PRI-Senator und heutiger UNO-Botschafter Mexikos führt die angespannte zwischenstaatliche Beziehung und das mangelnde Verständnis amerikanischer Politiker sowie der amerikanischen Bevölkerung für die mexikanischen Probleme auf die einseitige Berichterstattung in den Massenmedien zurück: *„The only stories about Mexico that you read in the newspaper or see on television are negative stories, like drug trafficking, illegal immigration and foreign debt [...] We pay attention to Latin America because it causes trouble for the U.S.“* (Zinser <http://www.berkeley.edu/news/berkeleyan/1997/1008/zinser.html>).

#### 1.1.2.1. Bedrohungsszenarien im Zusammenhang mit der US-mexikanischen Grenze

Die Grenzregion zwischen Nordamerika und Mexiko wird aus der Perspektive Washingtons als natürliche Bedrohung der inneren und äußeren Sicherheit betrachtet. Angesichts der Zunahme unerlaubter Grenzübertritte und des Drogenschmuggels reüssierte der republikanische Präsident Ronald REAGAN in den 1980er-Jahren mit der Aussage: *„The simple truth is that we’ve lost control of our own borders and no nation can do that and hope to survive that“* (zitiert nach *Newsweek*, 25.6.1984, S. 18, hier in Martínez 1988: 1). Mit vergleichbarer Emphase bezeichnete FBI-Direktor Louis J. FREEH den mexikanischen Drogenhandel vor dem US-Senat als eines der elementarsten Risiken für die Vereinigten Staaten: *„Mexican Drug Trafficking Organizations are among the most numerous and pose the most significant crime threats facing the United States today, due to their domination of*

*polydrug trafficking across our Southwest Border*“ (FBI 1998). Auch CLINTONs US-Drogenbeauftragter Thomas CONSTANTINE<sup>55</sup> interpretiert den Drogenschmuggel aus Mexiko als Ausdruck einer massiven Bedrohung der amerikanischen Sicherheitsinteressen: *„A threat of unprecedented proportions and gravity to the survival of the nation“* (Wren 1999).

Die Problematik des Drogenschmuggels stellt in der zwischenstaatlichen Beziehung das sensibelste Thema dar, zumal einem Teil der mexikanischen Elite aktive Unterstützung des Drogenhandels vorgeworfen wird. Obwohl Mexiko-Stadt in den 1990er-Jahren dem Kampf gegen Drogen offiziell die höchste Priorität einräumte<sup>56</sup> und beide Staaten sich ihrer Zusammenarbeit versicherten (Davidow 1997), existieren weiterhin strukturelle Probleme, die die zwischenstaatlichen Beziehungen verschlechtern und eine Intensivierung der Zusammenarbeit behindern. In US-Regierungskreisen dominiert ein Schwarz-Weiß-Denken, das Mexiko als ein „Drogenstaat“ und korruptes Staatswesen definiert. So warnte CONSTANTINE vor dem beispiellosen Ausmaß an Korruption in mexikanischen Behörden, was dazu führe, dass Mexiko kein verlässlicher und vertrauenswürdiger Partner im Kampf gegen die Drogenkriminalität sein könne (Wren 1999). Der mexikanische Staat wird nicht als Gegner der Drogenkartelle, sondern vielmehr als deren „partner in crime“ betrachtet. 1992 beschuldigten amerikanische Behörden Mitglieder der obersten politischen Elite Mexikos, in das Drogengeschäft involviert zu sein (Astorga 1999).

Ende der 1990er-Jahre verschärfte sich die amerikanische Diskussion über die Haltung Mexikos im Kampf gegen den Drogenhandel. Gleichzeitig sollte – angesichts der zunehmenden ökonomischen und politischen Annäherung seit Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages – eine offene Konfrontation vermieden werden. Als Beispiel dieses Konfliktes lässt sich die Diskussion um den sogenannten „Certification-Process“ Mexikos anführen.<sup>57</sup> Obwohl US-Drogenfahnder 1999 scharfe Kritik am Verhalten der mexikanischen Behörden äußerten und die Bereitschaft Mexikos zu einer konsequenten Anti-Drogenpolitik in Zweifel zogen, setzte sich die US-Regierung für eine positive Evaluierung ein. Als Hauptargument für diese Entscheidung wurde vorgebracht: die Tatsache, dass mexikanische Behörden überhaupt kooperierten sei wichtiger und entscheidender als der Erfolg der Maßnahmen selbst. Mittlerweile ist der Zertifizierungsprozess selbst in die Kritik geraten; so stellt ein von der US-Administration unabhängiger Mexikoexperte fest: *„Decertification [...] is simply bad foreign policy and is often counterproductive“* (Youngers 1999). Decertification wird als Ausdruck unilateraler Politik mittlerweile von amerikanischen Politikberatern abgelehnt. *„Every time the U.S. exerts its will over another nation, even in the name of ‚right‘ we approach the role of a tyrant or a bully[...] Any time it decides to try to coerce and control another region, it shows contempt for the government of that region, as well as for the concept of sovereignty“* (Danielson 1999). Als Konsequenz wurden 1999 erste Gesetzesvorhaben in den US-Kongress eingebracht, die auf eine Zertifizierung verzichten und stattdessen neue multilaterale Maßnahmen im internationalen Kampf gegen den Drogenhandel unterstützen.

---

<sup>55</sup> CONSTANTINE leitete die Bundesbehörde U.S. DEA (Drug Enforcement Agency) von 1994 bis 1999.

<sup>56</sup> So habe Mexiko nach Auskunft des Drogenbeauftragten des Weißen Hauses, Barry MCCAFFREY, 1998 rund 750 Millionen Dollar in den Kampf gegen den Drogenhandel investiert (El Paso Times 1998).

<sup>57</sup> Seit 1986 ist der US-Präsident verpflichtet, Staaten, die als Drogenproduzenten oder Drogen-Transit-Staaten gelten, ein Zertifikat auszustellen, inwieweit sie in der Praxis effektiv im Kampf gegen den Drogenhandel kooperieren. Erhält ein Staat diese Zertifizierung nicht, werden Hilfsgelder gesperrt; der US-Kongress muß dieser Zertifizierung zustimmen.



### 1.1.2.2. Historische Differenzen

Neben den gegenwärtigen Problemfeldern sind Vorbehalte gegen eine engere Zusammenarbeit auch durch historische Brüche in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu erklären. Der Wissenschaftler BAER beurteilt die Beziehungen zwischen den USA und Mexiko als traditionell verkrüppelt und quasi-feindlich; die politische Distanz sei von beiden Staaten gefördert worden; die über viele Jahre sich erstreckende abweisende Haltung Washingtons und die geringe außenpolitische Bedeutung Mexikos sei auch durch mexikanisches Verhalten provoziert worden.<sup>58</sup> Zur US-Politik bemerkt BAER: „*U.S. attitudes ranged from benign neglect to arrogant unilateralism*“ (Baer 2000). Die amerikanische Position zu Mexiko wurde von Anfang an nicht durch Ideen zur Demokratisierung Mexikos geprägt, sondern war anhaltend Ausdruck von Sicherheitsinteressen: „*Washington did not always believe that a democratic Mexico was in its interest. In the past, it valued stability over freedom as the best guarantor of its security*“ (Purcell 1997a).<sup>59</sup> Das distanzierte Verhältnis zwischen beiden Staaten drückt sich auch darin aus, dass Präsident CLINTONs Mexiko-Aufenthalt 1997 der erste offizielle Besuch eines US-Präsidenten nach 20 Jahren war (Online Newshour 1997).

Aufgrund der skizzierten Distanz entwickelten sich kaum Kooperationsformen auf Bundesebene.<sup>60</sup> Konsultationen fanden meist ohne Öffentlichkeit statt und fokussierten weniger auf pragmatischen Lösungen denn auf ideologischen Definitionen der Beziehungen (Baer 2000). Zudem fehlte in Washington aufgrund der zweitrangigen Bedeutung Mexikos aktuelle Expertisen über die Situation an der Grenze. So wurde im U.S. State Department erst Ende der 1980er-Jahre das Office for Border Affairs gegründet, das sich ausschließlich mit der US-mexikanischen Grenze beschäftigt. Nach Recherchen der Zeitung El Paso Herald-Post hatte es noch unter Präsident REAGAN im Beraterteam des Weißen Hauses keinen einzigen Experten für Grenzfragen gegeben: „*Which means his border initiatives are based primarily on his own instincts, presidential task forces, and the State Department’s Mexican Desk*“ (Duke 1996: 223). Unter Präsident CLINTON waren für mexikanische Grenzfragen insgesamt 7 Bundesministerien sowie 22 Bundesbehörden zuständig. In diesem Zusammenhang räumte CLINTONs „Drogenzar“<sup>61</sup>, Barry R. MCCAFFREY, ein, es gäbe weder auf Mikro- noch auf Makroebene einen Koordinator oder Alleinverantwortlichen für den Kampf gegen Drogen und Drogenschmuggel entlang der Südwestgrenze, was eine effektive Umsetzung von politischen Entscheidungen nahezu unmöglich mache (McCaffrey 1998). Dazu analysiert der Director of Foreign Policy Studies des Brookings Institution: „*U.S. policy toward Mexico is simply the sum of many policies, plural, conducted by many agencies in the U.S. government or in some cases even state governments*“ (Haass 1999).

---

<sup>58</sup> Nach BAER ist die mexikanische Außenpolitik bis heute durch das Bestreben gekennzeichnet, Distanz zu US-Positionen zu halten und das Prinzip der Nichteinmischung und der Neutralität in der Außenpolitik zu realisieren. Dies gilt z.B. für die Position bezüglich Kuba gilt (siehe dazu <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1838.htm>).

<sup>59</sup> So unterstützte Washington die seit 1929 regierende mexikanische Revolutionäre Einheitspartei *PRI* taktisch, obwohl dieser Korruption und Wahlbetrug nachgewiesen wurden. Eine auf Stabilität ausgerichtete Außenpolitik wurde vor allem in der Zeit des Kalten Krieges für wichtig gehalten. Linke Regierungen in Mittel- und Südamerika galten als „soft on communism“, während in Mexiko eine Hinwendung zum Kommunismus nicht befürchtet wurde – obwohl Mexiko-Stadt linksgerichtete Bewegungen in anderen latein- und mittelamerikanischen Staaten zumindest verbal unterstützte.

<sup>60</sup> Elementare Ausnahme blieben infrastrukturelle Kooperationen im Bereich Wasser und Abwasser; siehe Kap. 3.2.2.

<sup>61</sup> General Barry R. MCCAFFREY übernahm 1996 das Office of National Drug Control Policy unter Präsident CLINTON, um Rechtsabteilungen und Behörden im Kampf gegen den Drogenhandel und -schmuggel zu koordinieren.

Eine Ausnahme bildet die 1981 gegründete U.S.-Mexico Binational Commission, deren Bedeutung als Abstimmungsinstrument seit dem NAFTA-Vertrag noch gewachsen ist. In mittlerweile 16 Arbeitsgruppen werden grundsätzliche Fragen und Initiativen zur Kooperation und Abstimmung entwickelt. Allerdings ist die Kommission eher Diskussionsforum denn Instrument zur Produktion abgestimmter Politiken. Die Kommission dient der Kommunikation und Information zwischen den Kabinettsmitgliedern beider Staaten und bereitet binationale Abkommen zwischen den Administrationen vor. Es gibt keine Übertragung von Hoheitsrechten; zudem gilt als Prämisse, dass Themenfelder mit nationaler Sicherheitsrelevanz weiterhin hoheitsstaatlich entschieden werden, wie die Aussage der mexikanischen Außenministerin 1998 deutlich macht: *“We have a clear mandate from our Presidents to strengthen dialogue and cooperation based on trust, communication and mutual respect for our sovereignty, territorial integrity and, of course, our respect for legal and institutional frameworks“* (U.S. Department of State 1998a).

Die Förderung neuer Kooperationen in den 1990er-Jahren war mit der wachsenden Erkenntnis von zunehmenden zwischenstaatlichen Abhängigkeiten verbunden. Hier stand und steht die ökonomische Vernetzung an erster Stelle. Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre erreichten zudem die soziale und politische Unzufriedenheit der mexikanischen Bevölkerung ihren Höhepunkt, was die Bereitschaft Washingtons erhöhte, politische Veränderungen in Mexiko zu unterstützen. Als Motivation galt die Überlegung, dass eine Demokratisierung Mexikos der wirtschaftlichen Verflechtung beider Staaten letztendlich von Nutzen sein würde. CLINTON nahm bei seinem ersten Besuch 1997<sup>62</sup> in Mexiko die Chance wahr, sich mit Führern der Opposition zu treffen: *„His behavior reflected U.S.’ recognition of Mexico’s more diverse political reality“* (Purcell 1997a).<sup>63</sup> Stärksten Ausdruck fand diese politische Neuorientierung im NAFTA-Vertrag, mit dem die Vereinigten Staaten sich langfristig zur politischen und ökonomischen Stabilisierung des südlichen Nachbarn verpflichteten.

### **1.1.2.3. US-mexikanische Beziehungen und der NAFTA-Vertrag: zwischen unilateralen Strategien und der Notwendigkeit zur Kooperation**

Der NAFTA-Vertrag war für die USA mit der Erwartung verbunden, ihre ökonomischen Exportchancen zu erhöhen und darüber hinaus zur politischen Stabilisierung Mexikos durch ein umfassendes Integrationskonzept beizutragen. Eine zu enge politische Integration der Mitgliedsstaaten und eine Angleichung der innerstaatlichen Entscheidungsmechanismen wurde jedoch explizit abgelehnt. Dass weiterführende politische Intentionen wenig Einfluss auf die Inhalte des NAFTA-Vertrages hatten, ist auf das in der USA, aber auch in Mexiko, vorherrschende Souveränitätsverständnis sowie die historische Entwicklung zwischen beiden Staaten zurückzuführen. So schreiben BOSWORTH/COLLINS/LUSTIG zur Bedeutung nationaler Identitäten vor dem Hintergrund zunehmender zwischenstaatlicher Interdependenzen: *„In fact, large factions within both countries are concerned that pressure for greater economic integration threaten their sense of national identity“* (Bosworth/Collins/Lustig 1997: 2). Das libertäre CATO-Institute hat im Vorfeld der NAFTA-Unterzeichnung eine nicht vermutete Allianz zwischen dem Bürgerrechtler Ralph

---

<sup>62</sup> In diesem Jahr verlor PRI erstmals auf Bundesebene die Mehrheit in einer der Parlamentskammern.

<sup>63</sup> Diese politische Umorientierung begann zögerlich, da die PRI-Präsidenten SALINAS und ZEDILLO sich als eindeutige Unterstützer für die Vorbereitung und Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages erwiesen, auf die die USA angewiesen waren. Für die politischen Umbrüche in Mexiko und die Veränderung der amerikanischen Haltung spielte die Grenzregion eine besondere Rolle. In den nordmexikanischen Grenzstaaten zu den USA begann der Erfolg der oppositionellen PAN-Partei; 1989 wurde in Baja California Norte der erste PAN-Gouverneur gewählt.

NADER und dem Rechtspopulisten Pat BUCHANAN beobachtet, die auf die Angst vor vermeintlichen Souveränitätsverlusten zurückgehe: „*The Buchanan-Nader crowd charges with jaw-thrusting, chest-beating patriotic fervor that signing NAFTA would throw America's birthright of liberty and independence away in favor of corporate one-world government*“ (Taylor 1993). Auch der unabhängige Präsidentschaftskandidat Ross PEROT warnte vor einer Einschränkung der Souveränität durch die Unterzeichnung des Vertrages (Ross Perot on Foreign Policy [www.issues2000.org/Celeb/Ross\\_Perot\\_Foreign\\_Policy.htm](http://www.issues2000.org/Celeb/Ross_Perot_Foreign_Policy.htm)). Entsprechend prägten Fragen über die amerikanische Souveränität und Unabhängigkeit die US-Kongress-Debatte über den NAFTA-Vertrag.

In einer gemeinsamen öffentlichen Erklärung im Rahmen der Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages betonten CLINTON und SALINAS die begrenzte Reichweite des Vertrages, der lediglich einen grenzenlosen Wirtschaftsaustausch und eine grenzenlose Freihandelszone schaffe (Europa-Archiv 1994). Noch Jahre nach In-Kraft-Treten des Vertrages und mit Blick auf zukünftige Freihandelsabkommen hob CLINTONs stellvertretender Handelsbeauftragter Richard FISHER die Wahrung der US-Souveränität hervor: „*However, U.S. sovereignty is fully protected, since no supranational body was set up that could usurp the right of each country to set its own laws, or could replace federal, state, tribal or local authorities in the enforcement of our laws*“ (Fisher 2000). Diese Souveränitätsdebatte entwickelte eine Eigendynamik jenseits der NAFTA-Thematiken und der zwischenstaatlichen Agenda. BELAUSTEGUIGOITIA/GUADARRAMA sehen darin ein Problem für zukünftige zwischenstaatliche Konfliktlösungsmechanismen: „*[The Problem] is the image of sovereignty as a ‚goal unto itself‘ which stands in the way of international/binational policy-making*“ (Belausteguigoitia/Guadarrama 1997: 105).

Obgleich politische Intentionen nicht Inhalt und Zweck des NAFTA-Vertrages waren, wurde von den Befürwortern des Abkommens eine generelle Verbesserung auch der politischen Zusammenarbeit festgestellt. So urteilte Richard FEINBERG, der im National Security Council der Regierung CLINTON für inneramerikanische Beziehungen verantwortlich war: „*NAFTA has deepened cooperation on a whole host of political and social issues as well, from counter narcotics and law enforcement to environmental protection and labor rights*“ (Feinberg 1998). In einem Zwischenbericht, der 3J Jahre nach In-Kraft-Treten des Vertrages erstellt wurde, betonte Finanzminister Robert RUBIN die positive Allianz von Ökonomie und Politik: „*A prosperous, stable Mexico [which] is better able to work with us addressing other issues such as immigration and drugs*“ (Migration News 1997). 5 Jahre nach Abschluss des Vertrages zog CLINTONs stellvertretender Handelsbeauftragte FISHER die Bilanz, dass die im NAFTA-Vertrag festgelegten Thematiken grundsätzlich auch die Zusammenarbeit gefördert habe: „*It has encouraged us to work more closely than ever before with our neighbors on crucial topics from narcotics to environmental protection and improvement of labor standards*“ (Fisher 1999).

Die Entwicklung Mexikos in den Jahren nach Verabschiedung des Vertrages und eine zunächst anhaltend NAFTA-kritische Stimmung im eigenen Land hatte die Bereitschaft der US-Regierung zu politischen Vereinbarungen weiter eingeschränkt (Wiarda 1997), obwohl diese von zahlreichen Akteuren gerade auf subnationaler Ebene vehement eingefordert wurde. Die negativ geprägten Auffassungen über das Freihandelsabkommen, die sich aus der Prä-NAFTA-Debatte ergeben hatten, beeinflussen bis in die Gegenwart die Meinung in den USA über den Stellenwert von Freihandelsabkommen. Obwohl sich das Handelsvolumen zwischen den USA und Mexiko von 1994 bis 2000 verdoppelte, sind die Widerstände gegen das Freihandelsabkommen weiterhin stark entwickelt. 1997 scheiterte der Versuch, im US-Kongress ein Mandat für weitere Verhandlungen mit Südamerika durchzusetzen. Diese Abstimmung wurde allgemein als negatives Referendum über den

NAFTA-Vertrag interpretiert (U.S. CRS 2000). Bis heute lehnt die Mehrheit der Amerikaner aus Souveränitätsüberlegungen den NAFTA-Vertrag ab (Weintraub 2000).<sup>64</sup>

#### **1.1.2.4. US-Immigrationsgesetzgebung als Determinante der zwischenstaatlichen Beziehungen<sup>65</sup>**

Das Thema Immigration ist für die USA innen- wie außenpolitisch von Bedeutung. Die hohen Einwanderungszahlen aus Mexiko in die USA – regulär wie nicht regulär – beeinflussen das zwischenstaatliche Verhältnis. Immigranten machen heute rund 10 % der amerikanischen Bevölkerung aus, wovon die Hälfte aus spanisch sprechenden Staaten stammt. Pro Jahr kommen 800.000 bis 900.000 legale Migranten in die USA, die Schätzungen für den Zuzug von Migranten, die nicht regulär registriert sind, liegen bei 400.000 bis 500.000 jährlich (Belsie 1999). Nach Analysen der INS lebten 1996 rund 5 Millionen undokumentierte Immigranten in den USA. Basierend auf Auswertungen der Volkszählung von 2000 wird mittlerweile davon ausgegangen, dass sich die Zahl der in den USA lebenden Undokumentierten im vergangenen Jahrzehnt auf mindestens 8-11 Millionen erhöht habe (siehe dazu Informationen INS unter <http://www.ins.usdoj.gov>; Witt 2001). 54 % dieser Nichtregulären, so wird vermutet, kommen aus Mexiko. Die Grenzschutzbehörde geht davon aus, dass mehr als die Hälfte davon illegal über die US-mexikanische Grenze in die USA einreist.<sup>66</sup> Die Aussagekraft der vom INS veröffentlichten Daten zur Migration wird allerdings von zahlreichen Wissenschaftlern relativiert. Die INS dokumentierte im Jahr 2000 über 1,6 Millionen Personen, die während des undokumentierten Grenzübertritts aufgegriffen wurden (U.S. INS Generelle Informationen zu Migrationsbewegungen); aus dieser Zahl lassen sich aber keine exakten Rückschlüsse auf die Anzahl der potenziellen Migranten ziehen, da die Grenzbehörden jeden einzelnen Aufgriff dokumentieren, ohne die persönlichen Daten abzugleichen (Andreas 1997).

Unter den schwierigen Bedingungen der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er-Jahre wurden die amerikanischen Immigrationsgesetze – sowohl bezüglich der Grenzkontrolle als auch der rechtlichen Behandlung von Migranten in den USA – verschärft. Diese Entwicklung wurde durch erfolgreiche Anti-Hispanic-Wahlkämpfe in verschiedenen US-Einzelstaaten noch potenziert. Die Reform der Wohlfahrtsgesetze 1996 schränkte das Anrecht von Nichtamerikanern auf staatliche Leistungen ein. 1996 wurde ebenfalls das Strafrecht für Nichtamerikaner verschärft; die Kriterien zur Abschiebung wurden erweitert und die Abschiebehafte eingeführt; zudem wurde es US-Gerichten untersagt, INS-Anordnungen zur Abschiebung von Nichtamerikanern individuell rechtlich zu überprüfen.

Der wachsende Anteil von Hispanics und aus Mexiko Stammenden in der amerikanischen Bevölkerung wirkte sich auf die Inhalte der US-Politik und vor allem auf die Strategie der Wahlkämpfe aus; so setzte Ende der 1990er-Jahre eine neue Debatte in der Migrationspolitik ein. Die mexikanische Bevölkerung in den USA wird heute auf rund 7 Millionen geschätzt; der Anteil der Hispanics stieg zwischen 1990 und 1999 um 40 % (AP 2000). Entsprechend steigt ihr politisches Gewicht: Bereits im Wahljahr 2004 werden Latinos oder Hispanics die größte in den USA wahlberechtigte Minderheit repräsentieren. In Kalifornien stellten Hispanics 1998 bereits 14 % der Wahlberechtigten (National

---

<sup>64</sup> Siehe hierzu die inneramerikanische Diskussion im Vorfeld des NAFTA-Vertrages im Kapitel US-mexikanische Leitideen.

<sup>65</sup> Hier wird auf eine ausführliche historische Erörterung der Migrationsbewegungen verzichtet und vor allem auf derzeitige Trends eingegangen.

<sup>66</sup> Allerdings dokumentieren die Zahlen nicht ausschließlich unerlaubte Grenzübertritte; vielmehr wird geschätzt, dass ca. 2,1 Millionen (oder 41 %) der heute Nichtregulären legal einreisten und nach Ablauf der befristeten Aufenthaltsgenehmigung illegal in den USA verblieben (INS 1996).

Immigration Forum 2000a). In den „Top-Ten“ der US-Einwanderungsstaaten kam die überwältigende Mehrheit der Einwohner 1998 aus Mexiko. Während die Bevölkerung Kaliforniens heute bereits zu über 50 % „non-hispanic white“ ist, wird geschätzt, dass im Jahre 2030 in Texas die Mexican-Americans die größte ethnische Gruppe darstellen werden (Yardley 2000). Auch unter ökonomischen Gesichtspunkten lassen sich zwischenstaatliche Interdependenzen, die durch die Migration konstituiert werden, dokumentieren; so überweisen in den USA lebende Mexikaner jährlich rund 4 Milliarden Dollar nach Mexiko.

Der trotz der weiterhin unilateral strukturierten amerikanischen Einwanderungs- und Grenzpolitik eingetretene Wandel lässt sich augenscheinlich an der amerikanischen Wahlkampfgestaltung ablesen. Während der frühere kalifornische Gouverneur Pete WILSON seine Wiederwahl 1994 zum Großteil durch Anti-Migrations- und Anti-Hispanic-Slogans<sup>67</sup> gewann und der Republikaner Pat BUCHANAN in seinem Präsidentschaftswahlkampf 1996 davon sprach, eine „Mauer“ zwischen den USA und Mexiko errichten zu wollen, wurde die Wahlkampfstrategie Ende der 1990er-Jahre sowohl auf einzelstaatlicher wie auf nationalstaatlicher Ebene geändert. Das National Immigration Forum analysierte diesbezüglich: *„There is ample evidence to suggest that immigrant voters are creating voting patterns and trends that will continue to have a major impact on who controls Congress and occupy the White House for the foreseeable future [...] Already, exit polling indicates that candidates' views on immigration influenced the way immigrant voters cast their ballots in the 2000 election“* (National Immigration Forum 2000). Besonders deutlich wurde dies in der Präsidentschaftskampagne des republikanischen Politikers George W. BUSH, der die traditionell die Demokraten wählenden Mexican-Americans positiv ansprach. So konnte BUSH zuvor in Texas bei der erfolgreichen Wahl zum Gouverneur nahezu die Hälfte der hispanischen Stimmen in seinem Bundesstaat für sich gewinnen, sodass seine bundesstaatliche Kampagne – mittels spanischsprachiger Werbespots und persönlicher Auftritte – ebenfalls auf dieses Wählerklientel ausgerichtet war (Yardley 2000).

---

<sup>67</sup> Von ihm wurde die Proposition 187 „Save our State“ entwickelt, die den Zugang undokumentierter Migranten zu Bildungseinrichtungen und medizinischer Versorgung beschneiden sollte, aber verfassungsgerichtlich untersagt wurde.

### **1.1.3. Zusammenfassung und Vergleich der nationalen Leitbilder**

#### **1.1.3.1. Deutsch-polnische Leitbilder**

Zwei Grundmotive prägen seit der deutschen Wiedervereinigung die zwischenstaatlichen Beziehungen mit Polen: Zum einen die Themen Versöhnung und Verständigung als Ausgangspunkt der „neuen“ deutsch-polnischen Beziehungen, zum anderen die Einbeziehung der zwischenstaatlichen Beziehungen in einen abgestimmten europäischen und transatlantischen Integrationsrahmen. Damit werden Ziele, Akteure und Formen der deutsch-polnischen Beziehungen durch den gesamteuropäischen Rahmen mitdefiniert. Beide Politiken werden in enger Abstimmung umgesetzt, so dass die deutsche Unterstützung der polnischen EU- und NATO-Mitgliedschaft als Bestandteil der deutschen Versöhnungspolitik bezeichnet werden kann. Als Grundlage dienen bilaterale, multilaterale und supranationale Verträge, die Ziele und Instrumente der zwischenstaatlichen Kooperation festschreiben. In den zwischenstaatlichen Integrationskonzepten wird Wert auf die Mitwirkung und Beteiligung nicht-politischer Akteure gelegt.

Die Verknüpfung deutscher Interessen mit der europäischen Friedensordnung und den transatlantischen Bündnissen hat verschiedene Aspekte: Aufgrund seiner ökonomischen Bindungen und geopolitischen Lage hat die Bundesrepublik ein besonderes Interesse an der innen- und außenpolitischen Stabilisierung der MOE-Staaten und insbesondere Polens. Eine national oder bilateral ausgerichtete Polenpolitik ist für die europäischen Nachbarstaaten aufgrund der deutschen Vergangenheit inakzeptabel, was sich im Vorfeld der deutschen Einheit manifestierte. Der europäische Rahmen fungiert als von deutschen Politikern akzeptierte Limitierung der wiedererlangten außenpolitischen Souveränität der Bundesrepublik. Die Einbindung Polens (und weiterer MOE-Staaten) in den europäischen Einigungsprozess – und in die NATO – erweitert dementsprechend den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik. Die deutsche Versöhnungspolitik und die Rolle des Anwalts einer zügigen Osterweiterung ist damit – neben historischer Verpflichtung – ein Vehikel zur außenpolitischen Interessenmaximierung im Sinne des Neorealismus oder Intergouvernementalismus.

Indem Inhalte und Form der deutsch-polnischen Beziehungen u.a. auf dem Vertrag von 1990 basieren, spielen Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze eine entscheidende Bedeutung für die Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Erst durch den Vertrag „über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze“ konnte ein Neuanfang im Anschluss an die deutsche Wiedervereinigung und die politischen Transformationen in Polen realisiert werden. Dieser ist eng angebunden an gesamteuropäische Entwicklungen und gleichzeitig eine Einlösung der Bedingungen zur Konstituierung der deutschen Einheit. Erst die Anerkennung der Staatsgrenzen als Garant der staatlichen Souveränität und ein daraus resultierender endgültiger Verzicht auf Gebietsansprüche schaffte die Voraussetzungen für die Normalisierung der Beziehungen. Die Ausgestaltung der Staatsgrenze wird spezifiziert durch den deutsch-polnischen Vertrag von 1991, der die einzelnen Kooperationsfelder im deutsch-polnischen Verhältnis bestimmt und damit die Bandbreite der integrativen Aufgaben und Funktionen dieser Staatsgrenze benennt. Dazu zählt u.a. die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit; sie ist ein entscheidendes Instrument der deutsch-polnischen Beziehungen. Inhalte und Ziele sind durch völkerrechtliche Definition entsprechend übergeordneten nationalstaatlichen Interessen festgelegt. In ‚nicht-bindenden‘ Entscheidungsgremien spielen dezentrale Akteure erstmals eine feste Rolle innerhalb der zwischenstaatlichen Beziehungen. Damit befördern staatliche Akteure eine Vernetzung der Entscheidungsträger jenseits der offiziellen Kompetenzbereiche. Dies befördert die Föderalisierung und Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen und Themensetzungen der zwischenstaatlichen Agenda.

Die offizielle Rede von der „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft“ und die damit verbundene Symbolik der Versöhnungspolitik hat zur Limitierung der Themen geführt, die eine offene Diskussion über konkrete gegenwärtige Interessenkonflikte erheblich einschränkt. „Versöhnung und Vergebung“ als Grundpfeiler der deutsch-polnischen Beziehungen verbürgen zwar eine integrationsorientierte Entwicklung, wodurch zumindest von offizieller Seite keine polemisierend-negativen Diskussionen über das deutsch-polnische Verhältnis zugelassen werden – ein polenfeindlicher Wahlkampf oder parlamentarische polenfeindliche Kommentare sind nicht vorstellbar –, was positive Auswirkungen für die auf Vertrauen und politische Unterstützung angewiesene dezentrale grenzüberschreitende Kooperation hat, gleichzeitig wird damit eine offene Auseinandersetzung der Grenzakteure über aktuelle Probleme erschwert. Kritische Themen, Defizite, Vorurteile und aktuelle Schwierigkeiten im Rahmen der Realisierung der Zusammenarbeit können kaum auf subnationaler Ebene thematisiert werden, wenn auf staatlicher und europäischer Ebene dazu geschwiegen wird. Eine vornehmlich auf die Vergangenheit bezogene Orientierung hat zudem lediglich begrenzte Überzeugungskraft für die Gestaltung zukünftiger zwischenstaatlicher Beziehungen. Entsprechend dominiert das zweite Grundmotiv, nämlich die europäische und transatlantische Integration. In dem Maße, in dem europäische und transatlantische Erweiterungsprozesse stagnieren, werden die deutsch-polnischen Beziehungen belastet, was sich wiederum negativ auf die Grenzregion auswirkt. Kritische Diskurse im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung beeinflussen somit die dezentrale Zusammenarbeit.

### **1.1.3.2. US-mexikanische Leitbilder**

Die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko sind von einer Vielzahl ökonomischer, sozio-kultureller Interdependenzen und gemeinsamer Interessen sowie elementarer Konflikte bestimmt. Völkerrechtlich definierte Prinzipien für die Gestaltung der Beziehungen existieren nicht; dies gilt ebenso für die Struktur der bilateralen Entscheidungsprozesse. Entsprechend sind die zwischenstaatlichen Beziehungen je nach Politikfeld und Thematik stark differenziert und fragmentiert hinsichtlich Form und Dichte. Mexiko wird primär als außenpolitisches Interessenfeld statt als politischer Partner wahrgenommen. Eine vertragliche oder politisch bedingte Beschränkung in der Durchsetzung amerikanischer Interessen fehlt historisch und steht heute vor allem im Zusammenhang mit ökonomischen Vernetzungen, die durch die Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages befördert wurden. Es existiert keine Einbeziehung der zwischenstaatlichen Leitbilder in einen übergeordneten Werte- oder Integrationsrahmen. Transkontinentale oder transatlantische Einflüsse spielen - über den NAFTA-Raum hinaus - keine Rolle. Die Leitlinien werden einerseits durch die als zwischenstaatliche Sicherheitsprobleme erkannten Thematiken Migration und undokumentierte Grenzübertritte sowie Drogenschmuggel und Drogenkriminalität, andererseits durch den zunehmenden Grad der zwischenstaatlichen Handelsverflechtungen bestimmt. Andere Thematiken sind von zweitrangiger Bedeutung, was für die Gestaltung der Grenzfunktionen wichtig ist, die zum einen in Bezug auf die Sicherheitsinteressen als Barriere, in Bezug auf die Handelsverflechtungen permeabel gestaltet werden. Als wichtiges Moment kommt hinzu, dass die Thematiken Drogenhandel sowie Migration traditionell großes – im Fall der Einwanderung von Hispanics in die USA zunehmend wachsendes – innenpolitisches Gewicht haben. Die Behandlung dieser Thematiken wird nicht ausschließlich von der Suche nach mittel- und langfristigen Problemlösungen bestimmt, sondern vor allem auch von wahlkampfaktischen Strategien geprägt.

Die amerikanische Regierung begründet ihre reservierte Haltung zur Kooperation mit unterschiedlichen nationalen Interessen gegenüber Mexiko, was die Bereitschaft, bindende

Übereinkünfte einzugehen, reduziert. In Politikfeldern, die als staatliche Sicherheitsrisiken verstanden werden, ist eine Übertragung von Hoheitsrechten auf bi- oder multinationale Organisationen oder zwischenstaatliche Einrichtungen in naher Zukunft kaum denkbar. Bezüglich der Bedrohungsszenarien ist es zu einer Verschiebung gekommen; an die Stelle der klassischen militärisch-kriegerischen Konfrontation sind internationale Trends wie zum Beispiel die Migration getreten, ohne dass sich die politischen Grundhaltungen und Reaktionen Washingtons wesentlich geändert hätten.

Der NAFTA-Vertrag nimmt aufgrund der wachsenden ökonomischen Verflechtung und politischer Folgeerscheinungen eine zunehmend wichtigere Bedeutung in der Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen ein. Erstmals verpflichteten sich die USA zur langfristigen Stabilisierung der sozialen und politischen Rahmenbedingungen ihres südlichen Nachbarstaates. Es wird hierbei argumentiert, dass eine Demokratisierung Mexikos den wirtschaftspolitischen Interessen der USA entgegenkommen würde. Weitergehende politische Ziele mit Blick auf transkontinentale Entwicklungen sind dagegen kaum vorhanden. Hier werden jedoch im zwischenstaatlichen Bezug spill-over-Effekte aufgrund ökonomischer Integration auf politische Politikfelder und Abstimmungsmechanismen sichtbar. Dies wird u.a. in der Diskussion um den „certification-process“ Mexikos hinsichtlich der Bekämpfung des Drogenschmuggels deutlich. Allerdings wurde im Vorfeld der NAFTA-Verhandlungen sowohl in den USA als auch in Mexiko klar zum Ausdruck gebracht, dass eine umfassende politische Integration aufgrund von Souveränitätsaspekten nicht akzeptabel sei. Entsprechend blieb die politische Dimension des Abkommens weit hinter der wirtschafts- und handelspolitischen Bedeutung zurück; entsprechend konnte der NAFTA-Vertrag die Diskrepanz zwischen Unilateralisten einerseits und den an einer stärker integrativ ausgerichtete Mexiko-Politik interessierten Kräften andererseits nicht lösen. Es fehlt an einer übergeordneten Koordination der Agenda; die Kooperationsbereitschaft in Bezug auf weitere bindende Wirtschaftsabkommen zwischen USA und Mexiko liess in den 1990er-Jahren daher stark nach.

Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielt bei der Wahl der Themen und Formen der zwischenstaatlichen Beziehungen keine Rolle. Politische Symboliken, die subnationale Akteure beschränken bzw. dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Bestandteil der staatlichen Politik instrumentalisieren könnten, bestehen nicht. Allerdings fehlt damit auch die institutionelle Verankerung und finanzielle Förderung weit verzweigter subnationaler Vernetzungen. Zudem besteht keine Bereitschaft staatlicher Akteure, die zwischenstaatlichen Beziehungen grundsätzlich zu transnationalisieren, indem beispielsweise die Beteiligung von Akteuren intensiviert und Themen, die mit einer verstärkten Kooperation zusammenhängen, ausgeweitet werden, was die Einbeziehung neuer Entscheidungsverfahren zur Folge hätte. Darüber hinaus fehlt eine Koordination der unterschiedlichen zwischenstaatlichen Politiken. Es existiert kein Netzwerk, das zu einer Vereinheitlichung und Abstimmung der Politik beitragen könnte, wofür ursächlich das Fehlen einer gemeinsam anerkannten Leitidee, die die Diskrepanz zwischen dem Anspruch auf Souveränität und der Verpflichtung zur Integration überbrücken könnte, verantwortlich ist.

### **1.1.3.3. Vergleich der Leitbilder**

Zwischen den USA und Mexiko bestehen aufgrund der Migrationsbewegungen Anfang des 20. Jahrhunderts geschichtlich gewachsene politische und ökonomische Interdependenzen. Durch Migration und wirtschaftlichen Warenaustausch entstehen hierbei politische, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Vernetzungen, die weit über die politischen



Absichtserklärungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen hinausgehen. Die Strategie der Integration führte trotz Zunahme komplexer Interdependenzen allerdings nicht zu einer Verbesserung des Kooperationsklimas zwischen beiden Staaten. Die offiziellen deutsch-polnischen zwischenstaatlichen Beziehungen sind aufgrund der historischen Ereignisse und der daraus resultierenden Verpflichtungen erheblich freundschaftlicher und kooperativer ausgerichtet. Dies gilt vor allem auch im Hinblick auf die Gestaltung der Staatsgrenze und der Definition ihrer Funktionen und Aufgaben. So werfen die Amerikaner Mexiko-Stadt öffentlich Korruption und Unterstützung von Drogenschmugglern vor. Allerdings hat die ökonomische und politische Integration zwischen den USA und Mexiko dazu geführt, dass amerikanische Sanktionen, zum Beispiel zur Durchsetzung von effektiveren Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels, heute unwahrscheinlicher geworden sind, obwohl in der innenpolitischen amerikanischen Diskussion eine gegensätzliche Auffassung vorherrschend vertreten wird. Dagegen halten die Bundesrepublik und Polen aktuelle Konfliktbereiche aus der öffentlichen Diskussion heraus, um die übergreifende Idee der europäischen Integration nicht zu belasten.

Ein signifikanter Unterschied zwischen Deutschland/Polen und USA/Mexiko ist die existierende bzw. nicht existierende vertragliche Festlegung der Thematiken und Formen zwischenstaatlicher Kooperation, was für die Einbeziehung subnationaler Allianzen in die offiziellen Entscheidungsgremien natürlich von grundlegender Relevanz ist. Die deutsch-polnischen Verträge von 1990 und 1991 bilden die Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in regionalen, vor allem ökonomisch relevanten Politikfeldern (Förderung der Wirtschaft strukturschwacher Gebiete) und klassischen Politikfeldern (Sicherheit). Die thematischen Abhängigkeiten zwischen ‚high‘ und ‚low‘ politics werden somit offiziell praktiziert und anerkannt. Im deutsch-polnischen Zusammenhang trifft die These von STODDARD, wonach die grenzregionale „kleine Außenpolitik“ in relativer Unabhängigkeit von den Thematiken der „großen Außenpolitik“ existieren kann (Stoddard 1986), sicherlich nicht zu. Während die offiziellen deutsch-polnischen Beziehungen kooperativ und integrativ gestaltet werden, ist das US-mexikanische Verhältnis erheblich kühler. Im Verhältnis zwischen den USA und Mexiko existieren keine übergeordneten dominierenden Motive zur Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Stattdessen kommt es zu Parallelitäten unterschiedlichster Prioritäten, die weitestgehend isoliert voneinander existieren. Dadurch wird einer Ad-hoc-Politik Vorschub geleistet, die sich im Ausgleich zwischen Sicherheitsfragen und gemeinsamen Interessen definiert. So besteht eine permanente Spannung zwischen dem Interesse an einer Bekämpfung des Drogenschmuggels und der undokumentierten Migration und den Interessen an einer weiteren Ausweitung der Handelsbeziehungen. Diese gegensätzlichen Ansprüche stellen sich als kontinuierlicher Widerspruch für die Gestaltung der Grenzfunktionen und -aufgaben dar. Während die deutsch-polnische Staatsgrenze in die integrative Gestaltung der Beziehung unter Betonung friedenssichernder und wohlfahrtsstaatlicher Zielsetzungen einbezogen wird, wird die US-mexikanische Grenze als „battle-ground“ für die Exekution unilateraler Sicherheitsstrategien verstanden: Die Grenze gilt als nationales amerikanisches Sicherheitsrisiko. Es gibt bezüglich der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den USA und Mexiko keine vergleichbaren Kooperationsgremien wie zum Beispiel die deutsch-polnische Regierungskommission, die regelmäßig an der Abstimmung horizontaler und vertikaler Interessen arbeitet; die Mexiko-Politik der Amerikaner wird dagegen nicht mit subnationalen Akteuren abgestimmt.

## 1.2. Transkontinentale Leitbilder

### 1.2.1. Europäische Integrationsidee mit Auswirkung auf die deutsch-polnische Grenzregion

#### 1.2.1.1. Grundsätze der europäischen Integrationsidee: EU<sup>68</sup>

Das Grundprinzip der Idee von der Integration europäischer Staaten ist eine Synthese wirtschaftlicher und politischer Intentionen und Politiken. Ideale und Werte, die über das Prinzip der ökonomischen Gewinnmaximierung weit hinausgehen, spielen eine entscheidende Rolle für die Europäische Gemeinschaft, um „an die Stelle der jahrhundertealten Rivalitäten einen Zusammenschluß ihrer wesentlichen Interessen zu setzen, [...] für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern [...], die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren“ (EGKS 1951, konsolidierte Fassung, Präambel). Grundintention ist es, „den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“ und die Hoffnung, „durch diesen Zusammenschluß ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen“ (EG 1957, konsolidierte Fassung, Präambel).

Die Verknüpfung von Politik und Ökonomie<sup>69</sup> spiegelt sich in den Aufgaben wider, die der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nennt: Errichtung eines gemeinsamen Marktes, einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie die Realisierung gemeinsamer politischer Initiativen, um eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens, beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, Hebung der Lebenshaltung und -qualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern (EG 1957, Fassung 1995, Art. 2). Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde dieses politische Programm um die Ziele der nachhaltigen Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit, des Umweltschutzes und Verbesserung der Umweltqualität sowie der Gleichstellung von Mann und Frau erweitert (EG 1957, konsolidierte Fassung, Art. 2). Zudem wurden mit der Schaffung eines „Raums der Freiheit, Sicherheit und Recht“ als Reaktion auf politische und ökonomische Vernetzungen neue sicherheitspolitische Elemente aufgenommen, besonderes Gewicht haben wohlfahrtssteigernde Politikfelder, die nach dem EG-Vertrag als „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (EG 1957, konsolidierte Fassung, Artikel 16 (ex-Artikel 7c)) umschrieben werden. Politische Integration zeigt sich auch an der Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf supranationale Entscheidungsmechanismen.

Zentrales Integrationselement ist der Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes. Hier geht es um die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten und Regionen der Gemeinschaft, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung, die

---

<sup>68</sup> Eine detaillierte Analyse der Integrationschritte seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft bis zur Agenda 2000 ist hier nicht möglich. Stattdessen werden Leitmotive, die Einfluss auf die Regionalpolitik, die Bedeutung von Staatsgrenzen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben, diskutiert.

<sup>69</sup> Diese Verknüpfung zieht sich als roter Faden durch die europäische Integrationsgeschichte: Der SCHUMAN-Plan von 1950 war von verschiedenen Impulsen beeinflusst: In Anknüpfung an den MARSHALL-Plan und vor dem sich verschärfenden Ost-West-Konflikt wurde eine Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen und eine engere Zusammenarbeit Westeuropas anvisiert. Im Mittelpunkt stand die Kontrolle der deutschen Stahlindustrie und die Vermeidung deutsch-französischer Konfrontationen (Gasteyer 1997). Dazu formuliert PELKMANS: „European security was therefore the main aim of the ECSC, and sectoral market integration merely the means“ (Pelkmans 1997: 3). Die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1952 sollte der Westbindung der Bundesrepublik Deutschland und als Barriere gegen den Kommunismus dienen. In den Römischen Verträgen wurde der Gemeinsame Markt als Garant für soziale und wirtschaftliche Vorteile definiert (Schmidt 2001).

Verringerung der strukturellen Unterschiede zwischen den Regionen sowie eine Chancengleichheit aller Bürger (EU-Glossar: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000w.htm>). Realisiert werden soll dies über eine ungleichgewichtige Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten, das durch die Regional- und Strukturpolitik der Gemeinschaft umgesetzt wird. Gegenwärtig orientiert sich der Regionalausgleich vor allem auf die Sektoren Infrastruktur, Telekommunikation, Unternehmensförderung, den Aufbau der Wissens- und Informationsgesellschaft und Raumplanung. Dieser Ausrichtung entspricht auch die Heranführungsstrategie für die zukünftigen EU-Mitgliedstaaten, um Ausrichtung drückt bereits den Entwicklungsbedarf für die MOE-Staaten aus, um die Beitrittskandidaten bereits im Vorfeld in die gemeinschaftliche Regionalpolitik integrieren zu können.

Europäische Strukturpolitik ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, nationale Grenzen zu überschreiten; hierauf baut die Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG auf.<sup>70</sup> Neben den Finanzmitteln, die für die Förderung der regionalen Entwicklung an den EU-Außengrenzen zur Verfügung gestellt werden, werden explizit grenzüberschreitende oder interregionale Kooperationen auch mit Staaten in Aussicht gestellt, die nicht der Europäischen Gemeinschaft angehören.

Neben dem Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes soll im europäischen Integrationskonzept den unterschiedlichen Traditionen und Strukturen der Mitgliedsstaaten entsprochen werden. Die Akzeptanz von Verschiedenheit hat Bedeutung für die Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken und ihre Umsetzung in nationales Recht, das den Mitgliedsstaaten obliegt. Das politische Handeln soll sich am Prinzip der Subsidiarität orientieren, um eine möglichst bürgernahe Politik zu gewährleisten. Die Gemeinschaft wird in Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, nur dann intervenierend tätig, *„sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“* (EG 1957, konsolidierte Fassung, Art. 5 [ex-Art. 3b]).

### **1.2.1.2. Schwerpunkte der Zusammenarbeit mit Polen in der Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung**

Die formale Grundlage für den Beitritt der MOE-Staaten wird in Artikel O des EU-Vertrages definiert; darin heißt es: *„Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.“* Als Kriterien für eine potenzielle Mitgliedschaft werden genannt: direkte Nachbarschaft, gemeinsame kulturelle und geschichtliche Wurzeln und Traditionen, Bekenntnis zur Demokratie, Menschenrechten und freier Marktwirtschaft (Long 1997). Das erste Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Polen wird im September 1989 *„über den Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit“* unterzeichnet und antizipiert weitreichende Wirtschafts- und Handelsbeziehungen sowie eine vertragliche Intensivierung der Beziehungen (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 21989A1122(02)). Dieses handels- und wirtschaftspolitische Abkommen wird Ende 1991 durch einen Assoziationsvertrag („Europa-Abkommen“) abgelöst, der Anfang 1994 in Kraft tritt und den Rahmen für die weiterführende Integration zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einerseits und Polen andererseits festlegt.<sup>71</sup> Im Unterschied zu früheren

---

<sup>70</sup> Vergl. Kapitel 3.2.1.5..

<sup>71</sup> Da in diesem Abkommen sowohl Kompetenzen der Gemeinschaft als auch der Mitgliedstaaten berührt werden, müssen diese Abkommen sowohl vom Europäischen Rat und der Europäischen Kommission als auch

Abkommen, zum Beispiel mit den Mittelmeeranrainerstaaten, wird als Ziel eine zukünftige Mitgliedschaft definiert, ohne jedoch bereits ein konkretes Datum für den Beitritt zu nennen. Als Verfahren soll ein politischer Dialog die Rahmenbedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen schaffen. Die Gemeinschaft verpflichtet sich, Reformen durch wirtschaftliche, technische und finanzielle Hilfe zu unterstützen. Dazu gehören PHARE-Gelder und Darlehen der Europäischen Investitionsbank. Ein weiteres Instrument zur Förderung und Integration der MOE-Staaten ist die Gründung der ‚Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung‘.

Parallel zum handelspolitischen Abkommen wird im Dezember 1989 eine finanzielle Unterstützung für die Umsetzung der Reformen in den MOE-Staaten beschlossen. Dieses zunächst auf Ungarn und Polen beschränkte Programm PHARE wird ab 1990 sukzessive auf weitere Reformstaaten Mittel- und Osteuropas ausgeweitet und kann entlang der deutsch-polnischen Grenze als Ergänzung der INTERREG-Mittel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingesetzt werden. Schrittweise wird das Instrument den Schwerpunkten innerhalb des Erweiterungsprozesses angepasst, wozu die finanzielle Aufstockung gehört.<sup>72</sup> Nach dem Kopenhagener Gipfel wird PHARE zum wichtigsten Finanzinstrument bei der Unterstützung der Beitrittsvorbereitungen der MOE-Staaten ausgebaut (Europäische Kommission GD Erweiterung 2000).

Die Beitrittsperspektive für Polen und weitere MOE-Staaten wird auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Kopenhagen 1993 festgelegt. Als Beitrittsvoraussetzungen gelten fünf Kriterien: Stabilität der Demokratie (Menschenrechte, Rechtsstaat), Fähigkeit, den ‚acquis communautaire‘<sup>73</sup> zu erfüllen, funktionierende Marktwirtschaft, Konkurrenzfähigkeit im gemeinsamen Binnenmarkt, Übereinstimmung mit politischen und wirtschaftlichen Zielen der EU (Europäische Kommission 1997, Bulletin EU 7/8-1997). Im Mai 1995 legt die Kommission das Weißbuch zur ‚Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union‘ vor. Darin werden die zwei wichtigsten Instrumente zur Heranführung der Kandidaten dargelegt: Zum einen die Europa-Abkommen, zum anderen der ‚strukturierte Dialog‘ zwischen den Mitgliedsstaaten und den Institutionen der EU. Der Gipfel von Madrid 1995 beschließt die einzelstaatliche Prüfung der Beitrittsanträge hinsichtlich der Umsetzung der Kopenhagener Kriterien. Der Gipfel von Luxemburg 1997 leitet den Erweiterungsprozess offiziell ein, dazu gehört die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit 6 Beitrittskandidaten im März 1998. Es werden ‚Beitrittspartnerschaften‘ als Instrument einer ‚intensivierten Heranführungsstrategie‘ eingeführt. Der Europäische Rat legt Grundsätze, Prioritäten und Zwischenziele der Beitrittspartnerschaften fest, die als Vorgaben in die Förderprogramme der Beitrittsstaaten für die Übernahme des Gemeinschaftsrechts einfließen. Im Frühjahr 1998 werden mit den ersten Kandidaten bilaterale Regierungskonferenzen durchgeführt. Im April 1998 wird zudem ein ‚Screeningverfahren‘ implementiert, um die jeweiligen Probleme bei der Übernahme des Besitzstandes analysieren zu können. Nach einer Entscheidung des Europäischen Rates von Luxemburg wird die Europäische Kommission ab Ende 1998 regelmäßige Berichte über den Fortschritt jedes Bewerberlandes vorlegen.

1997 wird die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit Polen vorgeschlagen. Als Politikfelder für Staaten mit Entwicklungsrückstand werden Landwirtschaft, Umwelt und Verkehr genannt; und: *„Zudem werden weitere Verwaltungsreformen unerlässlich sein,*

---

von den Mitgliedsstaaten ratifiziert werden. Der deutsche Bundestag verabschiedete das Gesetz zum Europa-Abkommen am 26.08.1993 (BGBl. 1993, Teil II, S. 1316).

<sup>72</sup> In der Verordnung von 1989 wird die finanzielle Unterstützung von Ungarn und Polen durch PHARE bis Ende 1990 auf insgesamt 300 Millionen ECU festgelegt (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 31989R3906). 1998 erhält alleine Polen aus PHARE-Mitteln 198 Millionen 53 Millionen € entfallen auf PHARE-CBC für grenzüberschreitende Projekte (Europäische Kommission 2000).

<sup>73</sup> Unter ‚acquis communautaire‘ wird der Gemeinsame Besitzstand der Gemeinschaft verstanden.

wenn Polen die Strukturen zur vollen Anwendung und Durchsetzung des Besitzstands erhalten soll“ (Europäische Kommission 1997, Bulletin EU 7/8-1997). Strukturelle Defizite werden in der Regionalpolitik registriert. Polen verpflichtet sich, Verwaltungsbehörden, Haushaltsverfahren, Finanzinstrumente und Kontrollmechanismen zu schaffen, die nach dem Beitritt die Strukturprogramme der Union effektiv umsetzen sollen. 1998 werden dann ‚Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft‘ mit Polen vereinbart. Kurzfristige Priorität hat die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, „vor allem Verbesserungen in den Bereichen Zoll, Überwachung der staatlichen Beihilfen, Ministerien und Dienststellen für Justiz und Inneres, Finanzkontrolle, Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen (vor allem in bezug auf die Einrichtungen an der Außengrenze), Umweltschutz, Steuern und Regionalpolitik“ (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 31998D0260. Anhang 3.1.). Entsprechend werden vor allem Verwaltungen und Gerichtsbarkeit in den seit 1995 bestehenden ‚strukturierten Dialog‘ einbezogen. Dieser Dialog macht die Einübung der Zusammenarbeit mit verschiedenen Institutionen der Gemeinschaft – unabhängig von den konkreten Inhalten und Zielen der Zusammenarbeit – zum Bestandteil der Beitrittsvorbereitung. Hilfestellung seitens der EU-Mitgliedsstaaten, zum Beispiel durch Austausch von Experten, wird große Bedeutung beigemessen. In der ‚Agenda 2000‘ wird die Heranführung erstmals zeitlich präzisiert: Schrittweise Übernahme des Besitzstands, Einüben der Arbeitsprogramme und Methoden der Gemeinschaft und ab 2000 Finanzbeihilfen zur Vorbereitung auf den Beitritt (Europäische Kommission 1997, Bulletin EU 7/8-1997).

### **1.2.1.3. Einflüsse jenseits der EU auf dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen**

Der Europarat strebt eine größere Einheit und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten an, was vornehmlich durch die Stärkung der Demokratie und der Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene realisiert werden soll (Europarat, allgemeine Informationen). Seit den 1950er-Jahren wird die europäische Integration durch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gemeinden und Regionen vorangetrieben (Beyerlin 1988), um die Solidarität zwischen den Bürgern zu stärken. Konkretisiert wird dies im ‚Europäischen Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften‘ von 1980.<sup>74</sup> Das Abkommen beruht in seinem völkerrechtlich verbindlichem Teil auf dem Grundgedanken, dass die europäische Integration durch Verträge und Abkommen im Verwaltungsbereich forciert und Gebietskörperschaften für die Ziele des Europarates aufeinander bezogen werden müssen (Europarat 1980, Präambel). Damit verweist der Europarat auf seine Satzung, die als Felder der Zusammenarbeit u.a. die Bereiche des Rechtes und der Verwaltung nennt (Europarat 1949. Artikel I (a)).

Als grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Sinne der Rahmenkonvention gilt „jede Abstimmung mit dem Ziel der Stärkung und Weiterentwicklung der nachbarschaftlichen Beziehungen“ (Europarat 1980. Artikel 2 (1)). Dazu gehören Regional-, Stadt- und Landentwicklung, Umweltschutz, Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen für die Bürger sowie gegenseitige Hilfe im Unglücks- und Katastrophenfall. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird durch verschiedene Funktionen definiert: Zum einen soll sie die übergeordneten Ziele des Europarates erfüllen, zum anderen wird sie als hilfreich für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben angesehen, insbesondere auch zur regionalen Entwicklung der Grenzregionen beitragen. Damit schließt

---

<sup>74</sup> Völkerrechtlich in Kraft getreten ist das Rahmenabkommen am 22.12.1981. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte es am 21.9.1981, in Polen ist es 1993 in Kraft getreten.

die Rahmenkonvention den Kreis zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung der Grenzregionen und dem „*Zusammengehörigkeitsgefühl der Völker Europas*“ (Europarat 1980, Präambel). Als Akteure werden regionale und örtliche Verwaltungsebenen angesprochen.

Mit der Rahmenkonvention verpflichten sich die Mitgliedsstaaten, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften im eigenen Zuständigkeitsbereich zu erleichtern und zu fördern. Dabei sollen sowohl die innerstaatlich vereinbarten Zuständigkeiten von Gebietskörperschaften als auch die Zuständigkeiten im Bereich der internationalen Beziehungen gewahrt bleiben (Europarat 1980, Artikel 2 (1); Artikel 3 (4)). Hauptziel ist die Förderung vertraglicher Vereinbarungen und eine Verrechtlichung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften, um Gebietskörperschaften im grenzüberschreitenden Kontext dieselben Möglichkeiten und Kompetenzen wie im innerstaatlichen Bereich zu gewähren. Hierfür legt der Europarat verschiedene Modellverträge und Muster in Form von Vereinbarungen, Satzungen und Verträgen vor, die – im Gegensatz zu den generellen Verpflichtungen zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – für die Mitgliedstaaten nicht rechtlich bindend sind.

Die ‘Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung’ von 1985<sup>75</sup> setzt ebenfalls auf die Verbindung von subnationalen Verwaltungsstrukturen und europäischer Integration: „*Aware that the safeguarding and reinforcement of local self-government in the different European countries is an important contribution to the construction of a Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power*“ (Europarat 1985, Präambel). Die Charta ist die erste völkerrechtlich verbindliche Anerkennung des Rechtes auf eigenverantwortliche kommunale Selbstverwaltung. Danach soll öffentliche Verantwortung möglichst eigenständig und bürgernah gestaltet werden, allerdings innerhalb der gesetzlichen Ermächtigung des jeweiligen Staates. Die auf die Kommunen zu übertragenden Rechte sollen exklusiv und vollständig sein und dürfen weder von zentralen noch regionalen Stellen eingeschränkt oder limitiert werden (Europarat 1985, Artikel 4 (4)). Rechtsansprüche und Verantwortungsbereiche lokaler Autoritäten müssen rechtlich festgelegt und überprüfbar sein; außerdem werden übergeordnete Stellen zu Konsultationen mit Kommunen aufgefordert, sobald diese von politischen Entscheidungen betroffen sind. In der Charta wird sowohl auf das Recht zur kommunalen Zusammenarbeit eingegangen: „*Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to cooperate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest*“ (Europarat 1985, Artikel 10 (1)) als auch auf das Rahmenabkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: „*Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to cooperate with their counterparts in other states*“ (Europarat 1985, Artikel 10 (3)).

#### **1.2.1.4. EU-Integrationsidee mit Auswirkungen auf Funktion und Aufgabe von Staatsgrenzen**

Die Überwindung von Staatsgrenzen ist ein wesentliches politisches Leitmotiv der Europäischen Union, das auf das Ziel der Friedenssicherung und den Grundsatz des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes gerichtet ist. Ein breites Spektrum von Politiken nehmen Einfluss auf die Funktion der europäischen Grenzen, so der einheitliche Arbeitsmarkt, die Wirtschafts-, Währungs- und Zollunion, das Schengen-Abkommen, die

---

<sup>75</sup> Die Charta wird 1985 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet und tritt 1988 in Kraft, in Polen ist sie seit 1995 in Kraft.

Schaffung des ‚Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘, Regionalpolitik und Strukturförderung. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages haben Bereiche wie die Verkehrspolitik, Kultur- oder Umweltpolitik Staatsgrenzen überschritten und damit deren Symboliken verändert. Grenzaufgaben und -funktionen werden durch divergierende Entscheidungsmechanismen bestimmt; diese reichen von intergouvernementalen Abkommen im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik bis zur supranationalen Wirtschaftspolitik (Fligstein/McNichol 1997).

Die Bestimmungen der Europäischen Union bezüglich Aufgaben und Funktionen von Staatsgrenzen unterscheiden zwischen ‚innen‘ und ‚außen‘, zwischen Binnenmarkt und EU-Außengrenzen. Grundsätzlich wird die Auslegung der Grenzpolitik, insofern die Grenzen geographisch innerhalb der Europäischen Union liegen, vom Motiv des ‚Verbindenden‘ getragen. WINKLER hebt die neue Funktion von Staatsgrenzen innerhalb der EU hervor: *„Die Staatsgrenzen der EU-Mitgliedsstaaten haben seit dem Vollwirksamwerden des Abkommens von Schengen, infolge der expansivem Arrondierung von Staatsaufgaben durch die EU und im Verhältnis der Mitgliedsstaaten zueinander vielfach nur noch den Rang von Ländergrenzen in einem Bundesstaat“* (Winkler 1997). Die Funktionen der EU-Außengrenzen sind im Vergleich zu den europäischen Binnengrenzen erheblich heterogener geprägt; sie stellen gleichzeitig Zoll- und Migrationsgrenzen dar, ohne jedoch eine einheitliche Funktion zu besitzen. Die Funktionen der Staatsgrenzen sind vom politischen Klima der jeweiligen Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Anrainerstaaten abhängig. Entlang der deutsch-polnischen Grenze treffen verschiedenartige, nicht-kohärente Einflüsse aufeinander: Zum einen symbolisiert das Schengen-Abkommen durch die Sicherung und Kontrolle der Außengrenzen das ‚trennende‘ Moment der Staatsgrenzen, zum anderen ist die europäische Regional- und Sozialpolitik (Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit) auf der Grundlage einer Heranführungsstrategie darauf ausgerichtet, die Überwindung von Staatsgrenzen zum Instrument der Integration und Erweiterung der Europäischen Union zu machen. Mit der Aufnahme des Schengen-Abkommens in den EG-Vertrag und der damit verbundenen Festschreibung eines ‚Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten‘ ins Gemeinschaftsrecht wird die Existenz unterschiedlicher Grenzfunktionen auch innerhalb der Gemeinschaft anerkannt.<sup>76</sup>

Der Vertrag von Amsterdam erweitert die EU-Kompetenzen bezüglich staatlicher Hoheitsrechte. Grundmotive der europäischen Integration – Sicherung von Frieden und Freiheit – werden durch die Definition vom ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ schrittweise in die originäre Zuständigkeit der Gemeinschaft übertragen. Dazu gehören die Kontrolle der Außengrenzen, das Asylrecht, Fragen der Einwanderung und die juristische Zusammenarbeit in Zivilsachen (EU, Der Vertrag von Amsterdam: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/a11000.htm>). Hauptsächlich geht es um die Abstimmung nationaler Politiken im Bereich der Grenzsicherung und -kontrolle, wodurch auch durch den Amsterdamer Vertrag keine einheitlichen Entscheidungsstrukturen für die Bestimmung von Aufgaben und Funktionen von Grenzen geschaffen werden.

---

<sup>76</sup> So haben sich England, Irland und Dänemark zunächst der Annahme des Schengen-Abkommens und in der Folge der Übernahme des Titels IV verweigert; sie sind bis heute nicht zur Einhaltung und Umsetzung verpflichtet.

### 1.2.1.5. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Teil der europäischen Integrationsidee mit Blick auf die EU-Außengrenzen

Grundgedanke der Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit als Teil der europäischen Regional- und Sozialpolitik ist die Überlegung, dass Grenzregionen in zweierlei Hinsicht isoliert sind: Zum einen trennen Staatsgrenzen die Grenzkommunen in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht voneinander, zum anderen wird die Förderung von Grenzgebieten im nationalen Rahmen häufig vernachlässigt (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 32000Y0523(01)). Durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG werden beide Aspekte berücksichtigt, da die Dynamik des Binnenmarktes als nicht ausreichend für eine positive Entwicklung von Grenzregionen angesehen wird. Ziel ist die Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit zur ausgewogenen Entwicklung des gemeinschaftlichen Raumes und zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes in der Gemeinschaft (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 32000Y0523(01)).

Seit 1989 unterstützt die Europäische Union im Rahmen der Strukturfonds grenzüberschreitende Projekte, um grundsätzliche Strukturprobleme von Grenzgemeinden – *„institutionelle Trennung der Grenzgemeinschaften einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Trennung, die eine kohärente Verwaltung der Ökosysteme verhindert“* sowie die *„Randlage der Grenzregionen im Verhältnis zu den jeweiligen nationalen Wirtschaftszentren“* – zu überwinden (Europäische Kommission GD Regionalpolitik 2000: 2). 1990 entsteht die Gemeinschaftsinitiative INTERREG I zur allgemeinen wirtschaftlichen Umstrukturierung und Entwicklung von Grenzregionen, für spezielle Infrastrukturprojekte wird das Programm REGEN aufgelegt, die zusammen die INTERREG II (1994-1999) bilden.

Seitens der Kommission ist die Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit zunächst auf das ökonomische Entwicklungspotenzial ausgerichtet (Europäische Kommission DG Regionalpolitik 1998, Wulf-Mathies), um die Wettbewerbsfähigkeit von Grenzregionen innerhalb einer globalen Wirtschaft zu verbessern. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird als ein sinnvolles Instrument betrachtet, um die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen politischen Ebenen und letztendlich die Bildung einer europäischen Identität zu fördern. Vor dem Hintergrund der jeweiligen geschichtlichen Belastungen und Ressentiments soll demonstriert werden, dass sich Integration nicht allein nur in einem nachbarschaftlichen Nebeneinander erschöpft, sondern darüber hinaus politisches Miteinander impliziert. Die *„Überwindung der Grenzen“* wird dabei als Mittel eingesetzt, um eine neue europäische Identität zu schaffen (Wulf-Mathies 1998a: 1). Entlang der EU-Außengrenzen soll INTERREG helfen, *„die Anpassung der Regionen an den Außengrenzen an ihre neue Rolle als Grenzregionen eines einzigen integrierten Marktes zu fördern“* (Europäische Union Regionalpolitik 2000: 2); zudem die Möglichkeit schaffen, *„die neuen Kooperationsmöglichkeiten mit Drittländern in den Regionen an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu nutzen“* (Europäische Union Regionalpolitik 2000: 2).

1994 wird das Programm PHARE-CBC zur Lösung von akuten Problemen von Grenzregionen in den MOE-Staaten sowie für die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Grenzregionen eingeführt.<sup>77</sup> Vor allem das Europäische Parlament erkennt von Anfang an die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für die Erweiterung, was von der Kommission schließlich aufgenommen wird: *„The Commission and the other institutions recognise the particular problems facing border regions and the importance of transborder cooperation in the next enlargement. The Commission allocates approximately 10 % of the PHARE budget to cross border cooperation (compared to the 2-3 % of*

---

<sup>77</sup> PHARE-CBC steht allen MOE-Staaten offen, die Hilfe aus PHARE erhalten.



*Structural Funds allocated to INTERREG inside the Union*“ (Europäische Kommission. Informationen zur Erweiterung: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct\\_funds.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/struct_funds.htm)). Das CBC – wie das gesamte PHARE-Instrumentarium – folgt Vorgaben aus den Abkommen über die Wirtschaftshilfe an Mittel- und Osteuropa von 1989 sowie den Europa-Abkommen. PHARE-CBC wird von der Kommission verwaltet und als Zuschüsse gezahlt.<sup>78</sup> PHARE-CBC finanziert z.B. gemeinsam durchgeführte Projekte mit benachbarten EU-Mitgliedsstaaten, wobei auf die besondere Bedeutung lokaler und regionaler Initiativen sowie gemeinsamer grenzüberschreitender Projekte ausdrücklich hingewiesen wird. Als Vorbild dienen die strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen des INTERREG-Programms (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 311994R1628. Artikel 1), ohne dass PHARE-CBC in Aufbau oder Struktur diesem entspricht.

---

<sup>78</sup> 1999 belief sich das PHARE-CBC-Budget insgesamt auf 180 Millionen €.

## 1.2.2. Nordamerikanische Integrationsidee mit Auswirkung auf die US-mexikanische Grenzregion

### 1.2.2.1. Grundsätze der nordamerikanischen Integrationsidee: NAFTA<sup>79</sup>

Der Schwerpunkt des Anfang 1994 in Kraft getretenen NAFTA-Vertrages<sup>80</sup> zwischen den USA, Kanada und Mexiko betrifft handelspolitischen Vereinbarungen. Zum Aufbau einer Freihandelszone ist über ein Zeitraum von 15 Jahren der asymmetrische Abbau von Handelsbarrieren und Zöllen vorgesehen, der spezifisch nach Sektoren und Ländern gestaffelt ist. Es wird keine Angleichung für Zölle und Tarife aus Drittstaaten vereinbart, die Mitglieder behalten ihre handelspolitische Unabhängigkeit. Der Vertrag gleicht einer Konföderation zwischen souveränen Staaten (Abbott 1999). Die allgemeinen Ziele des NAFTA-Vertrages sind der Abbau von Handelsschranken und Förderung des grenzüberschreitenden Waren- und Serviceverkehrs zwischen den Parteien sowie Förderung des fairen Wettbewerbs und von Investitionen innerhalb der Freihandelszone, Schutz des geistigen Eigentums, Einführung von Verfahren zur Umsetzung des Abkommens und zur Schlichtung von Streitfällen sowie Grundlage für weitere trilaterale, regionale und multilaterale Kooperationen, um das bestehende Abkommen zu vertiefen und auszuweiten (NAFTA. Part One: General Part. Objectives. Article 102). Ziel des Abkommens ist der freie Austausch von Gütern, Kapital und Dienstleistungen innerhalb des NAFTA-Raumes. Zudem werden Klauseln zum Schutz des geistigen Eigentums und der Rechtsgrundlage ausländischer privater oder institutioneller Investoren aufgenommen. Unternehmen aus NAFTA-Mitgliedsstaaten wird der uneingeschränkte Status von Inlandsunternehmen zugesichert. Die Souveränitätsrechte der Mitgliedsstaaten bleiben bestehen; auch für künftige Gesetzesentwürfe werden keine Mindeststandards festgelegt.

In der Präambel des Vertrages werden politische Ziele jenseits ökonomischer Interessen genannt: „*Strengthening the special bonds of friendship and cooperation among their nations*“ (NAFTA, Preamble); dazu zählen insbesondere die Verbesserung von Arbeits- und Lebensbedingungen, Schutz der Umwelt, Sicherung der Flexibilität bezüglich Wohlfahrtsgesetze, Förderung nachhaltiger Entwicklung und Stärkung von Umweltschutzmaßnahmen (NAFTA, Preamble). Diese Politikfelder sollen durch trilaterale und bilaterale ‚side agreements‘ (Zusatzabkommen) realisiert werden. Erstmals in der Geschichte der USA formuliert die politische Führung des Landes umweltpolitische und arbeitsrechtliche Zielsetzungen im Rahmen eines Handelsabkommens. Eine Harmonisierung der Gesetze und Standards innerhalb des NAFTA-Raumes ist damit allerdings nicht verbunden; stattdessen werden die existierenden nationalen Gesetze als Maßstab genommen, deren Einhaltung („effective enforcement“) überprüft wird; die nationale Souveränität bleibt gewahrt; es werden immerhin quasi-moralische Verpflichtungen zur Einhaltung hoher Standards und Qualitäten ausgesprochen.

Auf Grundlage des Freihandelsabkommens und der ‚side agreements‘ sind Organisationen unterschiedlicher Kategorien entstanden. Im Mittelpunkt steht die ‚Free Trade Commission‘ (FTC), die die Umsetzung und Implementierung des NAFTA-Abkommens kontrolliert. Die

---

<sup>79</sup> Wirtschaftspolitische Einzelheiten des Freihandelsabkommens und die Auswirkungen auf zwischenstaatliche Handelsströme werden hier nicht erörtert. Hierzu sind zahlreiche Veröffentlichungen erschienen mit Evaluationen auf Mikro- wie Makroebene; siehe hierfür u.a. USTR ([www.ustr.gov](http://www.ustr.gov)) mit neuesten Import- und Exportstatistiken sowie einzelstaatliche Analysen; Einschätzungen des US-Kongresses unter [www.goa.gov](http://www.goa.gov). Für eine Analyse von NAFTA als Teil einer breiter angelegten US-Handelspolitik siehe Bergsten/Schott 1997; Fisher 1999a; Schott 1999. Stattdessen werden die Auswirkungen des Abkommens auf die nordamerikanische Integration, die Funktion von Staatsgrenzen sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit thematisiert.

<sup>80</sup> Die nachfolgenden Ausführungen gründen sich soweit nicht anders ausgewiesen auf amtliche Informationen der US-Bundesebene zur Struktur, Aufgabenstellung und Besetzung der NAFTA-Organisationen, wie sie durch das General Accounting Office veröffentlicht wurden (U.S. GAO-Report 1994) bzw. auf die NAFTA-Texte (<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/env-9141.stm>).

FTC setzt sich aus den für Handelsfragen zuständigen Bundeskabinettsmitgliedern zusammen. Zu ihren Aufgaben gehört die Lösung von Handelsstreitigkeiten durch die Entwicklung von ‚dispute resolution processes‘, die ordnungsgemäße Umsetzung der NAFTA-Regeln sowie die Überwachung von Arbeitsgruppen. Die FTC ist ein ausschließlich auf Bundesebene angesiedeltes Instrument, in dem allein Handelsexperten interagieren. Einen Mehrebenenansatz ist nicht vorhanden. Das des ‚North American Agreement on Labor Cooperation‘ (NAALC) begründet die ‚Commission for Labor Cooperation‘ (CLC). Die Einrichtung einer ‚Commission for Environmental Cooperation‘ (CEC) geht auf das ‚North American Agreement on Environmental Cooperation‘ (NAAEC) zurück. Sowohl die CLC als auch die CEC sind paritätisch besetzte Kontrollorganisationen, die die Beachtung und Einhaltung der nationalen Gesetze garantieren sollen und bei Streitfällen berechtigt sind, öffentliche Untersuchungen anzusetzen. Die Zusatzabkommen sehen ‚non-governmental petitions‘ vor, wonach auch Personen, die nicht zur amerikanischen Administration gehören, Verstöße gegen das jeweils in einem Staat geltende Arbeits- oder Umweltrecht melden können, die dann von den Kommissionen weiter untersucht werden. Eine trilaterale Gesetzgebung oder abgestimmte Richtlinien für die Petitionen existiert nicht; als Ausgangsbasis der Kooperation und Kontrolle gilt das nationale Recht.

Im Rahmen von bilateralen Abkommen zwischen den USA und Mexiko werden darüber hinaus Institutionen zur Finanzierung und Evaluierung von Umwelt- und Infrastrukturprojekten an der US-mexikanischen Grenzregion eingerichtet. Dies ist zum einen die North American Development Bank (NADBank), zum anderen die Border Environment Cooperation Commission (BECC) an der auch subnationale Akteure beteiligt sind.

### **1.2.2.2. Politische Zielsetzungen**

WIARDA führt die amerikanische Entscheidung, Mexiko als dritten Partner in die bereits bestehende Freihandelszone zwischen den USA und Kanada aufzunehmen, auf politisch-strategische Überlegungen zurück: *„To help stabilize a neighboring country of major strategic importance to the United States, in terms of both US international policy and of Mexico’s domestic politics and society, whose stability could not longer be assumed“* (Wiarda 1997: 23). Besonders ökonomische Interessen der US-Wirtschaft, hier vor allem der Energieunternehmen, waren von großer Bedeutung. Darüber hinaus war mit der Einbindung Mexikos in die Freihandelszone die Erwartung verbunden, die Reformbewegung in Mexiko wesentlich zu unterstützen. Diese Kombination von ökonomischen und politischen Strategien nennen die Analysten BERGSTEN/SCHOTT in einer Anhörung vor dem US-Abgeordnetenhaus denn auch als Hauptgründe für die Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages: *„A key American strategic goal was to promote pluralism and democratization in Mexico, on the (correct) view that this would enhance both political and economic stability in Mexico over the long run“* (Bergsten/Schott 1997).

NAFTA stellt aus der Perspektive der USA eine Sicherheitsgarantie dar, die als Ausgangspunkt für eine umfassendere ‚Western Hemisphere Strategic Alliance‘ verstanden wird: Richard FEINBERG, Senior Direktor für inneramerikanische Angelegenheiten im ‚National Security Council‘ unter Präsident CLINTON, bestätigt diese These: *„In the post Cold War world, a free trade agreement is the equivalent of a security commitment“* (Feinberg 1998). BOSWORTH/COLLINS/LUSTIG interpretieren NAFTA als einen symbolischen Versuch der USA und Mexiko, über wirtschaftspolitische Fragen hinaus gemeinsame Entscheidungsprozesse zu etablieren – trotz des bestehenden Misstrauens

aufgrund der historischen und gegenwärtigen Kontroversen: NAFTA scheint „*symbolic of the increased effort both countries are making to find cooperative solutions to bilateral problems*“ zu sein, in dem sowohl handelspolitische wie soziale Thematiken als zusammenhängende, aber kontroverse Bestandteile internationaler Verträge definiert werden (Bosworth/Collins/Lustig 1997: 9).

Neben einer allgemeinen politischen und sozialen Stabilisierung Mexikos als Folge des NAFTA-Vertrages wurde ebenso die kurz- und mittelfristige Lösung komplexer Interdependenzen erwartet, die sich aus amerikanischer Perspektive als zwischenstaatliche Problematiken mit innenpolitischen Konsequenzen darstellen, was man vor allem an der Frage der Migration erkennen kann. Von den Befürwortern wurde der NAFTA-Vertrag in diesem Sinne als Vehikel zur Einschränkung der mexikanischen Migration gepriesen. Mexikos Präsident SALINAS versprach für die Zukunft *„to export goods and not people“*; Präsident CLINTON argumentierte anlässlich der Vertragsunterzeichnung am 14.9.1993 ähnlich: *„[NAFTA] means an even more rapid closing of the gap between our two wage rates. And as the benefits of economic growth are spread in Mexico to working people [...] [they'll] have more disposable income to buy more American products and there will be less illegal immigration because more Mexicans will be able to support their children by staying home“* (zitiert in Manning 2000). Die Erwartung, die undokumentierte Migration entscheidend einschränken zu können, ohne dabei Mexiko wesentliche Mitspracherechte einzuräumen, war eine der entscheidendsten Argumente konservativer Politiker für die Unterstützung des NAFTA-Vertrages.

Besondere Bedeutung für die Gestaltung des Vertrages hatten politische Zielsetzungen, die auf der staatlichen Ebene nicht diskutiert wurden. Bereits im Vorfeld des Abkommens sind neben wirtschaftlichen Fragen soziale und politische Problematiken entstanden (Lorey 1993), die in der inneramerikanischen Diskussion thematisiert und als Argumente gegen eine Verabschiedung des Vertrages vorgetragen wurden. Insbesondere Vertreter von Gewerkschaften und Umweltschützer übten massiven politischen Druck auf die US-Regierung aus; eine Verabschiedung des Vertrages im US-Kongress ohne zusätzliche politische Zugeständnisse wurde unmöglich. NISSEN, ein Vertreter der Gewerkschaften, spricht über den ‚Kampf‘ gegen bzw. um NAFTA als *„perhaps the most positive U.S. development in international trade union practice in decades“* (Nissen o.J.). Um die politischen Forderungen zumindest teilweise zu erfüllen, wurden unter Präsident CLINTON daraufhin Zusatzabkommen formuliert, um den bereits zur Unterschrift vorliegenden NAFTA-Hauptvertrag nicht neu verhandeln zu müssen. Auseinandersetzungen und Konflikte zwischen den politischen Aktivisten – sowohl zwischen Umweltschützern und Gewerkschaften, aber auch zwischen den jeweiligen nationalen Gruppierungen – führten letztendlich dazu, dass eine Festschreibung weiterreichender politischer Forderungen nicht erreicht werden konnte (Fox 2000). WISE fasste rückblickend zusammen, dass trotz der Bedenken des US-Kongresses bezüglich des Verlustes an Souveränität und trotz der Kritik von Gewerkschaften und Umweltschützern an den mangelnden Umwelt- und Arbeitsstandards der NAFTA-Vertrag als Erfolg von privaten Initiativen und *„government-business-coalitions“* gewertet werde (Wise o.J.).

### **1.2.2.3. NAFTA-Integrationsidee mit Auswirkungen auf Funktionen und Aufgaben von Staatsgrenzen**

Im NAFTA-Vertrag wird auf die Bedeutung von Staatsgrenzen jenseits des freien Austauschs von Waren, Kapital und Dienstleistungen nicht eingegangen. Lediglich die Formulierung der Präambel, wonach die vertragliche Festschreibung ökonomischer Integration dem Ziel der Freundschaft und Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten dienen solle, weist auf einen politisch motivierten Leitgedanken bezüglich Funktion und Gestaltung von Staatsgrenzen hin. Die im NAFTA-Vertrag formulierten Grundrechte- und -freiheiten beinhalten keine Arbeitnehmerfreizügigkeit; es wird lediglich ein neues Visum (TN-Visa) für Staatsbürger aus einem der NAFTA-Mitgliedsländer eingeführt, das allerdings nicht einheitlich ist und besonders für mexikanische Staatsbürger starke Beschränkungen bezüglich Dauer, Tätigkeit und Anzahl der vergebenen Visa enthält. Stattdessen wird ein langfristig abnehmender Migrationsdruck auch ohne gesetzliche Regelungen erwartet, um die US-Souveränität in der Migrationsgesetzgebung sichern zu können. So hieß es in einem U.S. GAO Report im Vorfeld des Vertrages: *„NAFTA does not provide for open borders or the complete freedom of movement for labor among participating countries... In the long run, illegal Mexican migration to the United States should decrease if the Mexican economy can provide the jobs needed by an expanding domestic workforce. The implementation of NAFTA is ultimately expected to accelerate Mexico’s economic development, thus helping alleviate emigration pressures“* (zitiert in Manning 2000).

Abgestimmte politische Steuerungsmechanismen, zum Beispiel zur Regulierung des Arbeitsmarktes, fehlen. Dasselbe gilt für die Sicherheitspolitik und die Gestaltung wohlfahrtstaatlicher Politiken jenseits von Umwelt- und Arbeitsstandards. Die Gestaltung der Grenzfunktionen und –aufgaben bleibt uneingeschränkt in nationalstaatlicher Kompetenz. Letztendlich hat die US-mexikanische Grenze im Ergebnis eine neue faktische Bedeutung als Symbol staatlicher Unabhängigkeit und Souveränitätsbestrebungen erhalten.<sup>81</sup>

### **1.2.2.4. Auswirkungen des NAFTA-Vertrages auf grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird innerhalb des NAFTA-Vertrages nicht unmittelbar thematisiert. Im Vorfeld des Vertrages wurde die prekäre Umweltsituation der Grenzregion von amerikanischen NGOs hervorgehoben und eine stärkere politische und finanzielle Unterstützung als Bedingung für die Ratifikation des Vertrages gefordert. Entsprechend erklärten die zuständigen US-Politiker, dass die positivsten Auswirkungen des Freihandelsabkommens in der Grenzregion erwartet werden und eine Aufstockung der finanziellen Mittel für die Grenzregion nötig sei, um Projekte zur Förderung der regionalen Infrastruktur zu finanzieren, Handelserleichterungen erforderlich, aber auch lokale Bedürfnisse der Grenzbewohner zu berücksichtigen seien. Ausdrücklich wurde die Finanzierung von neuen und besser ausgebauten Grenzübergängen, Straßenführungen, Lagerhallen, eine Aufstockung des Personals im Zoll- und Grenzschutzbereich und die Schaffung einer urbanen wie industriellen Infrastruktur versprochen (Bernal 1992).

In den bilateralen Zusatzabkommen zwischen den USA und Mexiko wird die Gründung der ‚Border Environment Cooperation Commission‘ (BECC) und der ‚North American

---

<sup>81</sup> Siehe hierzu Kap.3.1.2. , in denen die zeitliche Parallelität zwischen Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages und einer Aufrüstung der US-mexikanischen Grenze zum Ausdruck kommt.

Development Bank' (NADBank) beschlossen, um Infrastrukturprojekte in der Grenzregion zu finanzieren und damit zu einer generellen Verbesserung der Umweltsituation in der US-mexikanischen Grenzregion beizutragen. Anders als FTC, CLC und CEC sind BECC und NADBank keine Kontrollgremien, sondern für die Evaluierung und Finanzierung von Infrastrukturprojekten in der Grenzregion zuständig. Geplante Projekte werden durch die BECC evaluiert, erst dann erfolgt eine Kreditvergabe durch die NADBank. Die BECC ist darauf ausgerichtet, den Grenzregionen technische Hilfe für Planung, Entwicklung und Realisierung von Wasser-, Abwasser- und Abfallprojekten anzubieten. Dabei soll mit den Akteuren auf allen Ebenen der kommunalen und einzelstaatlichen Administration zusammengearbeitet werden in der Erstellung so genannter Masterpläne (BECC-NADBank 1999); zudem werden Netzwerke gefördert und neue Kapazitäten aufgebaut. Besonders das ‚Public Participation Program‘ und ‚State Inter-Institutional Coordinating Program Committee‘ sind darauf ausgerichtet, die Zusammensetzung der Akteure im vertikalen wie im horizontalen Bereich zu vergrößern. Die NADBank verfügt darüber hinaus über ein so genanntes ‚Regionalization Program‘, durch das Projekte entwickelt werden sollen, die mehr als einer Kommune zu gute kommen.

Im Mandat von BECC und NADBank ist keine grenzüberschreitende Dimension enthalten. Selbst in ersten Projektbeschreibungen gibt es keinen Hinweis auf grenzüberschreitende oder regionale Projekte (BECC-NADBank 1999). Die grundsätzliche Planung und Umsetzung von durch BECC und NADBank geförderten Projekten bleiben ausschließlich in Händen der innerstaatlich verantwortlichen Entscheidungsebenen. Als Evaluierungskriterium gelten die Vorgaben, dass Projekte umweltpolitisch und finanziell nachhaltig sein müssen. Ebenso wenig ist es Aufgabe von NADBank oder BECC, einen umfassenden grenzüberschreitenden Entwicklungsplan für die Grenzregion auszuarbeiten. Allerdings sind in den Gremien von BECC auch Akteure der Grenzregionen und -staaten vertreten, die selbst grenzüberschreitend agieren.

### **1.2.3. Vergleich der transkontinentalen Integrationskonzepte<sup>82</sup>**

#### **1.2.3.1. Europäisches Integrationskonzept**

Grundkonsens der europäischen Integration ist die Synthese ökonomischer und politischer Zielsetzungen, es fehlt allerdings eine einvernehmliche Auffassung über die tatsächlich gewünschte Intensität der europäischen Integration.<sup>83</sup> Die finanzielle Förderung der Regional- und Sozialpolitik der Europäischen Union durch die Strukturfonds basiert auf der Überzeugung, dass der einheitliche Binnenmarkt und die Wirtschaftsbeziehungen allein nicht in der Lage sind, Unterschiede innerhalb der Mitgliedsstaaten auszugleichen. Die europäische Regionalpolitik betont daher das Prinzip der Nachhaltigkeit: Statt projektbezogener, kurzfristiger Förderung stehen mittel- und langfristige Programme im Mittelpunkt, die durch die Strukturfonds unterstützt werden. Umfassende und langfristige Entwicklungsprogramme sind gerade für die Bildung von Vertrauen innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von großer Wichtigkeit.

Eine zusätzliche Bedeutung erhält die Regional- und Sozialpolitik aufgrund ihrer identitätsstiftenden Dimension. Trotz der Kontinuität der Integration fehlt bisher eine europäische Öffentlichkeit, die sich mit der Gemeinschaft identifiziert. In diesem Zusammenhang haben Themen wie Demokratiedefizit und mangelnde Transparenz, Nationalismus sowie Unterschiede der politischen Kultur Einfluss. Der geförderte Regionalismus soll eine europäische Identität stiften und die Ausbildung eines europäischen Demos unterstützen. Regionalpolitik in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip sollen das Vertrauen in Europa und die europäischen Institutionen vertiefen und die jeweiligen Bevölkerungen für den europäischen Prozess begeistern. Regionale Beteiligung gilt als Legitimationsnachweis der Gemeinschaftswendung und als Instrument der Effektivitätssteigerung. Die Einbeziehung regionaler Akteure in die Entscheidungsprozesse kann als Versuch gewertet werden, neue politische Ebenen in die Mitbestimmung zu integrieren. Gesamteuropäische Einflüsse prägen die Gestaltung der deutsch-polnischen Staatsgrenze und den Charakter der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation. Staatsgrenzen sind ein wichtiges Moment der übergreifenden europäischen Integrationskonzeption. In dieser Langzeit-Vision wird das (ab)trennende Element von Staatsgrenzen reduziert, ihre verbindende Funktion gestärkt. Neben sicherheitsrelevanten Aufgaben rücken wohlfahrtssteigernde Aspekte immer mehr in den Vordergrund. Besonders in den Initiativen des Europarates stehen lokale und regionale Gebietskörperschaften und Verwaltungsakteure im Zentrum der Kooperationsanstrengungen.

Bezüglich der EU-Osterweiterung steht nicht allein die wirtschaftspolitisch motivierte Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes im Vordergrund, sondern vielmehr der Ausgleich und die Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen als wesentliches Instrument der Integration. Bereits im Rahmen der Beitrittsverhandlungen übernimmt die Europäische Union Mitverantwortung hinsichtlich der strukturellen Reformen der Kandidaten und richtet dementsprechend ihre finanzielle, technische und institutionelle Hilfe auf die jeweiligen Umstände aus. Die Beitrittsvoraussetzungen für Polen sind Ausdruck der Grundzüge der europäischen Integration: institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Achtung und Schutz von Minderheiten und die Bereitschaft, sich mit den Grundlagen und Zielen der Europäischen Union sowie

---

<sup>82</sup> Eine umfassende Erläuterung der verschiedenen Integrationskonzepte in Europa und Nordamerika kann an dieser Stelle nicht geleistet werden (siehe dazu Kaiser 1998).

<sup>83</sup> Dies lässt sich unter anderem an der Diskussion um ein ‚Ende der Vergemeinschaftung‘ und verschiedene Konzepte wie ‚Europa à la carte‘, ‚géométrie variable‘, ‚Kerneuropa‘ oder ‚Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten‘ und der zum Zeitpunkt der Verfassung dieser Arbeit bestehende Konvent zur Zukunft Europas ablesen.

der Wirtschafts- und Währungsunion zu identifizieren. Die Beitrittsverhandlungen gestalten sich langwierig und kontrovers und drohen zu einer Desillusionierung der Kandidaten zu führen, was natürlich Auswirkung auf das Klima der deutsch-polnischen Beziehungen sowie auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat.

Der Verwaltungsreform in Polen wird besondere Priorität eingeräumt, auf die sich die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und Polen sowie zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und Polen konzentriert. Je detaillierter die Beitrittskriterien werden, desto stärker werden Programme und Inhalte an den Zielen der Gemeinschaft ausgerichtet. Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bedeutet dieser Zusammenhang eine Aufstockung der Finanzmittel und – aufgrund ihrer Nähe zur Regionalpolitik als Förderschwerpunkt – somit einen nicht zu unterschätzenden Bedeutungszuwachs; zugleich werden aber auch die förderungswürdigen Politikfelder, in denen die Zusammenarbeit stattfindet, zunehmend auf die Ziele des Erweiterungsprozesses ausgerichtet, wodurch der Aufbau von Institutionen und funktionsfähigen Verwaltungsstrukturen in den Mittelpunkt der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der EU-Außengrenzen rückt. Diese beschriebene Entwicklung vollzieht sich zunächst auf nationalstaatlicher Ebene, erstreckt sich jedoch – mit Einführung der Beitrittspartnerschaften und parallel zu den veränderten PHARE-Leitlinien – auch auf lokale und regionale Strukturen.

Der Prozess der europäischen Integration beeinflusst mit der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, der Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten, durch das Schengen-Abkommen und dem Topos vom ‚Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts‘ wesentlich die Aufgaben und Funktionen der Binnen- und Außengrenzen, obgleich Staatsgrenzen natürlich nach wie vor ihre nationalstaatlich identitätsstiftende Funktion behalten. Mit der Vergemeinschaftung zahlreicher Politiken, die mit Staatsgrenzen im Zusammenhang stehen, erhalten neben supranationalen Akteuren zumindest partiell auch subnationale und nicht-staatliche Akteure (gemäß des Subsidiaritäts- und Regionalisierungsprinzips) Zugang zur Gestaltung grenzrelevanter politischer Entscheidungen. Die von der EU-beeinflusste ‚verbindende‘ bzw. ‚trennende‘ Funktion der Staatsgrenzen ist somit wesentlich abhängig vom Vergemeinschaftungsgrad des jeweiligen Politikfeldes; zum anderen besteht auch eine wechselseitige Abhängigkeit der Funktionen, da die Freizügigkeit im Inneren mit der Abschottung der Außengrenzen verbunden ist. Indem europäische Politik subnationale Aufgabenfelder thematisiert, die im Sinne einer übergeordneten Integrationsidee gestaltet werden, existiert die Anbindung der ‚low‘ politics an die Ziele der ‚high‘ politics. Entlang der EU-Außengrenzen kommt es zu widersprüchlichen Konstellationen aufgrund der Abschottung ‚nach außen‘ und der gleichzeitig geförderten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ‚nach innen‘.

Dezentrale grenzüberschreitende Kooperation wird als Instrument zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Wettstreit der Regionen eingesetzt und im Sinne des Europarates außerdem den Prinzipien der Subsidiarität und Dezentralisierung unterstellt. Motiviert wird die Förderung der regionalen Entwicklung zudem durch die Erkenntnis, dass zentralstaatliche wie supranationale Integrationsanstrengungen allein nicht ausreichen werden, um das Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, womit Staatsgrenzen die Aufgabe der europäischen Identitätsstiftung erhalten. Subnationale grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der EU-Außengrenzen muß einer Vielzahl von Anforderungen genügen: Zunächst soll sie als wesentliches Moment der Regionalpolitik die Wettbewerbsfähigkeit steigern und zum Ausgleich zwischen den Regionen beitragen; außerdem muß übergeordneten Zielen der Völkerverständigung entsprochen werden; vor allem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Vorbereitung für den Beitritt verstanden, wodurch die Grenzregionen zur Probebühne für die Osterweiterung werden. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der EU-Außengrenzen wird insgesamt zur inhaltlichen wie strukturellen Einleitung einer



möglichen Vollmitgliedschaft. Der Schwerpunkt der Interessen der Europäischen Union liegt auf sozialer und politischer Integration, die den Prioritäten des Erweiterungsprozesses entsprechen. Die Zusammenarbeit und Professionalisierung von Verwaltungen rückt damit in den Vordergrund, was sich beschränkend auf die Beteiligung lokaler und regionaler Akteure auswirkt. Die Europäische Kommission setzt zunehmend engere Grenzen hinsichtlich der Förderfähigkeit von Inhalten und Besetzung von Akteuren, was ebenfalls die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit lokaler Grenzakteure einschränkt. Vor dem Hintergrund unterschiedlichster Ansprüche und Aufgaben stehen Grenzakteure vor der Herausforderung, eigene Probleme und Thematiken zu verfolgen und unabhängig von den übergeordneten Zielen der europäischen Integration situationsgerecht zu agieren.

### **1.2.3.2. Nordamerikanisches Integrationskonzept**

Der US-Konflikt zwischen unilateraler Ausrichtung und der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit spiegelt sich im Dualismus des NAFTA-Vertrages zwischen der vorherrschenden Konzentration auf ökonomische Inhalte und den politisch-strategischen Intentionen wider. Die Zusatzabkommen sind auf massiven politischen Druck der Öffentlichkeit zustande gekommen. Die neu eingerichteten Institutionen sind nicht mit einem eigenständigen Mandat ausgestattet, was ihre Effektivität sicherlich schmälert. Trotzdem kann der NAFTA-Vertrag als Instrument zur Förderung der Kooperation und als Zeichen des amerikanischen Willens zur politischen Unterstützung Mexikos gewertet werden. Der Vertrag hat in seiner Konsequenz zu einer Überlagerung der vorher strikt getrennten Ebenen von innen- und außenpolitischen Politikzielen geführt. Die US-Regierung sah durch die politischen und wirtschaftlichen Krisen in den 1980er- und 1990er-Jahren in Mexiko und der Zunahme gewalttätiger Konflikte die Stabilität der Hemisphäre bedroht. Als Lösung wurde eine Politik gewählt, die vornehmlich auf wirtschaftliche Stabilität setzte, dabei jedoch auch politische Ziele verfolgte. Insgesamt wuchs durch das Nordamerikanische Freihandelsabkommen mit Mexiko die Möglichkeit der Amerikaner, Einfluss auf innermexikanische Entscheidungen und Entwicklungen zu nehmen.

Der NAFTA-Vertrag konzentriert sich weitestgehend auf Elemente zur Förderung der wirtschaftlichen Integration. Die Souveränität der Mitgliedstaaten für die Gestaltung außen- und zwischenstaatlicher Politik bleibt anders als innerhalb der europäischen Integration nahezu unangetastet. NAFTA konstituiert lediglich eine Freihandelszone, ohne gleichzeitig Zollunion zu sein. Das Abkommen ist als trilateraler Vertrag angelegt, ohne supranationale Organe oder Institutionen zu schaffen; es werden weder Hoheitsrechte abgegeben noch Kompetenzen zur Setzung von Rechtsvorschriften übertragen. Obwohl die Ziele des NAFTA-Vertrages handelspolitisch sind, formuliert die Präambel politisch-integrative Leitgedanken, die eine engere Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten in Aussicht stellen. Es wird ein übergeordnetes nordamerikanisches Integrationskonzept mit den Zielen Freundschaft und Zusammenarbeit definiert, Ziele im Umwelt- und Arbeitsrecht benannt sowie die Verbesserung wohlfahrtsstaatlicher Konzepte angedeutet. Instrumente, um diese Ziele gemeinschaftlich umzusetzen, werden jedoch nicht formuliert. NAFTA wird von den USA vornehmlich als handelspolitisches Instrument eingesetzt, um politisch-strategische Ziele zu erreichen, ohne politische Souveränität abzugeben. Es sind „spill-over“-Effekte von der Ökonomie auf Politikfelder beabsichtigt, ohne jedoch mit einer weitergehenden Integrationsbereitschaft hinsichtlich politischer Entscheidungsprozesse verknüpft zu sein; stattdessen wird vielmehr die Maximierung außen- und innenpolitischer amerikanischer Interessen verfolgt.

Mit den Zusatzabkommen werden Elemente einer positiven kooperativen Integration aufgenommen, um Standards im Arbeitsrecht und Umweltschutz zu gewährleisten. Damit haben sich die USA erstmals bereiterklärt, ein Handelsabkommen mit arbeits- und umweltrechtlichen Fragen zu verbinden. Allerdings werden anders als in Europa üblich keine einheitlichen Mindeststandards vereinbart, Ziel ist es vielmehr, die Beachtung und Einhaltung der jeweiligen nationalen Gesetze zu gewährleisten. Zudem werden die ‚side-agreements‘ so gefasst, dass sie weder die Hauptziele des NAFTA-Abkommens beeinträchtigen noch eigene Gesetzeskraft haben. Die Tatsache, dass diese politisch motivierten ‚Ergänzungen‘ zu einem Bestandteil eines Handelsabkommens werden, kann als Anzeichen einer zukünftigen Intensivierung der Zusammenarbeit gewertet werden und als Eingeständnis, dass mit einer wachsenden ökonomischen Vernetzung und mit weit verzweigten außerökonomischen Interdependenzen gerechnet wird. Bemerkenswert ist auch, dass erstmals die Notwendigkeit von multinational abgestimmten Entscheidungsmechanismen zumindest thematisiert wird.

Die Diskussionen und Kontroversen im Vorfeld des NAFTA-Vertrages zeigen, welchen Einfluss die Öffentlichkeit auf Entscheidungen staatlicher Akteure haben kann. Ein zunehmender innenpolitischer Druck führte zur Verabschiedung der ‚politischen‘ Zusatzabkommen, nachdem sich als Ergebnis der Debatte abzeichnete, dass ein rein handelspolitischer Vertrag nicht verabschiedet werden konnte. Damit entspringt die Bereitschaft, hier politische Kooperationsmechanismen im Umwelt- und Arbeitsrecht in den NAFTA-Vertrag zu integrieren, im Sinne von MORAVCSIK der Reaktion staatlicher Akteure auf innerstaatlichen Druck in der Gestaltung internationaler Politik bei gleichzeitiger Interessenwahrung (Moravcsik 1997a). Die Entwicklung weiterführender zwischenstaatlicher Entscheidungsmechanismen wurde durch das vorherrschende Souveränitätsverständnis verhindert. So war die faktische Notwendigkeit politischer Abstimmung, verknüpft mit der Hoffnung nach einer Lösung interdependenter Probleme (Drogenhandel, Migration), Mitargument für die Verabschiedung und vor allem Erweiterung des NAFTA-Vertrages, ohne allerdings explizit Inhalt des Vertrages zu werden. Damit bleibt NAFTA ein unzureichendes Instrument zur Lösung der zwischenstaatlichen Probleme und befördert nach wie vor existierende Steuerungsprobleme. Die Manifestation dieser Defizite kann entweder zu neuen Abstimmungsmechanismen führen oder aber den gegensätzlichen Effekt zur Folge haben, nämlich einer zunehmend unilateral-defensiven Politikgestaltung im Sinne MESSNERS.

Der NAFTA-Vertrag thematisiert Staatsgrenzen hinsichtlich der vereinbarten grenzüberschreitenden Freizügigkeit im Waren-, Finanz- und Dienstleistungsaustausch. Im ökonomischen Sinn wird damit das ‚trennende‘ Element der US-mexikanischen Grenze aufgehoben. Sicherheitsvorsorgende Funktionen von Staatsgrenzen werden vom NAFTA-Vertrag nicht thematisiert. Abgestimmte politische Steuerungsmechanismen mit Einfluss auf Funktionen der Staatsgrenzen, zum Beispiel zur Regulierung des Arbeitsmarktes, fehlen. Dasselbe gilt für die Gestaltung wohlfahrtstaatlicher Politiken jenseits von Umwelt- und Arbeitsstandards. Damit verbleibt die Gestaltung solcher Grenzfunktionen und –aufgaben uneingeschränkt im staatlichen Bereich. So wird auch die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit jenseits der Bedürfnisse des grenzüberschreitenden Handels im NAFTA-Vertrag nicht zum Thema, allerdings werden zumindest im Sinne einer positiven Integrationsanstrengung finanzielle Mittel für die Verbesserung der Infrastruktur entlang der Grenzregion zur Verfügung gestellt. Es fehlt jedoch insgesamt eine politische Gesamtkonzeption und Planungsperspektive.

### 1.2.3.3. Vergleich der Integrationskonzepte

Die politische und soziale Dimension der europäischen Integrationsidee übersteigt bei weitem die Intentionen der Nordamerikanischen Freihandelszone. Während in Europa von Anfang an Politik und Ökonomie miteinander verknüpft werden, ist der NAFTA-Vertrag weitestgehend auf die Realisierung ökonomischer Interessen beschränkt. Die Betonung gemeinsamer Werte und Interessen, wie sie in der EU – im Einklang mit den deutsch-polnischen Leitbildern – besteht, lässt eine negative Diskussion bezüglich Polen in der Bundesrepublik kaum zu. Dagegen fehlt diese Dimension innerhalb der nordamerikanischen Integrationskonzeption. Vielmehr wurden gerade im Vorfeld des NAFTA-Vertrages abschätzende Meinungsäußerungen betreffend Mexiko von US-Politikern als Wahlkampfmittel eingesetzt. Damit bleibt auch nach Abschluss der nordamerikanischen Freihandelszone die „mexican card“ als Negativimage legitimes politisches Instrument. Der Unterschied manifestiert sich u.a. in der Zielvorstellung der EU, ein „grenzenloses Europa“ schaffen zu wollen. Dagegen ist das Ziel des NAFTA-Vertrages, wie von den Präsidenten Clinton und Salinas bei Vertragsunterschrift betont: „an economy without borders or one freetrade zone without borders“.

Diese Unterschiede bedeutet allerdings nicht, dass politische Zielvorstellungen in der Ausgestaltung der nordamerikanischen Freihandelszone keine Rolle gespielt hätten. Aus Angst und Sorge vor einem Souveränitäts- und Kontrollverlust ist es jedoch weder zur Ausbildung supranationaler Ebenen noch zur Einbeziehung politischer Thematiken (mit Ausnahme von Umwelt- und Arbeitsstandards) gekommen. Weiterreichende Auswirkungen der Verrechtlichung der ökonomischen Beziehungen manifestieren sich daher entweder im nationalstaatlichen oder zwischenstaatlichen Bezug. Das fortschreitende Integrationspotential der Europäischen Union wirkt sich auf verschiedenste Politikfelder, u.a. das der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Bestandteil der europäischen Regionalpolitik aus. Dagegen ist der NAFTA-Vertrag festgeschrieben. Die Hauptunterschiede zwischen NAFTA und EU betreffen die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, Entscheidungskompetenzen an eine supranationale Ebene abzugeben sowie das Ausmaß an Abstimmung in bezug auf Drittstaaten.

NAFTA beschränkt sich weitgehend auf die juristische Rahmgebung einer bereits vollzogenen ökonomische Vernetzung der freien Marktkräfte.<sup>84</sup> Damit wird die vertragliche Anerkennung zur nachholenden Integration – im Gegensatz zur EU, die z.B. hinsichtlich der Beitrittsverhandlungen integrationsfördernd und faktensetzend wirkt. Zum europäischen Integrationskonzept gehört sowohl die direkte Anbindung zwischenstaatlicher Mechanismen an die Ziele der EU als auch die Gründung supranationaler Entscheidungsmechanismen. Dies beeinflusst die jeweiligen nationalen Entscheidungsstrukturen in den Mitgliedstaaten. Beides fehlt in Bezug auf NAFTA. So gibt es außerhalb von NADBank und BECC keine zwischenstaatlichen Institutionen, sondern ausschließlich Konfliktlösungsmechanismen, die auf die NAFTA-Ziele fokussiert sind. Nationalstaatliche Entscheidungsstrukturen bleiben prinzipiell unbeeinflusst. Inwieweit die nordamerikanische Freihandelszone allerdings über den Rahmen des NAFTA-Vertrages hinaus integrationsfördernd und damit einflussreich für die die Gestaltung von Staatsgrenzen und die Inhalte und Strukturen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist, kann erst in einer Analyse der Entwicklung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit post-NAFTA entschieden werden.

---

<sup>84</sup> Für diese Vernetzung sind nicht alleine die Regeln der Globalisierung verantwortlich. So ist die Industrialisierung Nordmexikos und die Ansiedlung der Maquiladora-Industrie auf finanzpolitische Entscheidungen Mexiko-Stadts zurückzuführen, vergl. Kap. 2.2.3.4.

Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der Einbeziehung subnationaler Akteure. In Europa sind lokale und regionale Akteure für die Umsetzung der verschiedenen Regionalpolitiken und Strukturfonds verantwortlich. An der europäischen Entscheidungsfindung nehmen sie nur begrenzt – zumeist innerhalb der innerstaatlichen Meinungsbildung – teil. Diese Begrenzung gilt in noch größerem Maße für nichtpolitische Akteure. Da der NAFTA-Vertrag keine supranationalen Elemente enthält, sind für den Zugang der unterschiedlichen Akteursebenen und -sektoren die jeweiligen innerstaatlichen Rechtsrahmen und politischen Kulturen entscheidend.

Die europäische Integration beinhaltet eine Förderung der Regionalpolitik unter dem Stichwort des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes. Hierin wird der Ausgleich und die Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der Gemeinschaft verfolgt, was u.a. über erhebliche Strukturfördermittel realisiert wird. Ein solcher Ansatz der übergeordneten distributiven Regionalpolitik mit ungleichgewichtiger Mittelverteilung zugunsten ökonomisch benachteiligter Gebiete fehlt in der nordamerikanischen Konzeption vollkommen; es gibt keine explizite Förderung grenzüberschreitender Kooperation. So ist zum Beispiel auch die NADBANK lediglich beauftragt, Kredite zu vergeben, Förderprogramme, die den europäischen Strukturfonds entsprechen, bestehen nicht. Generell geht es bei NAFTA um die Aufhebung ökonomischer Barrieren, nicht aber um eine Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten oder deren Regionen. Ein solcher Ansatz würde sowohl den Souveränitätsbedürfnissen der Mitgliedstaaten als auch den Föderalismusvorstellungen der USA widersprechen. Damit ist einer der Hauptgründe für die Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit seitens der EU in Nordamerika nicht gegeben. Zudem verfolgt die Förderung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa mehrdimensionale politische Ziele. Sie wird als Symbol des friedlichen Zusammenwachsens des Kontinents, Ausdruck von Subsidiarität, Föderalismus und einer neuen europäischen Identität unterstützt. Eine solche Instrumentalisierung subnationaler Aktivitäten ist seitens der NAFTA nicht vonnöten, da die Ansprüche der Freihandelszone erheblich geringer sind und aufgrund ihrer klaren Unterordnung unter nationalstaatliche Entscheidungsstrukturen sich keine Fragen nach demokratischer Legitimierung oder Transparenz stellen. Auch die Frage nach der Ausprägung einer nordamerikanischen Identität und eines ‚American demos‘ – in Abgrenzung bzw. zuzüglich zur staatlichen Identität – hat keine der europäischen Diskussion entsprechende politische Relevanz.

Die verschiedenen politischen Vorstellungen, die mit der Europäischen Integration verbunden sind, haben zu teilweise widersprüchlichen Entwicklungen geführt, die gleichzeitig auf die Grenzregion wirken. Europäische Politiksetzung verfolgt entlang der deutsch-polnischen Grenze verschiedene, teilweise gegensätzliche Zielvorstellungen. So soll zum einen Kooperation und Offenheit im Sinne der Regionalpolitik und hinsichtlich der EU-Erweiterung verfolgt werden. Gleichzeitig werden hier die Kontrollfunktionen als Garant für die Umsetzung der Freizügigkeiten im Inneren der Gemeinschaft exekutiert. Dagegen beeinflusst der NAFTA-Vertrag Staatsgrenzen lediglich hinsichtlich ihrer ökonomischen Funktion, indem hier das ‚Trennende‘ aufgehoben wird. Inwieweit diese Öffnung der Grenzfunktionen widersprüchliche Grenzgestaltungen in den NAFTA-Mitgliedstaaten nach sich zieht, kann nur durch die Analyse der jeweiligen nationalstaatlichen Sicherheitspolitik nachvollzogen werden. Die transkontinentale Integrationsidee, wie sie im NAFTA-Vertrag ausformuliert wurde, hat hierauf keine direkte bindende Einwirkung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der NAFTA-Vertrag nicht ebenfalls wie die europäische Integrationsidee verschiedenen, teilweise gegenläufige integrierende bzw. abschottende Entwicklungslogiken beeinflusst, die als Hemmnisse auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wirken.

### **1.3. Politisch-administrative Kompetenzverteilungen**

#### **1.3.1. Handlungsspielräume lokaler und regionaler Akteure im bundesdeutschen Föderalismus**

##### **1.3.1.1. Rahmenbedingungen des bundesdeutschen Föderalismus**

Das bundesdeutsche Regierungsmodell zeichnet sich durch den Staatscharakter von Bund und Ländern Dualismus von Entscheidungszentren und ein Verzicht auf „Kompetenz-Kompetenz“ aus (Laufer 1997: 15). Bundesländer sind eigene Kompetenzbereiche, eigene Finanzmittel, die Mitwirkung an der Gesetzgebung und die Erfüllung staatlicher Aufgaben sind ihnen garantiert. Über den Bundesrat wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Artikel 50 GG). Jedes Bundesland hat eine eigene Verfassung, die es ohne Zustimmung des Bundes ändern kann. Das Grundgesetz kennt keine eindeutige Zuordnung von Bundes- und Länderzuständigkeiten. Dem Prinzip der generellen Länderzuständigkeit (GG Artikel 70) werden die ausschließliche Bundesgesetzgebung (GG Artikel 71; 73), die konkurrierende Gesetzgebung (GG Artikel 72; 74; 74a) und die Rahmengesetzgebung (GG Artikel 75) zur Seite gestellt. Eine Besonderheit sind die Gemeinschaftsaufgaben (GA) (GG Artikel 91a), die sich auf die Bereiche Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der regionalen Agrarstruktur und des Küstenschutzes beziehen. Länder haben Gesetzgebungskompetenz in allen Bereichen, die dem Bund nicht ausdrücklich zugewiesen sind (Art. 70, Abs. 1 GG). Allein zuständig sind sie zum Beispiel für das Schul-, Polizei- und Gemeinderecht. Bei überregionalen Fragen hat der Bund Gesetzgebungskompetenz. Das Prinzip der konkurrierenden Gesetzgebung bedeutet in der Praxis, dass der Bund immer dann gesetzgebend aktiv werden kann, wenn er einen überregionalen Regelungsanspruch feststellt. Der Anspruch des Bundes hat Vorrang vor dem der Länder (Pelz/Ortwein 1995). Die föderative Verflechtung wird vervollkommenet durch die Bundesauftragsverwaltung (GG Artikel 85 GG) und die Landesverwaltung unter Bundesaufsicht (GG Artikel 84 (3)).

Die völkerrechtliche Vertragsfähigkeit der Bundesländer regelt sich durch GG Artikel 32. Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist grundsätzlich Sache des Bundes. Allerdings ist vor Abschluss eines internationalen Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, dieses zuvor zu hören (GG Artikel 32 (2)). Zwar können Länder in Bereichen ihrer eigenen Zuständigkeit mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen, allerdings benötigen sie hierzu die Zustimmung der Bundesregierung. Umstritten ist in der Auslegung von GG Art. 32 (3), ob den Ländern ausschließliches Vertragsabschlussrecht bei Länderkompetenzen eingeräumt wird oder nicht (Seidel 1994);<sup>85</sup> zudem besteht eine ‚Ständige Vertragskommission der Länder‘ als Ansprechpartner für das Auswärtige Amt. Unter GG Artikel 24 ist die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen geregelt, wozu auch Länder im Bereich ihrer staatlichen Befugnisse und Aufgaben das Recht haben, sofern die Zustimmung der Bundesregierung besteht (GG Artikel 24 (1), (2)).

Seit Änderung des Artikels 50 und der Einfügung des neuen Artikels 23 in Reaktion auf den Maastricht-Vertrag hat der Bundesrat Mitspracherecht bei Fragen der positiven europäischen Integration. Zudem ist die Bundesregierung verpflichtet, Bundestag und Bundesrat über Angelegenheiten der Europäischen Union frühestmöglich zu informieren. Der Bundesrat ist in allen Fragen an der Willensbildung des Bundes beteiligt, die im innerstaatlichen Kontext in seine oder die Kompetenzen der Länder fallen. Die Intensität

---

<sup>85</sup> Nach Abschluss des sogenannten ‚Lindauer Abkommens‘ 1957 einigten sich Bund und Länder, dass der Bund in Bereichen Verträge abschließen kann, die in seine Gesetzgebungskompetenz fallen und in denen die Gesetzgebung der Länder fraglich ist. In anderen Bereichen wie kulturellen Fragen, die eindeutig in Länderkompetenz fallen, soll der Bund die Einwilligung der Länder einholen (Krämer 1995).

der Beteiligung des Bundesrates an der politischen Willensbildung bis zur Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik als Mitglied der EU zustehen, ist nach Artikel 23 abhängig davon, in welchem Maße und in welcher Art Länderkompetenzen von Gesetzesänderungen betroffen sind. Allerdings ist auch hier eine dominante Position des Bundes gesichert, da in jedem Fall die „*gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes*“ zu wahren ist (GG Artikel 23 (5);(6)).

Finanzielle Verpflichtungen sowie Steuereinnahmen werden zwischen Bund, Länder und Gemeinden entsprechend ihrer Aufgaben getrennt (GG Artikel 106). Länder verfügen über eigene Einnahmequellen, u.a. Erbschaft- und Körperschaftsteuer, können deren Höhe jedoch nicht eigenständig bestimmen. Auch hier bestehen Überschneidungen: So trägt der Bund Ausgaben, die Ländern durch Auftrag des Bundes entstehen; außerdem kann der Bund Ländern Finanzhilfe für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, die „*zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind*“ (GG Artikel 104a (4)).

Die Gemeindeebene und die kommunale Selbstverwaltung sind in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich garantiert, auch wenn sie nicht als elementare Stufe des Bundesstaates gelten. Nach Artikel 28 GG besitzen Gemeinden – und damit eingeschränkt auch Landkreise – den Status von unterstaatlichen Gebietskörperschaften, die „*alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung*“ (GG Artikel 28 (2)) regeln können. Zum Recht auf Selbstverwaltung gehört die finanzielle Eigenverantwortlichkeit. Die kommunale Selbstverwaltung ist durch zwei Grundregeln gekennzeichnet: Öffentlichkeits- sowie dem Allzuständigkeits- bzw. Universalitätenprinzip (Gabriel/Kunz/Ahlstich 1997). Als örtliche Aufgaben gelten solche, die sich aus dem direkten Zusammenleben in der Gemeinde ergeben und hier am effektivsten behandelt werden können. Das Selbstverwaltungsrecht von Kommunen wird zudem durch eine Reihe von Hoheitsrechten bekräftigt; dazu gehören die Gebiets-, Satzungs-, Finanz-, Planungs-, Organisations-, Personal- und Rechtssubjekts hoheit (Gabriel/Kunz/Ahlstich 1997). Zu den Grundaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung gehören die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Daseinsvorsorge.

### **1.3.1.2. Determinanten der Regionalpolitik sowie regionale und kommunale Handlungsspielräume**

Die Regionalpolitik wird durch das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen nach GG Art. 72 (2) bestimmt. Dabei spielt die Verantwortung des Bundes in Fragen der konkurrierenden Gesetzgebung eine besondere Rolle.<sup>86</sup> Dieses Prinzip hat Auswirkungen auf die Steuerpolitik in Form der horizontalen Umsatzsteuerverteilung. Die Verteilung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen richtet sich nach dem unterschiedlichen Finanzbedarf der Länder. Der Länderfinanzausgleich ist ebenfalls darauf angelegt, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu garantieren und die unterschiedliche Finanzkraft der Länder und des Bundes an- und auszugleichen. Auch die Mischfinanzierung von Gemeinschaftsausgaben zwischen Bund und Länder fällt unter den Bereich des regionalen Ausgleichs. Regional-, Agrar- und Bildungspolitik sind nach der Verfassung Zuständigkeiten der Länder, die jedoch über das Instrument der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben vom Bund mitfinanziert werden.

---

<sup>86</sup> So wird in der Änderung von GG Artikel 72 (2) die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen als Begründung für das Bundesprimat bei konkurrierender Gesetzgebung genannt (Pelz/Ortwein 1995).

Die Länder besitzen de jure und de facto ein entscheidendes Maß an politischer Autonomie, durch das sie am Willensbildungsprozess des Staates beteiligt sind (Schultze 1995). Über die Machtverteilung zwischen Bund und Länder bestehen allerdings divergierende Auffassungen, die sich in erster Linie auf die mit der europäischen Integration verbundenen Kompetenzverschiebungen beziehen. So beobachtet zum Beispiel KILPER bei Themenbereichen, die in die konkurrierende Gesetzgebung fallen, einen Machtzuwachs des Bundes, der diese kontinuierlich zu seiner ausschließlichen Angelegenheit mache; sie spricht von einer unitaristischen bundesstaatlichen Tradition (Kilper 1996). Der Prozess der deutschen Wiedervereinigung, der mit hohen Ausgleichs- und Angleichungsaufgaben im finanziellen, sozialen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Bereich verbunden sei, habe nach HESSE/ELLWEIN die Beeinflussung der Politik der Länder durch den Bund verstärkt (Hesse/Ellwein 1992). Diese Aussage wird von ANDERSEN dahingehend relativiert, indem er insgesamt mehr Vorteile als Nachteile konstatiert: „*Die Verluste der einzelnen Länder an Gesetzgebungsrechten wurden teilkompensiert durch eine Stärkung des Bundesrates und damit der Gesamtheit der Länder insbesondere in der Gesetzgebungskompetenz*“ (Andersen 1996: 7). Aus der Perspektive von Netzwerkanalysten wie LEHMBRUCH und SCHARPF führe der Verbundcharakter des bundesdeutschen Föderalismus zur ‚Politikverflechtungsfalle‘, die Entscheidungsfindungen blockiere und Reformstau befördere (siehe u.a. Lehbruch 1995; Scharpf 1992; Scharpf 1994). Als Konsequenz werden negative Auswirkungen auf die Steuerungsfähigkeit des Systems festgestellt, vor allem für die Lösung von Folgeproblemen gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse wie Umweltverschmutzung, Arbeitslosigkeit oder der Notwendigkeit zum Strukturwandel habe (Pilz/Ortwein 1995). Weniger negativ beurteilt MAYNTZ den Pragmatismus des bundesdeutschen Föderalismus: Die Funktionsteilung zwischen dem Bund als Ebene der Gesetzgebung und den Ländern als Ebene der Gesetzesdurchführung, der Fachplanung und Implementation erlaube „*eine fruchtbare Kombination von prinzipiengelenkter Langfristorientierung und situationsbezogenem Pragmatismus*“ (Mayntz 1995: 137); so gelinge es vergleichsweise gut, übergeordnete Interessen und territorial gebundene Partikularinteressen von Untereinheiten zu berücksichtigen und sich den Spezifika des Einzelfalles anzupassen.

Auch die Position der Kommunen ist durch die vertikale politische Verflechtung und eine hiermit zusammenhängende finanzielle Abhängigkeit geprägt. So werden zunehmend gesetzliche Pflichtaufgaben auf die dritte Stufe des bundesdeutschen Systems übertragen, wodurch die finanziellen Belastungen der Kommunen erheblich steigen. Die aktuelle Finanznot von Gemeinden und Städten wird als Ausdruck eines Abwälzens der Zahlungsverpflichtungen aufgrund finanzwirksamer bundesstaatlicher Gesetze auf die kommunale Ebene interpretiert (Holtmann 1997), wodurch den Kommunen die Verantwortung für den Service bestimmter Leistungen übertragen wird, ohne sie dafür mit ausreichenden Ressourcen auszustatten.

### **1.3.1.3. Einflüsse der politischen Kultur auf die Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen**

Die generelle Mitwirkung von Verbänden und Interessenvertretungen am politischen Willensbildungsprozess ist, entgegen der Rolle politischer Parteien, im Grundgesetz mit einer Ausnahme nicht erwähnt; so bedeutet die in GG Artikel 9 aufgeführte Koalitionsfreiheit als Spezialfall der allgemeinen Vereinigungsfreiheit die Anerkennung der Tarifautonomie von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Damit überläßt der Staat einen entscheidenden Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Selbstgestaltung durch Interessenverbände (Pilz/Ortwein 1995). Als legitimierte Koalitionspartner gelten

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, während andere Vereinigungen wie Kammern oder der Deutsche Industrie- und Handelstag ausgeschlossen sind. Solange bestimmte soziale Interessen der Privatwirtschaft und der Arbeitnehmerschaft im Einvernehmen mit dem Staat Politik entwerfen und umsetzen, ist die politische Kultur der Bundesrepublik Deutschland als korporatistisch zu interpretieren (Abromeit 1993). Ein weiteres Spezifikum des bundesdeutschen Föderalismus ist die starke Ausprägung des Verwaltungsstaates, obgleich das Grundgesetz den Umfang der Verwaltungstätigkeit begrenzt, um politische Eigenmächtigkeiten auszuschließen (Isensee; Kirchhof 1987). Die faktische Macht der ‚Bürokratiendemokratie‘ ist ein zentrales Thema der Politikwissenschaft; öffentliche Verwaltungen treten als Realisierungsorgan von Bundesvorgaben der Exekutive häufig als faktisch politikmachende und prioritätensetzende Akteure auf, womit eine sukzessive Entmachtung der Legislativen verbunden sei (Bentele/Reissert/Schettkat 1995; Benz 1995b). Gerade die ausgedehnte Entwicklung des Verwaltungsapparates befördere die traditionelle Trennung von Staat und Gesellschaft, in der die Aufgabe des Staates als ein am Gemeinwohl orientiertes Einwirken auf die Gesellschaft definiert sei (Holtmann 1997). Nach diesem Verständnis ist es nicht erforderlich, dass der Staat durch einen Gesellschaftsvertrag legitimiert wird, mit der Konsequenz, dass er dementsprechend abgegrenzt von der jeweiligen politischen Ordnung wahrgenommen wird.

Die politische Kultur in Deutschland ist durch den Dualismus von Staat und Gesellschaft geprägt (Pilz/Ortwein 1995). Nach HESSE/ELLWEIN kam es im 19. Jahrhundert zu einer „*Verselbständigung des Staates*“, der sich als eigenständige Größe neben der Gesellschaft entwickelte (Hesse/Ellwein 1992: 121). Die sich daraus entwickelnde ‚Politikdistanz‘ steht im Gegensatz zu den wachsenden gesellschaftlichen Forderungen nach Demokratisierung und Bürgerbeteiligung der Politik und prägt auch die deutsche Auffassung von repräsentativer Politik (Holtmann 1997). Als Folge der ‚68er-Bewegung‘ und den zahlreichen Bürgerprotesten ist in der Bundesrepublik inzwischen eine stärker partizipatorisch ausgerichtete politische Kultur entstanden. In den neuen Bundesländern besteht aufgrund der DDR-Vergangenheit ein Hang zum ‚Etatismus‘, der allerdings mit den Erfahrungen der Wendezeit nicht zu vereinbaren ist. In den neuen Bundesländern besteht eine vergleichsweise hohe Leistungserwartung an die staatlich legitimierten sozialen Leistungen. Für die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Willensbildungsprozess spielt die kommunale Ebene eine wichtige Rolle. Die Nähe zur Alltagswelt der Bevölkerung bietet den Anreiz zur Interaktion, obwohl in der Praxis die meisten Entscheidungen weiterhin zwischen Kommunalvertretungen und -verwaltungen getroffen werden (Gabriel/Kuhn/Ahlstich 1997).



## 1.3.2. Handlungsspielräume lokaler und regionaler Akteure im US-Föderalismus

### 1.3.2.1. Rahmenbedingungen des US-Föderalismus

Die US-Verfassung legt einen dualen Föderalismus zwischen Bund und Einzelstaaten fest, bei dem die Machtaufteilung pragmatischerweise an „*der Funktionsfähigkeit des Systems*“ orientiert ist (Welz 1998: 80). Die Zuordnung und Verteilung von Kompetenzen wird nach Politikfeldern unterschieden (Thaysen/Davidson/Livingston 1990), wodurch sowohl der Bund als auch die Einzelstaaten ursprünglich als autonome Akteure konzipiert worden sind.<sup>87</sup> Eine gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben ist nicht vorgesehen. Jeder amerikanische Einzelstaat verfügt über eine eigene Verfassung, die ohne Zustimmung des Bundes geändert werden kann. Die Verfassung listet die Befugnisse des Bundes zum Erhalt der inneren und äußeren Sicherheit auf (US-Constitution, Article 1, Section 8). Alle weiteren, nicht explizit dem Bund zugesprochenen Aufgaben und Verantwortungen fallen der einzelstaatlichen Ebene zu: „*The powers not delegated to the United States by the Constitution, or prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people*“ (US-Constitution Amendment X). Politikfelder, die nicht in der Verfassung genannt werden, wie Bildungs- oder Gesundheitswesen, sind den Einzelstaaten zugeordnet (Shelley/Archer/Davidson/Brunn 1996). Einschränkend für die Regelungsbefugnis der Einzelstaaten gilt, dass Bundesrecht einzelstaatliche Verordnungen bricht, wenn Widerspruch besteht oder eine Zuständigkeit der Einzelstaaten ausdrücklich ausgeschlossen ist (Welz 1998, US-Constitution Article VI, Sentence 2). Die Kompetenz in internationalen Angelegenheiten ist dem Bund zugeordnet (US-Constitution, Article 1, Section 8); zwar können Einzelstaaten internationale Abkommen abschließen, diese stehen jedoch unter Vorbehalt späterer Bundesregelungen. Internationale Verträge dürfen einzig von der Bundesregierung abgeschlossen werden und sind „*ebenso wie Bundesgesetze ‚supreme law of the land‘ und brechen damit einzelstaatliches Recht*“ (Welz 1998: 94).

Einzelstaaten und Kommunen haben das Recht, eigene Steuern zu erheben. Die Bestimmung der Höhe und Art der Steuer bleibt den Einzelstaaten und Kommunen überlassen und weist in der Praxis eine hohe Varianz auf. Die wichtigste Steuer für die Einzelstaaten ist die Verkaufssteuer ‚*sales tax*‘. Neben der in vielen Fällen sowohl vom Bund als auch von Einzelstaaten erhobenen Einkommensteuer bilden Körperschaftsteuer, Verbrauchsteuer, Grund- und Vermögensteuer sowie Erbschaftsteuer die wichtigsten Einnahmequellen der Einzelstaaten (Gunlicks 1998). Die föderalen Ebenen sind über die Haushalts- und Finanzpolitik verbunden. Bundeszuweisungen differieren bezüglich des Mitspracherechts der Bundesebene auf Inhalt und Ausrichtung der zu fördernden Programme.

Die US-Verfassung definiert lediglich Bund und Einzelstaaten als föderale Subjekte, die Gemeindeebene wird nicht erwähnt. Ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung existiert nicht. Kommunen und Gemeinden gelten als „*Schöpfungen der Einzelstaaten*“ (nach einem US-Verfassungsgerichtsurteil von 1907, hier in Gunlicks 1998: 471): „*Constitutionally speaking, local governments are the creatues of state government. Indeed U.S. law treats states as unitary systems*“ (Hanson 1998: 4). Die tatsächliche Bedeutung der lokalen Ebene im politischen Alltag der USA übersteigt jedoch ihre verfassungsrechtlich eingeschränkte Position bei weitem. Aufgrund der Befugnis zur Wahl öffentlicher Angestellter, ihrer relativ unabhängigen Aufgabenwahrnehmung und einer gewissen finanziellen Autonomie bei der Erhebung von Steuern gilt die lokale Ebene *de facto* als dritte Ebene des föderalen Staatsaufbaus (Welz 1998). In den einzelstaatlichen Verfassungen wird das jeweilige

---

<sup>87</sup> Die Rechtsprechung des US-Verfassungsgerichts weichte diese Autonomie und Souveränität sukzessive auf und setzte eine stärkere Dominanz der Bundesebene durch. Wie weit die Autonomie der US-Einzelstaaten ursprünglich reichte, wird besonders durch das bis zum Bürgerkrieg bestehende ‚*Sezessionsrecht*‘ der Einzelstaaten deutlich; (siehe dazu u.a. Abromeit 1993; Wilson 1989).

Verhältnis zur kommunalen Ebene geregelt, wobei sich verschiedene Formen lokaler Zusammenschlüsse herausgebildet haben: ‚counties‘ (Landkreise), ‚cities‘ oder ‚municipal cooperations‘ (Gemeinden), ‚towns‘ und ‚townships‘ (besonders kleine Gemeinden, regionale Besonderheit in Neuengland) sowie ‚special districts‘ (Zweckverbände). Prinzipiell haben ‚municipalities‘ eigenständigere Rechte als andere kommunale Einheiten und sind mit deutschen kommunalen Gebietskörperschaften vergleichbar (Gunlicks 1998). ‚Counties‘ wurden ursprünglich zur Umsetzung und Ausführung einzelstaatlicher Aufgaben eingerichtet, haben jedoch über die Jahre ein eigenständiges Serviceangebot entwickelt, das dem der ‚municipalities‘ nahezu entspricht.

### **1.3.2.2. Determinanten der Regionalpolitik sowie regionale und kommunale Handlungsspielräume**

In der US-Verfassung existieren keine Regelungen zur Vereinheitlichung der Lebensumstände oder der subnationalen Einheiten. Diese ‚Leerstelle‘ liegt in der politischen Überzeugung begründet, dass es Aufgabe des Staates sei, für die Bevölkerung gleiche Chancen zu bieten, nicht aber gleiche Lebensstandards zu garantieren: *„Equal opportunity, not equal outcome“* (Kodras 1997: 89). Die Autonomie der Einzelstaaten steht Uniformität entgegen und führt dementsprechend zu regionalen Unterschieden in den Lebensbedingungen der Bevölkerung; hinzu kommt der Wettbewerb zwischen den subnationalen Ebenen. *„The American case stresses competition and even at times variability between and among states. To a greater extent than in Germany, the American states are ships floating on their own bottoms, responsible for their own fiscal fates“* (Aberbach/Derlien/Rockman 1994: 272).

Das Verhältnis Bund-Einzelstaaten ist von hoher Eigenständigkeit der zweiten Ebene geprägt: Eine Kultur des Misstrauens gegenüber dominanten Zentralregierungen gekoppelt mit dem Wunsch, eine möglichst breite Vielfalt an Lebensbedingungen zu garantieren, *„manifestierte sich im Anspruch der Gliedstaaten auf den automatischen Zugriff auf alle Restbefugnisse, sofern diese nicht auf dem beschwerlichen Weg der Verfassungsänderung dem Bund überantwortet wurden“* (Sturm 1997a: 336). Einzelstaaten verfügen über nahezu unbeschränkte Möglichkeiten, sich in lokale Angelegenheiten einzumischen, indem sie bestimmte Regeln aufstellen und Bedingungen für deren Umsetzung einfordern. Kommunale Regelungen stehen häufig in Konflikt mit der einzelstaatlichen Gesetzgebung, wobei die einzelstaatliche Ebene letztendlich dominiert; zudem beschließen Einzelstaaten häufig Gesetze, die mit dem Selbstverwaltungsanspruch der Kommunen in Konflikt geraten (Wilson 1989). Im Zuge bundesstaatlicher Programmkürzungen ist es inzwischen zu einer stärkeren Abhängigkeit der Kommunen von einzelstaatlichen Finanzierungen gekommen (Gunlicks 1998). NICE nennt das Anwachsen des einzelstaatlichen Apparates im Gegensatz zur Bedeutung von Gemeindevertretungen eine der wichtigsten Entwicklungen der Bundesstaatlichkeit im 20. Jahrhundert (Nice 1998).

In der gegenwärtigen amerikanischen Debatte wird besonders der Rolle privater Akteure innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse und -umsetzungen mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dieses Interesse wird durch eine politische Kultur begünstigt, die der Umsetzung ökonomischer Interessen eine außerordentlich hohe Priorität einräumt. Der in den 1990er-Jahren populäre Aufruf zur Neuerfindung des Regierens (‚reinventing government‘) enthält zahlreiche Elemente aus der Privatwirtschaft. Eine Beteiligung privater Akteure auf politische Entscheidungen wird auch aus pragmatischen Gründen befürwortet: *„Bringing in the private sector would provide new ideas and additional resources, and if current governmental organizations proved to be inadequate, new governmental or quasi-*

*governmental bodies should be created“* (Nice 1998: 21). ‚Private-public-partnerships‘ werden positiv bewertet, da dies ein marktorientiertes Bewusstsein fördere (Cigler 1998). Zu den neuen politischen Akteuren gehören gemeinnützige ‚non-profit‘- und auf Gewinnbasis operierende ‚for-profit‘-Unternehmen, die ohne bzw. gegen Bezahlung bestimmte lokale und kommunale Dienst- und Serviceleistungen anbieten. Allerdings gibt es bestimmte Bereiche, in denen staatliche Eingriffe durchaus erwünscht sind; so zitiert WILLIAMS aus einer Meinungsumfrage: *„While Americans dislike regulations as a general matter, when ask about specific programs such as for health and safety, they respond favorably“* (Office of the Vice-President 1993: 7, zitiert in Williams 1999: 434).

### **1.3.2.3. Einflüsse der politischen Kultur auf die Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen in den USA**

Der Staat spielt für das Selbstverständnis der amerikanischen Gesellschaft nur eine untergeordnete Rolle; der Gesellschaftsvertrag muss daher auf Initiative der Repräsentanten des Staates immer wieder neu geknüpft werden, um das Misstrauen gegenüber staatlichen Interventionen zu überwinden. Daher sind die Akteure des Staates darauf angewiesen, sich der Unterstützung unterschiedlichster gesellschaftlicher Kräfte durch möglichst enge Einbindung in die Entscheidungsprozesse zu versichern. Der Zugang von Interessengruppen zur Bundesebene wird in der Verfassung gesichert (US-Constitution, Amendment I) und gesetzlich geregelt. Es werden Verbände mit primär wirtschaftlicher Orientierung, wie Wirtschafts- oder Unternehmensverbände, Gewerkschaften, ‚public interest groups‘ und Interessenvertreter von subnationalen politischen Ebenen unterschieden. So genannte ‚public‘ oder ‚single interest groups‘, die sich für Anti-Diffamierungskampagnen, Umweltschutz- oder Verbraucherinteressen einsetzen, haben in den vergangenen Jahrzehnten an Einfluss gewonnen. Unter Analysten herrscht Übereinstimmung, dass für den Erfolg von Interessengruppen sowohl Ressourcen als auch gesicherte Einflusskanäle entscheidend sind (Wasser 1998).

Der Einfluss lokaler Ebenen bzw. der innerhalb der lokalen Ebene vertretenen Interessengruppen wird auch durch die enge Bindung der Politiker an ihren Wahlkreis gewährleistet. Beide Kammern des US-Kongresses sind Bundesorgane, in denen sich auch die Mitglieder des US-Senates als echte ‚Volksvertreter‘ verstehen, die nicht die Interessen der einzelstaatlichen Regierungen – die im Zweifel von der oppositionellen Partei gestellt werden – vertreten, sondern die ihrer Wähler vor Ort. Die durch Kongressmitglieder vertretenen lokalen Einflüsse repräsentieren nicht lokale Mehrheiten, sondern vielmehr dominante Interessen.<sup>88</sup> Zudem gibt es zahlreiche Zusammenschlüsse, die einzelstaatliche, aber auch kommunale Interessen vertreten. Zu den bekanntesten dieser Organisationen gehören die ‚National Governors‘ Association‘, ‚Western Governors Association‘, ‚National Association of Counties‘, ‚National League of Cities‘ und die ‚United States Conference of Mayors‘. Dazu schreibt HANSEON: *„Indeed, associations of local governments are one of the most formidable political lobbies in state politics“* (Hanson 1998: 5). Parteien sind dagegen nicht die primäre Machtbasis für Politikentscheidungen und Strategien; Interessenvermittlungsfunktion kommt ihnen kaum zu: *„In inhaltlichen Fragen ist Parteisolidarität die absolute Ausnahme und orientieren Repräsentanten wie Senatoren sich primär an Wahlkreisinteressen bzw. an denen der Lobbyisten, von denen sie sich haben beeinflussen lassen“* (Abromeit 1993: 110).

---

<sup>88</sup> So orientiert sich der ‚voting record‘ der US-Senatoren zu Fragen wie Landwirtschaftssubventionen, Freihandelsabkommen oder auch Konversionsthemen vornehmlich an den situativen Gegebenheiten des vertretenen Staates. Fraktionszwang oder Parteidisziplin im eigentlichen Sinne gibt es dabei nicht.

In Umweltfragen kommt der kritischen Öffentlichkeit in den USA eine wachsende Bedeutung zu. Mit dem Anwachsen von public-interest-Gruppierungen hat eine Right-To-Know-Kampagne an Bedeutung gewonnen, die von den staatlichen Behörden umfassende Informationen über potenziell bedrohende oder gefährliche Umweltrisiken verlangen. Der Erfolg dieser Politik hat sich in der Bundesgesetzgebung niedergeschlagen und zu einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit geführt. So sind in Zeiten reduzierter staatlicher Intervention und einer globalisierten Wirtschaft in den USA strengere Umweltauflagen verabschiedet worden, vor allem aber haben sich zahlreiche Unternehmen zu freiwilligen Selbstkontrollen entschlossen (Haufler 1999). Die erfolgreiche Strategie, mit der ‚public-interest‘-Gruppen ihre Politiken lancieren, besteht darin, sich nicht nur an politische Akteure und Regierungsebenen zu wenden, sondern ihre Forderungen unmittelbar vor Ort an die betreffenden Unternehmen zu richten, während sie gleichzeitig eine aggressive Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Heute existieren Bundesgesetze, die die Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit („public participation“) garantieren<sup>89</sup> und das Prozedere der notwendigen Informationspolitik und öffentlichen Beteiligung regeln (Brown/Gozález/Kamp/Land 1994).

---

<sup>89</sup> Dies wurde verbrieft im ‚Freedom of Information Act‘ von 1986 sowie im Umweltgesetz ‚Emergency Planning and Community Right to Know Act‘.

### **1.3.3. Vergleich der politisch-administrativen Kompetenzverteilungen**

#### **1.3.3.1. Bundesdeutscher Föderalismus**

Der im deutschen Grundgesetz festgelegte Föderalismus ist kein klassisches duales Modell, da eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern fehlt, stattdessen zeichnet sich die deutsche Regierungsform durch ihren Verbundcharakter aus. Dieser Mechanismus erstreckt sich über die Zuständigkeiten des Bundesrates bei Angelegenheiten der Europäischen Union auch auf die europäische Integration. Das Grundgesetz definiert Bundesländer als selbstständige und ermächtigte politische Handlungseinheiten. Ein wichtiges Element des deutschen Föderalismus ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Kommunen sind Teil des staatlichen Föderalismus, ohne dass das Grundgesetz die von Gemeinden eigenverantwortlich zu erledigenden Aufgaben spezifiziert. Generell ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes; allerdings ist vor Abschluss eines Vertrages, der die besonderen Verhältnisse eines Landes berührt, dieses zuvor zu hören. Zwar können die Länder in eigenen Zuständigkeitsbereichen mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen, benötigen dafür aber die Zustimmung der Bundesregierung.

Die Regionalpolitik wird durch das Ziel möglichst einheitlicher Lebensbedingungen der Bürger bestimmt und über spezifische Politiken wie Raumordnung und Gemeinschaftsaufgaben verwirklicht. Dieses Leitmotiv spiegelt sich in der europäischen Integrationsidee sowie der Gestaltung der europäischen Regionalpolitik wider. Für den Auftrag des Staates, einen Ausgleich in den unterschiedlichen Lebensbedingungen zu schaffen, spielt die konkurrierende Gesetzgebung eine wichtige Rolle. Der regionale Ausgleich und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Finanzhilfen des Bundes ist ursächlich mit seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung und damit dem Mitspracherecht nationalstaatlicher Akteure in der Ausgestaltung der Regionalentwicklung verbunden.

Nicht-politische Akteure haben im bundesdeutschen Föderalismus mit Ausnahme der Tarifparteien keinen verfassungsrechtlich garantierten Zugang zu Entscheidungsstrukturen. Damit ist ein korporatistisches Föderalismusmodell begründet, das das Prinzip der sozialen Marktwirtschaft mit gleichzeitiger Betonung auf wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Wahrung von Arbeitsstandards und -rechten im Politikbereich der Tarifverhandlungen institutionalisiert. Sonstige Interessengruppen und Klientelvertretungen gelten – auch in der politischen Wahrnehmung – nicht a priori als Vertreter des ‚public interest‘, die in die Politikgestaltung zu integrieren sind. Allerdings haben auch andere Interessenvertreter jenseits der verfassungsrechtlich legitimierten Gruppen die Möglichkeit, über Lobbyarbeit, Expertenanhörungen oder Kommissionen Einfluss auf die Politiksetzung zu nehmen. Hierbei haben prinzipiell Verbände und Interessenvertretungen mit hohem Organisationsgrad und ausreichenden finanziellen Ressourcen erleichterten Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen, während dementsprechend für gesellschaftlich und politisch weniger privilegierte Gruppierungen die Möglichkeit der Einflussnahme erheblich erschwert ist.

Ogleich die politische Kultur in Deutschland traditionell als konsensorientiert und wenig beteiligungsfreundlich gilt, hat sich dies in den vergangenen Jahrzehnten eindeutig gewandelt. Die Mentalität des Obrigkeitsstaates wurde zumindest in Teilen durch eine partizipatorische, kritische Zivilgesellschaft abgelöst, die sich nicht ausschließlich output-, sondern ebenfalls inputorientiert am politischen Prozess beteiligt. Allerdings ist diese Entwicklung trotz der Protestbewegungen und emanzipatorischen Erfahrung 1989 in den neuen Bundesländern aufgrund der restriktiven DDR-Politik in der Vergangenheit vergleichsweise wenig ausgeprägt. Ein weiteres bedeutendes Merkmal – auch für die

Umsetzung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit – ist die überaus dominante Stellung der Verwaltung in der Bundesrepublik. Die staatlichen Behörden müssen als eigene Akteursebene betrachtet werden, die politische Entscheidungen nicht nur umsetzt, sondern faktisch beeinflusst und damit politiksetzend agiert, darüber hinaus konstituieren Verwaltungen und Bürokratien in der Politikgestaltung generell personelle wie inhaltliche Kontinuität.

### **1.3.3.2. Der US-Föderalismus**

Die Vereinigten Staaten kennzeichnet ein ausgeprägter Föderalismus ohne verfassungsrechtlich ausdifferenzierte, funktionale Kompetenzzuteilung. Eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Einzelstaat ist in der US-Verfassung nicht vorgesehen. Es gibt weder konkurrierende noch Rahmengesetzgebung oder einen Vollzug von Bundesgesetzen durch Einzelstaaten. Bund und Einzelstaaten setzen ihre Gesetze durch jeweils eigene Behörden durch. Diese Trennung wird durch finanzielle Bundeshilfen („federal-grants“) durchbrochen, durch die der Bund in unterschiedlicher Intensität Steuerungs- und Kontrollbefugnisse über den einzelstaatliche Vollzug erlangt. Das für die USA typische System der Kontrolle zwischen den politischen Gewalten („checks and balances“) charakterisiert nicht nur die Machtverteilung auf Bundesebene zwischen Judikative, Exekutive und Legislative, sondern auch die Aufteilung legislativer Verantwortung zwischen Bundesebene und Einzelstaaten. Die Autonomie der Einzelstaaten im Verhältnis zum Bund hat keinen analogen Ausdruck in dem Verhältnis von Einzelstaat und Kommune gefunden. Während die Bundesverfassung durch beschränkte Autoritäts- und Kompetenzzuweisungen an die Einzelstaaten gekennzeichnet ist, delegieren einzelstaatliche Verfassungen Rechte und Kompetenzen an die Kommunen weiter.

Die politische Kultur und das Staatsverständnis sind vom Grundgedanken der freien Entfaltung der individuellen Möglichkeiten der Bürger und nicht von der Priorität einheitlicher Lebensbedingungen bestimmt. In den USA existiert somit kein dem deutschen Konzept des Regionalismus als Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen analoges politisches Leitbild. Das variable Steuerrecht ist ein wichtiges Steuerungselement der Regional- und Standortpolitik, das häufig eingesetzt wird, um durch niedrigere Steuersätze private und institutionelle Investoren anzulocken. Die Steuerpolitik ermöglicht den Einzelstaaten eine relativ weitgehende Flexibilität in ihren Reaktionen auf kurzfristig sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Die Gestaltung der Politik der Einzelstaaten kann somit als Experimentierfeld neuer politischer Strategien und Programme verstanden werden. Die von den Einzelstaaten praktizierten Lösungsansätze werden häufig vom Bund, aber auch von anderen US-Staaten übernommen.

In der politischen Kultur spielt der Staat für das Selbstverständnis der Gesellschaft eine untergeordnete Rolle; manche beschreiben die USA als „stateless society“. Angesichts einer politischen Kultur, die Regierungsaktivitäten ebenso skeptisch gegenübersteht wie hohen Steuern, ist die Bedeutung gesellschaftlicher Interessenvertreter entsprechend ausgeprägt entwickelt. Die föderale Organisationsstruktur gewährleistet eine breitestmögliche Einbindung verschiedenster Interessen und Akteure in den Prozess der politischen Willensbildung. Neben Lobbyisten und Interessenvertretern haben Allianzen von lokalen und einzelstaatlichen Entscheidungsträgern sowie Experten aus dem Hochschul- und Wissenschaftsbereich zunehmenden Einfluss auf die Bundespolitik. Einzelakteuren mit starken finanziellen wie personellen Lobbyressourcen kommt in den USA ein hohes Einfluss- und damit Machtpotenzial innerhalb der Politikentscheidung zu; diese Aussage betrifft sowohl die einzelstaatliche Ebene als auch die Bundespolitik und insbesondere die

politische Relevanz von Kongressmitgliedern. In der wettbewerbsorientierten politischen Kultur der Vereinigten Staaten wird Interessenpolitik verstärkt über Öffentlichkeitsarbeit betrieben, dies gilt besonders für NGOs im Umwelt- und Gesundheitsbereich sowie für Organisationen, die sich mit der Menschenrechtspolitik beschäftigen. Ausdruck findet diese Strategie der gesellschaftlichen Meinungsbildung u.a. in der ‚Right-to-Know‘-Kampagne, die staatliche Stellen unter Druck setzt, um relevante Informationen von allgemeinem Interesse veröffentlichen zu können.

### **1.3.3.3. Vergleich zwischen den Handlungsspielräumen lokaler und regionaler Akteure in der Bundesrepublik und in den USA**

Während die US-Verfassung durch einen dualen Föderalismus definiert ist, ist die Bundesrepublik Deutschland durch einen Verbundcharakter geprägt, der kontinuierliche vertikale Abstimmungen voraussetzt. Die vertikale Kooperation zwischen Bund und Ländern ist auf mehrfache Weise institutionalisiert; dazu gehört die Trennung zwischen dem Bund als Ebene der Gesetzgebung und den Ländern als implementierende Akteure. In den USA sind hierfür nachgeordnete Bundesbehörden zuständig. Das Verhältnis zwischen Bund und Einzelstaat ist in der US-Verfassung durch eine weitestgehende Selbstständigkeit und Autonomie der zweiten Ebene geprägt. Allerdings implizieren beide Systeme die Notwendigkeit von Absprachen und Verhandlungen zwischen den vertikalen Ebenen, was in den USA in der Regel über das Steuerungselement von Bundesprogrammen und Finanzhilfen erfolgt. Während die Ebenen in der Bundesrepublik mehrheitlich kooperativ und institutionalisiert organisiert sind, beruht das amerikanische Prinzip auf Wettbewerb, was sich vor allem in der Gestaltung der Steuerpolitik zeigt. In beiden Verfassungen wird die Pflege ausländischer Angelegenheiten dem Bund zugeordnet. Im Unterschied zu den USA beinhaltet das Grundgesetz jedoch bereits eine Beschränkung, die zum einen die Einbeziehung von Ländern vorsieht, zum anderen die Möglichkeit der Kompetenzübertragung auf zwischenstaatliche Institutionen betrifft. Während in der Bundesrepublik das Recht auf kommunale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich garantiert ist, sind die US-Kommunen in viel stärkerem Maße von den Regelungen und Vorgaben der US-Einzelstaaten abhängig, als dies formal in der Bundesrepublik der Fall ist. Allerdings beklagen Kommunen in beiden Staaten die zunehmende Problematik, dass die wachsenden Leistungsanforderungen nicht mehr aus eigenen Einnahmequellen finanziert werden können, was die Abhängigkeiten von Bund und Ländern respektive Bund und Einzelstaaten verstärkt.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Regionalpolitik – sowohl durch die Verfassungsvorgaben als auch durch die jeweilige politische Kultur – bestehen folgende grundlegende Unterschiede: Während in der Bundesrepublik das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit Priorität hat, favorisieren die Vereinigten Staaten den Grundsatz der Freiheit und des Wettbewerbs. In der Bundesrepublik gilt als Leitmotiv politischen Handelns die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in den Bundesländern, in den USA dagegen verfügen die Einzelstaaten über Autonomieansprüche, die vor dem Zugriff des Bundes verteidigt werden. Während in der Bundesrepublik die sozialen Sicherungssysteme für eine relative Homogenität der Lebensverhältnisse der Bevölkerung sorgen sollen, steht in den USA allein die Chancengleichheit der individuellen Entwicklungsmöglichkeiten ihrer Bürger im Vordergrund. Die Regionalpolitik ist in der Bundesrepublik für die Ausprägung von Mehrebenenentscheidungsmechanismen von entscheidender Bedeutung, bei denen der Bund auch ursprünglich in Länderkompetenzen liegende Mitsprache- und Mitgestaltungrechte beansprucht. Das US-System beruht dagegen auf einem ‚beggar-my-neighbor‘-Konzept, das keine national ausgewogene Regionalplanung kennt.

Die im Vergleich zu den USA nur langsam voranschreitende Privatisierung kommunaler Aufgaben in der Bundesrepublik geht auf die höheren Ansprüche der deutschen Bürger an staatlichen Sozialleistungen zurück und der Unsicherheit der Politiker, welche Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme den Wählern noch akzeptabel erscheinen. Für die Bürger bildet der Staat in Deutschland ein Orientierungspunkt, an dem sich Werte und Identitäten binden. In den USA hat der Staat eine erheblich untergeordnetere Bedeutung für das demokratische Bewusstsein der Bevölkerung. Während der deutsche Rechtsstaat als Garant für die Durchsetzung demokratischer Grundrechte und –freiheiten in Anspruch genommen wird, übernehmen diese Aufgaben in den Vereinigten Staaten vornehmlich Interessengruppen. Dies kann als Hauptgrund dafür genannt werden, dass der Einfluss von Interessengruppen und privaten Akteuren auf den politischen Entscheidungsprozess in den USA erheblich stärker ausgeprägt ist; dies gilt sowohl für wirtschaftliche Interessenvertreter als auch für Menschenrechtsorganisationen oder NGOs aus dem Gesundheits- und Umweltbereich. Prinzipiell gelten Interessenvertreter in Nordamerika als ‚public interest‘, die als Schnittmenge aller an der politischen Diskussion Beteiligten und Betroffenen mit legitimen Ansprüchen verstanden werden. Das Grundgesetz sieht lediglich die Einbeziehung von Tarifpartnern vor, während die US-Verfassung das generelle Zugangsrecht von Interessenvertretern zur Bundesebene legitimiert. In den USA spielt Öffentlichkeitsarbeit für die Interessendurchsetzung eine größere Rolle als in der konsensorientierten Kultur der Bundesrepublik. Anders als in den formalisierten deutschen Mehrebenenprozessen treten US-Kommunen und US-Einzelstaaten vor allem über Interessenverbände auf Bundesebene auf.



## **2. Kapitel: Ausgangssituationen in den Grenzregionen**

### **2.1. Die deutsch-polnische Grenzregion**

#### **2.1.1. Entstehung der heutigen Grenze**

Die heutige 454 Kilometer lange deutsch-polnische Staatsgrenze<sup>90</sup> geht auf das Potsdamer Abkommen von 1945 zurück. Nach 1945 wurden die östlich der Oder-Neiße-Linie liegenden Gebiete des ehemaligen Deutschen Reiches unter polnische Verwaltung gestellt, eine endgültige Festlegung der Grenze sollte in einem späteren Friedensvertrag erfolgen. Durch das Polen zugesprochene Gebiet, die ehemalige Neumark, verlor die vormals preußische Provinz Brandenburg rund 30 % ihrer Fläche (Landesvertretung Brandenburg 1993). 1950 bestätigten die DDR und Polen in Görlitz die Oder-Neiße-Grenze als ‚unantastbare Friedens- und Freundschaftsgrenze‘. Durch die Grenzziehung wurden die unmittelbar an Oder und Neiße gelegenen Städte wie Frankfurt, Küstrin und Guben geteilt: aus der ehemaligen Frankfurter Dammvorstadt entstand das polnische Slubice, der Ostteil von Küstrin wurde zum polnischen Kostrzyn<sup>91</sup> und der östlich der Neiße gelegene Teil Gubens bildete das polnische Gubin. Nach 1945 durften die Grenzbrücken zunächst ausschließlich von offiziellen Staatsvertretern überquert werden. Bis zur Unterzeichnung des ‚Görlitzer Vertrages‘ 1949 war die Grenze geschlossen und wurde militärisch gesichert. Auch danach war die Grenze nur nach scharfen Kontrollen und Sondergenehmigungen passierbar, grenzüberschreitende Kontakte wurden hauptsächlich zentralstaatlich organisiert (Rutowska 1996).

1971 wurde zwischen der DDR und Polen das Abkommen über den pass- und visafreien grenzüberschreitenden Verkehr geschlossen; dennoch blieb die Reisefreiheit faktisch beschränkt. Im Zusammenhang mit den politischen Transformationen in Polen wurde die Grenze auf einseitiges Betreiben der DDR 1980 wieder geschlossen. Die Grenze durften nur noch polnische Bürger mit Dienstpässen sowie Privatpersonen mit Einladung passieren (Rutowska 1996). Erst nach Abschluss der Transformationen in Polen und der deutschen Wiedervereinigung wurde die Visumpflicht endgültig im April 1991 abgeschafft; Grundlage hierfür war die Unterzeichnung des deutsch-polnischen Grenzvertrages von 1990. 258 Kilometer der deutsch-polnischen Grenze verlaufen heute zwischen dem Land Brandenburg und Polen, hierbei größtenteils entlang der heutigen Wojewodschaft Lebus (Lubuskie).<sup>92</sup>

#### **2.1.2. Politischer Aufbau Brandenburgs**

Als Bundesland existiert Brandenburg seit der deutschen Einheit 1990. Mit einer Gesamtfläche von 29.476 Quadratkilometer ist es das fünftgrößte deutsche Bundesland. Ende 1999 lebten in Brandenburg 2,6 Millionen Menschen, was der zweitniedrigsten Bevölkerungsdichte in der Bundesrepublik entspricht (<http://www.brandenburg.de/lds/daten/bev/tab34.htm>). Der Landtag wurde am 14.10.1990 gewählt und am 14.4.1992 die Verfassung verabschiedet, die am 14.6.1992 durch Volksentscheid angenommen wurde. Seit der Kreisgebietsreform Ende 1993 ist

---

<sup>90</sup> Die gesamte Ostgrenze erstreckt sich über 1.264 Kilometer, davon bilden 810 Kilometer die deutsch-tschechische Grenze. Der deutsch-polnische Grenzverlauf beginnt unmittelbar westlich von Swinemünde an der Ostsee, führt die Oder entlang bis zur Einmündung der Lausitzer Neiße und die Neiße entlang bis zur Grenze mit der Tschechischen Republik.

<sup>91</sup> Vor dem Krieg hieß die Stadt beiderseits der Oder Küstrin; nach Ende des Zweiten Weltkrieges wurde der polnische Teil Kostrzyn benannt und der deutsche Kietz; nach der deutschen Wiedervereinigung wurde der deutsche Name in Küstrin-Kietz erweitert.

<sup>92</sup> Die Ende der 1990er-Jahre in Polen durchgeführte Kreisgebietsreform fasste die ehemals 49 Wojewodschaften auf 16 zusammen; dadurch entstand die Wojewodschaft Lubuskie (Lebus Land).

Brandenburg in 14 Landkreise und 4 kreisfreie Städte gegliedert. Die Landesverwaltung ist als zweistufige Verwaltung eingerichtet; oberste Behörden sind die Landesministerien, die untere Stufe sind die Ämter der Stadt- und Landkreise sowie der Gemeinden.

In den in die Landesverfassung aufgenommenen Staatszielbestimmungen werden klassische Grundrechte und soziale Staatsziele vermischt (Limbach 1997). In Anlehnung an GG Art. 72 (2) wird in der Brandenburger Landesverfassung festgelegt, dass in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten seien (Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 44). Auch das im Grundgesetz garantierte Recht auf kommunale Selbstverwaltung wird in die Brandenburger Landesverfassung aufgenommen (Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 97). Zu den kommunalen Aufgaben mit Relevanz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehören nach der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg die Gemeindeentwicklung inklusive Standortentscheidung, Bauleitplanung, Versorgung mit Energie und Wasser, Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, öffentlicher Verkehr, Abwasserableitung, Freizeit- und Erholungsbedingungen, kulturelles Leben sowie Schutz der Umwelt (nach Jahn 1994). Die Landkreise übernehmen Aufgaben, die durch die Gemeinden und Ämter nicht geleistet werden können, sofern diese nicht durch kommunale Zusammenschlüsse geregelt sind.

Die Zusammenarbeit mit dem Nachbarstaat Polen wird als Staatsziel verfassungsrechtlich festgeschrieben. In der Präambel ist der Auftrag definiert, das Bundesland Brandenburg als lebendiges Glied der Bundesrepublik Deutschland in einem sich einigenden Europa und in der Welt zu gestalten; weiter heißt es dort: *„Brandenburg ist ein freiheitliches, rechtsstaatliches, soziales, dem Frieden und der Gerechtigkeit, dem Schutz der natürlichen Umwelt und Kultur verpflichtetes demokratisches Land, welches die Zusammenarbeit mit anderen Völkern, insbesondere mit dem polnischen Nachbarn anstrebt“* (Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 2 (1)).

### **2.1.3. Wirtschaftslage**

#### **2.1.3.1. Ausgangssituation im Land Brandenburg**

Die soziale und wirtschaftliche Situation Brandenburgs ist nach wie vor durch die Folgen der deutschen Einheit 1990 geprägt. Die Schwerpunkte der Schwierigkeiten resultieren aus der Industriepolitik der DDR,<sup>93</sup> den Transformation in Mittel- und Osteuropa sowie dem Strukturwandel. 1999 betrug die Arbeitslosenquote 19,1 % (Informationen der Stadt Frankfurt/Oder: <http://www.frankfurt-oder.de/wirtsch/report/diagr5.htm>). Nach der Wende verlor Brandenburg im Industriebereich 65-80 % der Arbeitsplätze, in der Landwirtschaft ca. 65 % (Fierment/Ackermann 1997). Brandenburgs Exportquote beträgt ca. 1/3 des westdeutschen Niveaus (Landesregierung Brandenburg 2001a). Im europäischen Vergleich wird der deutsche Teil der deutsch-polnischen Grenzregion als unterentwickelte und strukturschwache Wirtschaftsregion eingestuft.

Nach der Wende konzentrierte sich die Wirtschaftspolitik auf den Aufbau von Handel, Dienstleistungsgewerbe, Handwerk und Baugewerbe, der Förderung des Mittelstandes und der Privatisierung von Industrieschwerpunkten wie ‚EKO Stahl‘ und ‚PCK Schwedt‘ (Staatskanzlei des Landes Brandenburg 1993). Der Strukturwandel wurde von Anfang an

---

<sup>93</sup> Nach 1945 wurde die bereits durch den Krieg zerstörte Wirtschaft durch sowjetische Demontage weiter geschwächt. Der Wirtschaftsaufbau in der DDR förderte vornehmlich die Schwerindustrie; Entwicklungsschwerpunkte waren die Gründung eines Stahlwerks in Eisenhüttenstadt (heute ‚EKO Stahl‘), das Halbleiterwerk in Frankfurt/Oder, das Petrolchemische Kombinat in Schwedt (heute ‚PCK Schwedt‘) sowie das Chemiefaserkombinat in Guben.

durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur finanziell begleitet. Die wirtschaftliche Entwicklung Brandenburgs steht unter dem Stichwort ‚dezentrale Konzentration‘, wobei versucht wird, Ballungsräume zu entlasten und die Entwicklungschancen ‚benachteiligter‘ Räume zu verbessern. In verschiedenen Entwicklungszentren (zum Beispiel Frankfurt/Oder) werden Technologie- und Gründerzentren sowie wissenschaftliche Einrichtungen gefördert (Staatskanzlei des Landes Brandenburg 1993), um außerhalb der Berliner Metropole Entwicklungsimpulse zu bündeln und neue Entwicklungsräume zu stabilisieren (DIW 1997).

Die Oder-Region verlor seit der deutschen Einheit über 6 % ihrer Einwohner, Städte entlang der Oder knapp 8 % (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999). Der Rückgang der Einwohner wird allerdings durch Zuzug aus der Metropole Berlin in den angrenzenden ‚Speckgürtel‘ ausgeglichen,<sup>94</sup> der – knapp 60 km von der polnischen Grenze entfernt – wirtschaftlich wie sozial prosperiert und mit dem Großraum Berlin eng verbunden ist. Entsprechend stellt das Brandenburgische Wirtschaftsministerium ein Zusammenwachsen der Wirtschaftsregion Berlin-Brandenburg fest: 61 % der Handels- und Dienstleistungsunternehmen und 70 % der Industriebetriebe kooperieren miteinander (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999). Brandenburg ist zweigeteilt in die eng verflochtene Hauptstadtregion und die Peripherie; während die Hauptstadtregion prosperiert, stagniert die Entwicklung in den Berlin-fernen Regionen oder verläuft sogar rückläufig. Nach Angaben der Unternehmensverbände Berlins und Brandenburgs wuchs in den fünf stärksten Regionen Brandenburgs die Beschäftigung von 1993-1997 um 19,1 %; im selben Zeitraum schrumpfte die Beschäftigung in den fünf schwächsten Regionen Brandenburgs um 15,2 % (UVB 1999).

### **2.1.3.2. Ökonomisches Profil der Stadt Frankfurt/Oder**

Die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder, rund 80 Kilometer östlich von Berlin gelegen, ist durch Strukturumbrüche, hohe Arbeitslosigkeit und eine die Wirtschaft und das soziale Leben beeinträchtigende Abwanderungsrate geprägt.<sup>95</sup> Die Arbeitslosigkeit stieg seit 1990 von 7,2 % auf gegenwärtig über 20 % und liegt damit über dem Landesdurchschnitt. Bis 1990 hatte Frankfurt rund 52.000 Beschäftigte, die hauptsächlich in volkseigenen Industriebetrieben wie dem Halbleiterwerk, Energiekombinat, Fleischkombinat, den Baukombinaten, Möbelwerken und Brauereien tätig waren (Informationen der Stadt Frankfurt/Oder: <http://www.frankfurt-oder.de/stadtffo.htm>). Verglichen mit westdeutschen Regionen beträgt im Wirtschaftsraum Frankfurt/Oder der Anteil der Arbeitsplätze in der Industrie ca. 33 %.

Frankfurt/Oder wird durch seine Grenznähe geprägt und durch 3 Grenzübergänge im Stadtgebiet (Autobahnübergang Swiecko, Eisenbahnbrücke, Stadtbrücke) stark belastet. 1995 wurden auf dem im Stadtzentrum liegenden Zubringer zur Stadtbrücke täglich über 43.600 Kraftfahrzeuge gezählt. Frankfurt/Oder leidet bis in die Gegenwart unter den Schäden des Zweiten Weltkrieges – die Stadt wurde in den letzten Tagen des Zweiten Weltkriegs zu fast 90 % zerstört – sowie einer unzureichenden infrastrukturellen Entwicklung nach 1945. Nach dem Abzug der sowjetischen Streitkräfte hatte Frankfurt/Oder rund 180 Hektar Konversionsfläche mit 782 Wohnungen zu verwalten. Im

---

<sup>94</sup> 1998 wurden 170.000 Pendler zwischen Berlin und Brandenburg gezählt; zwischen 1991 und 1998 zogen über 200.000 Berliner ins Brandenburger Umland; parallel verlagerten über 100.000 Brandenburger ihren Erstwohnsitz respektive ihren Lebensmittelpunkt nach Berlin (UVB 2000).

<sup>95</sup> 1990 lebten in Frankfurt/Oder 86.131 Menschen, 1999 hatte die Stadt noch 73.189 Einwohner (Informationen der Stadt Frankfurt/Oder: <http://www.frankfurt-oder.de/stadtffo.htm>).

Verbund mit Bund und Land und in Übereinstimmung mit der von der Landesregierung konzipierten ‚dezentralen Konzentration‘ wurden diese für die Ansiedlung von Landes- und Bundesbehörden bzw. wissenschaftlichen Einrichtungen genutzt.

Die Zukunftsperspektiven der Stadt liegen zum einen im Wiederaufbau der Halbleiter- und Chip-Elektronik, zum anderen in der Entwicklung der deutsch-polnischen Europa-Universität Viadrina; im örtlichen Handwerk dominieren das Bau- und Ausbaugewerbe sowie Elektro- und Metallgewerbe. In der wirtschaftlichen Standortbestimmung definiert sich Frankfurt/Oder aus seiner Tradition als ehemalige Hansestadt; es wird versucht, sich als Messestadt zu präsentieren sowie die Handelsbeziehungen zu Osteuropa weiter auszubauen. Neu gegründet wurden ein Business and Innovation Center (BIC), ein World Trade Center sowie ein Technologiepark, um Frankfurt/Oder als Investitionsstandort der Mikroelektronik zu etablieren. Um den Standortvorteil als Grenzstadt weiter zu festigen, wird zudem auf die Ansiedlung von Transport- und Logistikunternehmen gesetzt; im Mittelpunkt steht der durch das Land geförderte Ausbau eines ‚Euro Transport and Trade Center‘ (ETTC). Ein weiterer Schwerpunkt der regionalen Wirtschaftspolitik bezieht sich auf Wissenschaft und Forschung.

### **2.1.3.3. Ökonomische Vernetzung in der Grenzregion**

Zwischen Polen und Deutschland besteht ein intensiver touristischer, kultureller und wirtschaftlicher Austausch. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist Polen noch vor Russland der wichtigste Außenhandelspartner in Osteuropa; im Gegenzug ist Deutschland bei weitem der wichtigste Handelspartner für Polen. Regionalverbände bewerten die Handelschancen in der Grenzregion Berlin-Brandenburg und Polen positiv; danach verzeichneten Berliner Unternehmen 1998 im Handel mit Polen Exportzuwächse von 12 %, denen Importzuwächse von 18,2 % gegenüberstanden (Ost-West-News 5/1999). Seit 1995 verdoppelten sich die Exporte aus Berlin nach Polen auf 530 Millionen DM, Einfuhren wuchsen von 650 Millionen auf 730 Millionen DM. Allerdings wird das geringe Interesse kritisiert, das die Berliner Wirtschaft den osteuropäischen Märkten schenkt. Der Handel zwischen Berlin und Polen entwickelte sich in den 1990er-Jahren im Vergleich zum gesamtdeutschen Warenaustausch mit Polen negativ; der Berliner Anteil am gesamtdeutschen Export nach Polen von 1991-2000 fiel von 9 % auf 3,7 % (Ost-West-News 6/2001), wobei der Anteil polnischer Exporte nach Berlin ebenfalls von 3,5 % auf 1,9 % gesunken ist. Nach einer Vergleichsstudie des Osteuropa-Instituts der FU Berlin belegt Berlin bezüglich des Handelsvolumens mit dem Handelspartner Polen lediglich den drittletzten Platz unter den deutschen Ländern (Ost-West-News 2/2001). Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich in Brandenburg; zwar stieg es im Jahr 2000 unter den ostdeutschen Handelspartnern zum Spitzenreiter im Handel mit Polen auf mit einem Handelsvolumen von knapp 1,4 Milliarden DM – mit einer ausgeglichenen Import- und Exportquote (Ost-West-News 3/2001), auch sind im Jahr 2000 die Ausfuhrquoten Brandenburgs nach Polen um 40 % auf über 950 Millionen DM gestiegen (Landesregierung Brandenburg 2001a), allerdings betrug Brandenburgs Anteil an deutschen Ausfuhren nach Polen im Jahre 2000 lediglich 3 % (Landesregierung Brandenburg 2001a).

Die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu Polen in der ostdeutschen Grenzregion<sup>96</sup> haben zwar eine höhere Bedeutung als im Bundesdurchschnitt, gleichzeitig liegt aber die Handelsintensität pro Kopf unter dem Bundesdurchschnitt, was die Außenhandelschwäche der Grenzregion verdeutlicht (Alecke/Untiedt 2001). Generell werden Wirtschaftskontakte

---

<sup>96</sup> Hierunter fassen ALECKE/UNTIEDT die Bundesländer entlang der deutsch-polnischen Grenze exklusive Bayern.

mit polnischen Unternehmen eher von Unternehmen aus westlichen Bundesländern denn von Privatakteuren der Grenzregion initiiert (Krätke 1998), entsprechend wirkt sich der zwischenstaatliche Handel relativ gering auf die grenzregionale Wirtschaftsentwicklung zwischen Brandenburg und den angrenzenden Wojewodschaften bzw. zwischen Brandenburg und Polen aus. Aufgrund der bereits seit gut 10 Jahren existierenden Öffnung der Märkte zwischen der EU und den MOE-Staaten gehen Wirtschaftsexperten auch nach der EU-Osterweiterung nicht von weitreichenden Veränderungen der Handelsstrukturen innerhalb der Grenzregionen bzw. zwischen Brandenburg und den MOE-Staaten aus (Alecke/Untiedt 2001).

Der Unterschied in der Leistungskraft zwischen dem deutschen und dem polnischen Teil der Grenzregion ist aus Sicht des Regionalökonomen KRÄTKE geringer als der zwischen Ostbrandenburg und Berlin: „*Measured by differences in regional economic strength, the 'border of affluence' lies between West and East Germany rather than between East Brandenburg and western Poland*“ (Krätke 1998: 252). Dennoch determinieren Einflüsse wie das unterschiedliche Lohnniveau die ökonomische Situation, worauf nach Auskunft der polnischen Botschaft derzeit das Lohngefälle zwischen Deutschland und Polen hinweist: Der durchschnittliche Bruttolohn in Ostdeutschland sei im Jahr 2000 knapp viermal, in Westdeutschland fünfmal so hoch wie in Polen. Noch 1995 konstatierte der Ökonom RIBHEGGE, in der Grenzregion erhalte ein Ostdeutscher im Durchschnitt das Zehnfache des polnischen Einkommens (Krätke 1998).

#### **2.1.3.4. Ökonomische Vernetzung der Stadt Frankfurt/Oder**

Der Einzelhandel der Stadt profitiert von polnischen Kunden, wobei sich die Bedeutung nach Branchen unterscheidet; danach basiert der Umsatz im Textilbereich bis zu 50 % auf polnischen Einkäufern (Schake 1997); besonders gefragt sind Kosmetik, Babykleidung, Schuhe, Lederbereich, hochwertige Textilien sowie Unterhaltungselektronik. In einer Studie der Europa-Universität Viadrina von 1997 gaben Einzelhändler, die ihre Geschäfte in einem bei polnischen Kunden sehr beliebten Einkaufszentrum (Spitzkrug) haben, divergierende Zahlen an; 45 % der Händler gaben an, dass weniger als 5 % des Umsatzes auf polnische Kunden zurückgehe, während knapp 33 % der befragten Händler versicherten, dass mindestens 20 % der Gesamtumsätze von polnischen Kunden stammen (Schake 1997). Die Handelskammern gehen demgegenüber davon aus, dass bis zu 1/3 der Einzelhandelsumsätze auf polnische Käufer zurückgehen.

Umgekehrt wird natürlich der Frankfurter Einzelhandel durch die Konkurrenz im polnischen Slubice beeinflusst. So wanderten nach einer Studie der Stadt Frankfurt/Oder im Jahr 1994 rund 7 % der Frankfurter Kaufkraft ins polnische Slubice ab (nach Schake 1997). Deutsche Einkäufer in Polen sind vor allem an Schnäppchenverkäufen, Nahrungs- und Genussmitteln sowie hauptsächlich Benzin interessiert. Die temporäre Bedeutung sogenannter ‚Polenmärkte‘ ist durch den Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre vorhandenen Bedarf an Billigwaren zu erklären. Heute haben die ‚Polenmärkte‘ als Phänomen ihre Bedeutung weitestgehend verloren. Mittlerweile konsumieren deutsche Grenzbewohner vor allem Lebensmittel in den neu eröffneten Supermärkten Slubices; außerdem werden Dienstleistungen in Anspruch genommen, die auf polnischer Seite günstiger angeboten werden, insbesondere Friseur und Kosmetik, aber auch ärztliche und zahnärztliche Behandlungen. Auf der anderen Seite suchen polnische Patienten bevorzugt deutsche

Kliniken auf, die für bestimmte Krankheitsbilder oder Symptome die höhere Spezialisierung aufweisen als vergleichbare polnische Krankenhäuser.<sup>97</sup>

In einer Studie der Industrie- und Handelskammer Frankfurt/Oder von 1999 kommt der Wirtschaftswissenschaftler Jürgen RIEDEL zu dem Ergebnis, dass sowohl Frankfurt/Oder als auch Slubice ökonomisch von der Grenzlage profitierten; so verliere Frankfurt/Oder zwar ca. 22 Millionen DM bzw. 2,7 % seiner Kaufkraft durch Einkäufe in Polen, allerdings werde dies durch die Attraktivität von Frankfurt/Oder für polnische Konsumenten, die außerhalb des Einzugsbereiches wohnen, aufgewogen: *„Das bedeutet, dass erstens der positive Effekt, der netto von dem grenzüberschreitenden Handel auf die Einzelhandelsumsätze in Slubice ausgeht, nur teilweise zu Lasten Frankfurts geht, sondern zum größten Teil aus dem Umland bis nach Berlin stammt. Zweitens ist zu vermuten, dass ein großer Teil dieser Handelserlöse – zumal in DM eingenommen – wieder als Nachfrage den umgekehrten Weg nimmt“* (Riedel 2001).

Allerdings werden diese Entwicklungen vom Frankfurter Einzelhandel kaum aufgegriffen. Symptomatisch ist, dass die ersten von Frankfurter Einzelhändlern aufgestellten Hinweisschilder in polnischer Sprache darauf hinwiesen, dass jeder Diebstahl zur Anzeige gebracht werde; erst Jahre später wurden in Elektrogroßmärkten Schilder montiert, die Polen als Konsumenten in ihrer Heimatsprache begrüßten. Noch 1999 kritisierte die Frankfurter Sparkasse, dass im Frankfurter Einzelhandel die polnische Währung Zloty kein akzeptiertes Zahlungsmittel sei – obwohl 1/3 der Konsumenten im Einzelhandel aus Polen kämen und die Sparkasse einen wöchentlich garantierten Wechselkurs anbiete (Märkische Oderzeitung 23./24.1.1999).

### **2.1.3.5. Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen**

Seit 1998 ist Polen Brandenburgs wichtigster Handelspartner. Getragen wird dieser Wirtschaftsaustausch von Großunternehmen wie ‚EKO Stahl‘<sup>98</sup> oder ‚PCK Schwedt‘, während die klein- und mittelständische Wirtschaft Kooperationen zurückhaltend gegenübersteht: Nach einer Studie der IHK Frankfurt/Oder von 2002 erhalten 28 % der Ostbrandenburger Firmen Zulieferungen aus Polen und 19 % exportieren ins Nachbarland (Schröder 2002); im Handwerk liegen die Zahlen noch niedriger. Die Gründe für die Zurückhaltung dieser Unternehmen in der Grenzregion sind vielschichtig, wobei die Finanzschwäche der Brandenburger Unternehmen wohl maßgeblich sein dürfte. Das Eigenkapital bei kleinen und mittleren Unternehmen ist nach Auskunft der regionalen Kammern zumeist zu gering, um Joint-Venture-Projekte zu initiieren oder Tochterunternehmen in Polen zu gründen. Ein weiterer wichtiger Grund für diese Entwicklung könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass der unmittelbare Einzugsbereich der Grenzregion wenig Anreize zur Kooperation bietet, da wirtschaftlich interessant weniger die polnischen Grenzgemeinden als vielmehr die ökonomisch erfolgreichen Gebiete westlich von Posen (Poznan) oder um Stettin (Szeczin) sind, sodass sich deutsche Unternehmen eher um Kooperationen außerhalb der Grenzregion bemühen. Das Brandenburger Wirtschaftsministerium stellt zudem eine Tendenz ostdeutscher

---

<sup>97</sup> So machen deutsche Kliniken im Grenzgebiet in Polen zum Beispiel gezielt Werbung für Sterilisationen, die in Polen gesetzlich verboten sind.

<sup>98</sup> ‚Eko Stahl‘ gehört zu den erfolgreichen Privatisierungsmaßnahmen mit grenzüberschreitender Bedeutung. Das Eisenhüttenstädter Stahlwerk bezieht einen Großteil seiner Rohstoffe aus Polen und Tschechien und beliefert die Nachbarstaaten. ‚EKO Stahl‘ baut in Polen eine Anlage zur Veredlung von Stahlblechen, um die in Eisenhüttenstadt hergestellten kaltgewalzten Stahlbänder weiterzuverarbeiten, da eine eigene Warmwalze fehlt. Hier wurden Investitionen in Höhe von 90 Millionen DM getätigt (Ost-West-News 1/2001).

Unternehmen fest, sich vornehmlich auf den westeuropäischen Markt oder in Übersee zu engagieren, um auf dem Weltmarkt Fuß zu fassen; der Absatz in Osteuropa spielt dagegen eine geringere Bedeutung (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999).

Die Kooperationsaktivitäten der regionalen Wirtschaft konzentrieren sich auf Import- und Exportleistungen, komplexere Formen der Zusammenarbeit werden kaum beachtet, selbst die sich aufgrund der Lohndifferenzen anbietende Verlagerung von Veredelungsprozessen findet kaum statt. Hier bildet die nicht vorhandene regionale Vernetzung ein zusätzliches Problem; so fehlt im Bereich der Metallindustrie zum Beispiel ein ausgewogener Branchenmix inklusive Zulieferer- und Servicebetriebe. ‚Clusterbildung‘ aus zusammenhängenden Unternehmen hat sich in der regionalen Wirtschaft nicht entwickelt. Entsprechend schwer ist es für einzelne Unternehmen, sich überregional auszurichten und die Expansion auf ausländische Märkte zu verwirklichen, zumal viele Unternehmer relativ isoliert ihren Geschäften nachgehen, wie auch das Ministerium vermutet: *„Nicht zuletzt treten viele Unternehmen als ‚Einzelkämpfer‘ bei der Markterschließung auf, anstatt sich an Kooperationsnetzwerken zu beteiligen“* (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999: 43). Die fehlende Einbindung von Unternehmen in regionale Netzwerke hat die Tendenz der Nachwendezeit bestätigt, wonach ostdeutsche Metallproduzenten als verlängerte Werkbänke westdeutscher Unternehmen statt als Konjunkturmotoren der regionalen Entwicklung dienen.

#### **2.1.4. Infrastrukturelle Determinanten und Umweltprobleme**

Die Infrastruktur im Grenzgebiet leidet bis heute unter den Folgen des Zweiten Weltkrieges. Während der letzten Kriegstage wurden städtische Zentren auf deutscher wie polnischer Seite zerbombt, u.a. in Frankfurt/Oder und dem heutigen Slubice, Seelow, Wriezen, Guben-Gubin, Küstrin-Kietz, zudem wurde ein Großteil der Oderbrücken zerstört. Ende der 1940er-Jahre begannen die DDR und Polen mit dem Wiederaufbau der Brücken, es wurden aber letztendlich weniger Grenzübergänge eröffnet als vor 1945 bestanden; vor 1989/1990 gab es 24 Übergänge entlang der Grenze, nach Auskunft der Bundesregierung sind es heute 33 (Bundesregierung 2002).

Brandenburg verfügt heute über 9 Straßengrenzübergänge und 1 Grenzübertrittsstelle. Im Gebiet der Euroregion Pro Europa Viadrina<sup>99</sup> sind 6 Grenzübergänge vorhanden, davon 4 Straßen- (inklusive Autobahn-) und 2 Eisenbahnübergänge. Der Grenzübergang entlang der Autobahn Frankfurt/Oder-Slubice (Swiecko) ist der am stärksten frequentierte Grenzübergang auf der Achse Berlin-Warschau-Moskau; rund 37 % des LKW-Verkehrs fließen über Frankfurt/Oder (Ost-West-News 2/2001). 1999 nutzten mehr als 1 Million LKW diesen Grenzübergang, rund 3.000 Lastzüge täglich (Transnews 11/99). An der gesamten deutsch-polnischen Grenze wurden 1999 rund 78,8 Millionen Menschen ‚abgefertigt‘ (Transnews 11/99). Die Landesregierung rechnete für das Jahr 2000 mit einer Steigerung auf 100 Millionen Personen, 30 Millionen PKW und 2 Millionen LKW (Landesregierung Brandenburg 2001a). Der grenzüberschreitende Warenaustausch auf der Straße steigt seit 1990, von 1993 bis 1999 verdreifachten sich die Zahlen. 66 % des deutsch-polnischen Personenverkehrs und 50 % des Warenverkehrs werden über brandenburgisch-polnische Grenzübergänge abgewickelt (PDS-Fraktion Brandenburg: [http://www.brandenburg.de/pds\\_fraktion/aktuell/060601.htm](http://www.brandenburg.de/pds_fraktion/aktuell/060601.htm)). Die Exportmenge von Waren aus Deutschland nach Polen und Osteuropa lag 1998 bei über 10 Millionen Tonnen, die Importmenge bei über 20 Millionen Tonnen; mit jeweils 8 Millionen werden 80 % bzw.

---

<sup>99</sup> Zu den Ausdehnungen der Euroregion vergl. Kap. 5.1.1.

40 % auf der Straße befördert (Stadt Frankfurt: <http://www.frankfurt-oder.de/wirtschaft/report/verkehr.htm>). Die Stadtbrücke in Frankfurt/Oder überqueren jährlich 11 Millionen Menschen.

Umweltprobleme bestanden Anfang der 1990er-Jahre auf Brandenburger Seite aufgrund veralteter Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen sowie einem Wildwuchs auf Müll- und Klärschlammdeponien (Staatskanzlei des Landes Brandenburg 1993). Weitere Umweltbelastungen gehen auf den Bergbau und die militärischen Konversionsflächen zurück; zudem besteht Hochwasser- und Überflutungsgefahr. Die Flutkatastrophen im Jahr 1997 verdeutlichen die Notwendigkeit einer abgestimmten Konzeption für die Ausgestaltung des Flusses; zudem besteht Handlungsbedarf hinsichtlich der Wasserqualität der Grenzflüsse.

## **2.1.5. Sozio-kulturelle Konstellationen in der Grenzregion**

### **2.1.5.1 Dezentrale Kontaktmöglichkeiten bis 1989**

Erst seit 1945 fungieren die Flüsse Oder und Neiße als Staatsgrenzen – zuvor waren sie nicht einmal als administrative Begrenzungen von Bedeutung. Die Grenzziehung 1945 trennte einen historisch gewachsenen Sozial- und Wirtschaftsraum und war mit einem Austausch der ehemals ansässigen Bevölkerungen verbunden. Millionen Deutscher wurden aus den Polen zugesprochenen Gebieten östlich der Oder vertrieben und siedelten sich häufig in den Grenzgebieten westlich der Oder an (Nothnagle 1996). In den verwaisten Gebieten östlich der Oder siedelte die polnische Regierung in den 1950er-Jahren Menschen von östlich des Bugs und aus dem ehemaligen Ostpolen an (Brenz 1996). Die neue Grenzbevölkerung fühlte sich durch die gemeinsame Erinnerung an Krieg und Vertreibung miteinander verbunden, nicht aber aufgrund von Erfahrungen des gemeinsamen Zusammenlebens: *„Damit verschwanden jene Menschen auf der polnischen und der deutschen Seite, die den jeweils Anderen, seine Kultur und Lebensweise, vor allem auch seine Sprache, kannten“* (Krämer 1997: 70); vor allem fehlten die für die Ausbildung langfristiger Kontakte entscheidenden *„Mittler zwischen den Kulturen“*. Die Grenzregion konnte keine gemeinsame *„border culture“* entwickeln, (Martinez 1996), stattdessen herrschte ein *„low trust environment“* (Krätke 1998) vor. Die Vorsitzende der deutsch-polnischen Gesellschaft Brandenburg charakterisiert retrospektiv als Hauptmerkmal der deutsch-polnischen Staatsgrenze die trennende Funktion; hier gäbe es *„kein Sprachgemisch, keine Anflüge von doppelter oder wechselnder Loyalität, keine Landstriche, wo Deutsche und Polen zusammen wohnen, leben und arbeiten, keinen Anflug multikulturellen Lebens oder von Mehrsprachigkeit“* (Henning 1994).

Die Distanz und Isolation zwischen den polnischen und deutschen Grenzbewohnern wurde durch die offizielle Politik der SED gefördert. Obgleich die Oder-Neiße-Grenze als ‚Grenze der Freundschaft‘ als Symbol der engen sozialistischen Freundschaft zwischen der DDR und der VR Polen bezeichnet wurde, sah die Realität anders aus: Im Sinne des sozialistischen Zentralismus stand die Grenzregion unter der staatlichen Kontrolle nahezu aller grenzüberschreitender Kontakte. Zur Sicherheitspolitik gehörten strenge militärische Bestimmungen, zum Beispiel Zutrittssperren zu den Grenzbrücken und –straßen, Verdunkelungsanordnungen, Verlangen nach speziellen Genehmigungen zum Aufenthalt in der Grenzzone und ähnliche ‚Schikanen‘ (Rutowska 1996). Die 1955 wiederhergestellte Stadtbrücke zwischen Frankfurt/Oder und Slubice, offiziell ‚Brücke der Freundschaft‘ genannt, war für Stadtbewohner erst ab 1972 nach der Unterzeichnung des Abkommens über den pass- und visafreien grenzüberschreitenden Verkehr frei passierbar.



Die ersten grenzregionalen Kooperationen standen unter den Vorzeichen infrastruktureller Defizite. In den nach 1945 geteilten Städten lagen die Strom- und Wasseranlagen zumeist auf der westlichen Oderseite, sodass es zu Versorgungsengpässen auf polnischer Seite kam (Jajesniak-Quast/Stoklosa 2000). Durch das Abkommen zwischen der DDR und Polen über einen pass- und visafreien grenzüberschreitenden Verkehr im Jahr 1972 wurden ‚inoffizielle‘ grenzregionale Kooperationen möglich. Ab 1972 konnten erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges Grenzbewohner ohne offizielle Einladung die Grenzbrücken überqueren.<sup>100</sup> In der visafreien Zeit von 1972 bis 1980 passierten über 100 Millionen Menschen die Grenze, täglich wurden auf der Oderbrücke 8.000 Menschen gezählt. Hauptmotivation für die Grenzübertritte war die Verbesserung des Lebensstandards. Während Deutsche in den polnischen Grenzkommunen Lebensmittel kauften, erwarben Polen vor allem Industriewaren und Textilien. In dieser Zeit etablierten sich zahlreiche grenzüberschreitende Kontakte, von denen einige nach der Wende den Grundstein für den Aufbau neuer Kooperationen bildeten – dazu gehören die deutsch-polnischen Jugendferienlager sowie der deutsch-polnische Kindergarten ‚die Knirpse‘. Erstmals wurden auch mehrere 100 polnische Vertragsarbeiterinnen im Halbleiterwerk in Frankfurt/Oder beschäftigt.<sup>101</sup>

Seit Gründung der polnischen Gewerkschaftsbewegung ‚Solidarnosc‘ versuchte Ost-Berlin, Kontakte zwischen der DDR-Bevölkerung und den Polen einzuschränken. Bereits vor Ausrufung des Kriegsrechtes in Polen wurde die Grenze im Oktober 1980 auf einseitiges Betreiben der DDR geschlossen, um eine ‚Infiltration‘ polnischer Freiheitsgedanken zu verhindern. Daneben spielten auch wirtschaftliche Entwicklungen eine wichtige Rolle, so notiert RUTOWSKA, dass sich die DDR-Regierung über die Folgen des starken polnischen Reiseverkehrs nicht bewusst gewesen sei, die den DDR-Markt unter Druck setzten (Rutowska 1996) JAJESNIAK-QUAST/STOKLOSA berichten über Frankfurter Einzelhandelsgeschäfte, die ab 1972 bis zu 90 % ihres Umsatzes mit polnischen Kunden machten (Jajesniak-Quast/Stoklosa 2000). Die Schließung der Grenze zu Polen markierte auch einen Bruch mit der offiziell verordneten sozialistischen Freundschaft, die Einfluss auf die durch Ressentiments geprägte deutsche Grenzbevölkerung hatte. Konrad WEISS diagnostiziert eine entscheidende Zäsur: *„Die Propagandamaschinerie der SED lief auf Hochtouren, Verleumdungen über Polen wurden ausgestreut, antipolnische Ressentiments gefördert. Selbst die unmenschliche Sprache der Nationalsozialisten wurde im ideologischen Krieg wiederbelebt: Zusammenrottung und Wühlätigkeit, Chaos und Anarchie, Terror, Provokation und Konterrevolution, das waren die Vokabeln, mit denen die SED-Propaganda die Solidarnosc bedachte. Das Neue Deutschland warnte vor dem ‚polnischen Fieber‘“* (Weiß 1996). Das Abkommen über den visafreien Verkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Polen trat am 8.4.1991 in Kraft. Die Grenzöffnung verstärkte im ersten Moment bestehende Ressentiments zwischen den Deutschen und Polen: *„Sowohl bei den Deutschen als auch bei den Polen gehört die jeweils andere Nation zu den unbeliebtesten“* (Lisiecki 1996: 241).

### 2.1.5.2. Entwicklungen in den 1990er-Jahren

Die Folgen der wenig entwickelten grenzregionalen Zusammenarbeit zwischen Deutschen und Polen drücken sich in der Bevölkerungsstatistik aus: Im Dezember 1997 lebten in Brandenburg 7.385 Polen, was einem Anteil von 0,2 % an der Gesamtbevölkerung

---

<sup>100</sup> SCHULTZ geht hier von der These aus, dass die zunehmende Grenzöffnung der DDR gen Osten als Kompensation für die Verschärfung der Abgrenzungspolitik zur Bundesrepublik diene: *„Ostreisen statt Westreisen, Balaton statt Mallorca“* (Schultz 2000).

<sup>101</sup> Diese waren nach der Wende die Ersten, die aus der Belegschaft des Halbleiterwerkes entlassen wurden.

entsprach; insgesamt lag der Ausländeranteil in Brandenburg bei 2,3 % (<http://www.brandenburg.de/lds/daten/bev/tab34.htm>). 1996 heirateten 19 polnische Männer brandenburger Frauen, 76 Brandenburger ehelichten polnische Frauen (Seefeldt 1998). Die Distanz innerhalb der Grenzbevölkerung wird durch eine Untersuchung von Einwohnern in Frankfurt/Oder und Slubice sowie Guben und Gubin in den Jahren 1991 und 1992 deutlich: Auf die Frage, ob eine Versöhnung zwischen Polen und Deutschen trotz der Verschiedenheit möglich sei, antworteten 60 % der befragten Frankfurter und Gubener mit ‚schwierig‘ bzw. ‚unmöglich‘;<sup>102</sup> lediglich 7,7 % der Frankfurter und Gubener würden dem Zusammenleben in einer gemeinsamen Stadt, wie es vor 1945 Realität war, zustimmen.<sup>103</sup> Mit der Vorstellung: ‚Könnten die ausländischen Nachbarn auch Mitglieder der Familie werden‘ erklärten sich 2,7 % der befragten Deutschen einverstanden<sup>104</sup> (Lisiecki 1996). Trotz dieser geringen Motivation zur kooperativen Zusammenarbeit, die sich in diesen Umfragen ablesen lassen, erhöht sich die Zahl derjenigen, die die Grenzöffnung insgesamt als positiv werten und als Chance zur Verständigung sehen stetig.

Das beträchtliche Ausmaß des deutschen Misstrauens gegenüber den polnischen Nachbarn wurde erneut während des Oderhochwassers im Jahr 1997 deutlich. In Interviews äußerten Deutsche, ‚das einzig Positive am Hochwasser sei die Tatsache, dass endlich wieder alle Brücken nach Polen geschlossen seien‘. In der Bevölkerung wurde Angst vor polnischen Plünderern geschürt, einzelne verweigerten die Evakuierung aus Angst vor polnischen Überfällen. Die Brandenburger Ausländerbeauftragte interpretiert die emotionalen Folgen dieser Ereignisse als fatale Entwicklung für die zukünftige Zusammenarbeit: *„Die Erschütterung über den in diesem Ausmaß längst überwunden geglaubten Haß und die ewig alten Vorurteile wirkten bei vielen der für ein besseres Zusammenleben Aktiven allerdings noch nach, als das Wasser der Oder längst in sein Bett zurückgekehrt war“* (Seefeldt 1998: 73).

Noch Ende der 90er-Jahre bestimmen Vorurteile das Verhältnis zwischen den Deutschen und Polen in der Grenzregion. Die Journalistin Edith HELLER zitiert eine Umfrage, wonach 1/3 der Brandenburger der Behauptung zustimmten, ‚dass alle Polen Diebe sind‘ (Heller 1999). Nach einer Studie der Europa-Universität Viadrina assoziiert lediglich die Hälfte der Bewohner Frankfurts die Stadtbrücke in ihrer Funktion als Staatsgrenze mit positiven Begriffen wie Freundschaft oder gute Nachbarschaft; fast 1/3 denkt an negative Erscheinungen wie Schmuggel, Kriminalität oder Grenzstau (Look 1999). Frankfurt/Oder verzeichnete in den vergangenen Jahren einen erheblichen Anstieg ausländerfeindlicher Straftaten, was darüber hinaus landesweite Tendenzen widerspiegelt. Die negative Stimmung in der Grenzregion stellt zudem eine besondere Anziehungskraft für Rechtsradikale dar, die die Stadt häufig als Demonstrationsort wählen;<sup>105</sup> so wurden nach Einführung der Visafreiheit rechtsradikale Demonstrationen und Übergriffe auf polnische Einreisende organisiert; die Stadtverwaltung stellte hierzu fest: *„Fremdenfeindlichkeit ist vielfach noch offen oder versteckt vorhanden.“* Außerdem wird eine hohe Gewaltbereitschaft festgestellt: *„Im Jahr 2000 kam es in Frankfurt/Oder zu überdurchschnittlich vielen Übergriffen vor allem gegen Fremde“* (<http://www.miteinander-leben-ffo.de/Handlungskonzept/konzeptindex.htm>). Der Landtag kam 1994 zu der Bewertung, dass die Zusammenarbeit in der Grenzregion vornehmlich durch die in Brandenburg dominierende Fremdenfeindlichkeit behindert werde (nach Krämer 1997).

---

<sup>102</sup> Diese Meinung wurde mit 65 % in Slubice und Gubin bestätigt.

<sup>103</sup> Auf polnischer Seite stimmen lediglich 3,6 % der Möglichkeit eines gemeinsamen Stadtverbundes zu.

<sup>104</sup> Von den befragten Polen konnten sich dies 2,4 % vorstellen.

<sup>105</sup> So gibt es immer wieder Überfälle auf polnische und osteuropäische Studenten der Europa Universität, die u.a. für großes Medienaufsehen sorgen und zu einer Verunsicherung der Studenten führen.

Bestehende Spannungen werden durch wirtschaftliche Unsicherheiten verstärkt, was besonders im Handwerk spürbar ist. Polnische Wirtschaftsaktivitäten werden als direkte Konkurrenz wahrgenommen, die es zu unterbinden gilt.<sup>106</sup> Lokal und zeitlich begrenzte Ereignisse reichen in der Regel bereits aus, um überwunden geglaubte Stereotype wieder neu aufleben zu lassen. Ein Beispiel für dieses Phänomen ist der so genannte ‚Brötchenkrieg‘ 1995; Ausgangspunkt war der wirtschaftliche Erfolg einer polnischen Bäckerin, die im polnischen Gorzow produzierte Brötchen in Frankfurt/Oder zu günstigeren Preisen als die deutsche Konkurrenz verkaufte. Als Konsequenz drohten Vertreter der Handwerkskammer, keine Lehrlinge mehr ausbilden zu wollen, riefen zum Boykott des Ladens und Verkaufsverbot auf (Krämer 1997). Gleichzeitig nutzen deutsche Grenzbewohner bestehende Lohnunterschiede zum eigenen Vorteil; so steigt der Anteil der Frankfurter, die regelmäßig Slubicer Ärzte oder Friseure besuchen; auf polnischer Seite wird getankt bzw. Zigaretten eingekauft. Während die Konkurrenz aus Polen auf der einen Seite als bedrohlich abgelehnt wird, werden bestehende Preisvorteile auf polnischer Seite bereitwillig wahrgenommen. Die Ausländerbeauftragte des Landes spricht in diesem Zusammenhang von einer in der Grenzregion herrschenden Doppelmoral (Bericht der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg 1998).

Ein weiteres Beispiel verdeutlicht die ökonomischen Ängste. Im Juni 1995 nahm der Bundesgrenzschutz 250 Polen wegen vermeintlicher Schwarzarbeit fest; tatsächlich glaubten diese sich legal beschäftigt, sie waren von ihrem deutschen Arbeitgeber jedoch falsch unterrichtet worden. Die polnischen Arbeiter wurden unter fragwürdigen Bedingungen festgehalten und mit dem Verbot der Wiedereinreise abgeschoben. Als Reaktion schrieb die polnische Presse von ‚Treibjagd auf polnische Arbeiter‘, ‚Auschwitz an der Oder‘, ‚Deutsche Hunde auf Polen‘. In Frankfurt/Oder äußerten Befragte Genugtuung über das Vorgehen der Sicherheitskräfte und verwiesen auf die hohe Arbeitslosigkeit, während das Verschulden des Frankfurter Arbeitgebers und die harschen Konsequenzen für die polnischen Beschäftigten kaum Beachtung fanden (Schröder 1996). Mangelndes Feingefühl für historisch bedingte Empfindsamkeiten behindert die konstruktive Zusammenarbeit, woran auch der visionäre ‚Stolpe-Plan‘ scheiterte. Anlässlich eines Warschau-Besuches 1991 legte Brandenburgs Ministerpräsident STOLPE einen Plan für die Entwicklung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes inklusive korrespondierender Sonderwirtschaftszonen und einer grenzregionalen Entwicklungsbank vor. In den hierfür erstellten Karten der Grenzregion war die Oder nicht als deutsch-polnische Staatsgrenze, sondern als verbindendes Element des angestrebten zusammenhängenden Wirtschaftsraumes ausgewiesen. Daraufhin brachen die polnischen Politiker die Verhandlungen ab, der Stolpe-Plan wurde als gescheitert erklärt und die polnische Presse äußerte in den folgenden Wochen Befürchtungen ob einer kommenden deutschen Okkupation (Konopka 1993) und eines ‚samtenen Revisionismus‘ (Lücke 2001).

---

<sup>106</sup> Brandenburger Landtagsabgeordnete berichten, verschiedene ostbrandenburger Betriebe verschweigen eine Zusammenarbeit mit polnischen Firmen aus Angst um einen Imageverlust in der deutschen Grenzregion.

## 2.2. Die US-mexikanische Grenzregion

### 2.2.1. Entstehung der heutigen Grenze

Die sich auf 3218 Kilometer (2000 Meilen) erstreckende Grenze zwischen den USA und Mexiko ist Folge des Krieges von 1848 zwischen beiden Staaten. Zuvor gehörte die Region zu Mexiko. Ausgangspunkt des Krieges war die Unabhängigkeitserklärung von Texas 1836 und die Expansionspolitik ‚Manifest Destiny‘, die eine Herrschaft der USA auf dem gesamten Kontinent beabsichtigte (Lorey 1999). Im April 1846 brach entlang der texanischen Grenze zu Mexiko der Krieg aus. Der Friedensvertrag von ‚Guadalupe Hidalgo‘ 1848 und der erzwungene Verkauf mexikanischen Territoriums besiegelten die amerikanische Übermacht. Nach einem weiteren Landkauf – dem ‚Gadsden Purchase‘ von 1853, der die heutige Grenzlinie zwischen Arizona und Sonora markiert– verlor Mexiko mehr als 1/3 seines Staatsgebietes.

Nach dem Krieg übernahm eine binationale Kommission die Aufgabe der Grenzziehung; Orientierungsmarken waren im Osten der Grenzfluss Rio Grande vom Golf von Mexiko bis zum heutigen El Paso, von dort aus wurde eine imaginäre Linie durch die Wüste gezogen, die südlich San Diegos am Pazifik endete (Metz 1989). Die Grenzziehung entlang der wandernden Flussläufe Rio Grande/Rio Bravo, Colorado River und Tijuana River verursachte langfristige Grenzprobleme.<sup>107</sup> Konfliktherde ergeben sich aus den sich je nach Wassermenge nördlich und südlich verschiebenden Flussbette, die territoriale Grenzstreitigkeiten auslösen, und aus der Frage nach der Aufteilung der Wassermengen in der durch Trockenheit gekennzeichneten Region.<sup>108</sup>

Nach 1848 begann Mexiko mit der Erschließung der nördlichen Regionen. Im Zusammenhang mit dem Bau der Eisenbahn bzw. Eisenbahnstrecken entwickelten sich auf US-Seite Handelszentren und militärische Außenposten. Als typisches Phänomen der Regionalentwicklung entstanden entlang der Grenze Zwillingsstädte („twin cities“), von denen die bedeutendsten San Diego/Tijuana (Kalifornien/Baja California) und El Paso/Cd. Juárez (Texas/Chihuahua) sind. Die mexikanischen Kommunen sind, aufgrund der hier angesiedelten ‚Maquiladora‘-Unternehmen<sup>109</sup>, meist erheblich größer als die amerikanischen Städte, so wies das mexikanische Nogales, Sonora, 1990 das Zehnfache der Bevölkerung von Nogales, Arizona, aus; die Bevölkerung von Douglas, Arizona, umfasst knapp 10.000 Bewohner, in der Zwillingsgemeinde Aqua Prieta leben schätzungsweise 100.000 Menschen (Hotaling 1999).

Die heutige Grenze zwischen Arizona und dem mexikanischen Bundesstaat Sonora erstreckt sich über 580 Kilometer (360 Meilen).

---

<sup>107</sup> Bekanntestes Beispiel ist der Disput über einen Landstrich zwischen El Paso (Texas) und Cd. Juárez, der aufgrund des Flussverlaufes mal zum mexikanischen, mal zum US-Hoheitsgebiet gehörte. 1963 wurde der Grenzstreit von Präsident Kennedy durch eine Schenkung beigelegt (Metz 1989). Heute ist der Grenzverlauf zwischen El Paso und Cd. Juárez durch ein betoniertes Flussbett ‚geregelt‘. Die Bedeutung der Flussläufe spiegelt sich im Mandat der ‚International Boundary and Water Commission‘ wider, siehe Kapitel US-mexikanische Infrastrukturkooperation.

<sup>108</sup> Zur Förderung der Landwirtschaft wurden auf US-Seite Ende des 19. Jahrhunderts erste Staudämme am Rio Grande gebaut, die den Zufluss des Wassers in mexikanisches Gebiet stoppen sollte. Konflikte ergaben sich auch zwischen den US-Einzelstaaten: Streit um die Wasserrechte des Colorado Rivers führte 1934 beinahe zum bewaffneten Konflikt zwischen Arizona und Kalifornien (Berman 1998).

<sup>109</sup> Vergl. Kap.2.2.3.4.

## 2.2.2. Politischer Aufbau Arizonas

Mit einem Staatsgebiet von rund 295.000 Quadratkilometer (Brockhaus 1996) ist Arizona der sechstgrößte Staat der Vereinigten Staaten und verhältnismäßig dünn besiedelt mit 5,4 Millionen Einwohner. Arizona wurde 1912 in die Vereinigten Staaten aufgenommen.

Die unterste Stufe des Staates bilden Gemeinden und Städte, deren Aufbau, Struktur und politische Organisation sich innerhalb des Staates unterscheiden. Bei einer Zählung 1992 hatte Arizona 597 lokale Gebietskörperschaften, 102 ‚general-purpose local governments‘, davon 87 ‚municipalities‘ und 15 übergeordnete ‚counties‘. Nogales und Douglas sind ‚municipalities‘, die sich in ihrer Struktur unterscheiden: So werden in Douglas weitreichende politische Entscheidungen von einem City Manager getroffen, der ein nicht-politisches Amt inne hat und unabhängig vom Ausgang der städtischen Wahlen eine Kontinuität in der politischen Ausrichtung garantiert, was für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bedeutung ist; in Nogales dagegen konzentriert sich die Entscheidungsebene auf das politische Bürgermeisteramt. Als zweite Stufe übernehmen ‚counties‘ vornehmlich administrative und verwaltungsorganisatorische Aufgaben für die Gemeinden im Bereich Infrastruktur, Justiz- und Polizeiwesen, Abwasser- und Abfallentsorgung und Gesundheitsvorsorge. Ähnlich kommunalen Zweckverbänden bestehen ‚Associations of Governments‘, die regionale Koordinationsaufgaben für die Gemeinden übernehmen und eine Mittelstufe zwischen kommunaler Gebietskörperschaft und dem Einzelstaat einnehmen. Ein solcher Zusammenschluss ist die ‚SouthEastern Arizona Governments Organization‘ (SEAGO) mit Hauptsitz in Bisbee als Vertretung von 14 Gemeinden sowie 4 counties, darunter auch Douglas.<sup>110</sup> Gemeinden haben relativ weitreichende Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation vornehmlich in Fragen der Wirtschaftsförderung und -entwicklung.

Die geschichtlichen Erfahrungen im Krieg gegen Mexiko kombiniert mit ‚frontier experience‘ führte in Arizona zu einer skeptischen Einstellung gegenüber den Entscheidungen der Bundesregierung und generell gegen ‚Eingriffe von oben‘. Dieses Grundverhalten wird durch eine zögerliche Haltung insbesondere bei der Inanspruchnahme bundesstaatlicher Förderprogramme, die mit bestimmten Auflagen verbunden sind, deutlich: *„Arizona has, at various times, drawn considerably less federal assistance on a per capital basis than many other states“* (Berman 1998: 147). Insgesamt wird die politische Kultur in Arizona durch Autonomie, Demokratie und Wirtschaft geprägt.

## 2.2.3. Wirtschaftslage

### 2.2.3.1. Ausgangssituation im US-Einzelstaat Arizona

Besiedelte und nicht besiedelte Regionen, landwirtschaftliche Betriebe und moderne ‚new economy‘, urbane Entwicklung und gewachsene ländliche Strukturen sind in Arizona gleichermaßen nebeneinander entwickelt. Über die Hälfte der Einwohner lebte Ende 1999 im Einzugsgebiet der hoch industrialisierten Hauptstadt Phönix. Arizona wird von zwei Grenzlagen geprägt, zum einen durch die rund 580 Kilometer lange Staatsgrenze zum mexikanischen Bundesstaat Sonora, zum anderen durch die Nachbarschaft zu Kalifornien.

Die ökonomische Ausrichtung Arizonas hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert. Definierten in den 1950er-Jahren die drei großen ‚C’s: *Cattle, Copper, Corn*“ (Sheridan 1996) eine auf Landwirtschaft und Bergbau ausgerichtete Industrie, stehen heute an erster Stelle *„Climate and Computer“*, sprich die Förderung der Tourismusbranche sowie

---

<sup>110</sup> Vergl. Kap. 5.2.2.2.

der Ansiedlung von High-Tech-Unternehmen. Die Wirtschaftsbasis konnte deutlich erweitert werden und ist exportorientiert. Die Förderung des Wirtschaftsstandortes wird als Hauptaufgabe der Regierung betrachtet: „*The business of the state is business*“ (Berman 1998: 69) Zur wirtschaftlichen Substanz gehören multinationale Unternehmen wie Motorola, IBM, Hughes Aircraft and Goodyear Aerospace. Das Wirtschaftszentrum ist um die Hauptstadt Phönix angesiedelt und damit außerhalb der Grenzregion. Tourismus zählt zu den größten Wirtschaftszweigen in Arizona, die rund 142.000 direkte und 172.000 indirekte Arbeitsplätze anbietet und 1998 einen Gewinn von jährlich 5 bis 6 Milliarden Dollar verbuchte (Sonora-Arizona Commission 1999). Die High-Tech-Industrie beschäftigt rund 27.000 Arbeitnehmer und ist vornehmlich dafür verantwortlich, dass sich Arizona Ende der 1990er-Jahre zu einer der wachstumsstärksten amerikanischen Wirtschaftsregionen entwickelte. Die Exportindustrie Arizonas wird von drei Sektoren beherrscht: Mikroelektronik (Halbleiterindustrie), nicht-elektronisches Industriezubehör und Verkehrstechnologie vor allem für die Raum- und Luftfahrt (AMC News 1999). Der wirtschaftliche Aufschwung beschränkt sich auf die Ballungsräume der Großstädte. Die an der Grenze liegenden Kommunen weisen eine im US-Vergleich überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit auf, während die allgemeine Arbeitslosenquote in Arizona bei 4 % liegt.

Der wirtschaftliche Aufschwung der Grenzregion ab Mitte des 20. Jahrhunderts wurde durch bundesstaatliche Finanzhilfen und Infrastrukturprogramme<sup>111</sup>, Militär- und High-Tech-Investitionen sowie durch Subventionen für den Arbeitsmarkt ermöglicht (Lorey 1999). Mit fast 11 Millionen Einwohner und einem rapiden Bevölkerungswachstum hat die Grenzregion wachsende Bedeutung. Die Bevölkerung stieg auf US-Seite von 1980 bis 1990 um über 30 % (Hansen 1994); bereits 1990 gehörten die zehn Grenzstaaten im amerikanischen Vergleich zu den Regionen mit dem schnellsten Wachstum (Lorey 1993). Von 1990 bis 1999 verzeichnete Arizona innerhalb der USA prozentual die zweithöchsten Zuzugszahlen (U.S. Department of Commerce 1999); der Zustrom rekrutiert sich aus inneramerikanischen<sup>112</sup> und mexikanischen Zuwanderern.

### **2.2.3.2. Ökonomische Profile der Gemeinden Nogales, Az. und Douglas**

Nogales, Arizona, liegt im Santa Cruz County – rund 100 Kilometer südlich von Tucson an der Grenze zum mexikanischen Bundesstaat Sonora – und hat ca. 20.000 Einwohner, wovon 95 % mexikanischer Herkunft sind. Die Einwohnerzahl der Zwillingsstadt Nogales, Sonora, wird auf rund 350.000 geschätzt. Pro Jahr werden in ‚Ambos Nogales‘ – wie beide Nogales genannt werden – rund 14 Millionen Grenzübertritte registriert (Arizona-Mexico Journal 1997a). Besondere Bedeutung hat Nogales als Grenz- und Handelsstation: 50 % der Gemüse- und Früchteimporte aus Mexiko in die USA wurden hier Ende der 1990er-Jahre abgewickelt. Die Wirtschaft der Zwillingsgemeinden ist in vier Hauptsektoren gegliedert: Einzelhandel, Produktion, Maquiladora und Tourismus (Arizona-Mexico Journal 1997a). Das Wachstum auf mexikanischer Seite wird durch den Mangel an regulärem Wohnraum eingeschränkt. Die Überlastung der Infrastruktur führt zu Umweltproblemen beiderseits der Grenze.

---

<sup>111</sup> In Arizona wurden mit Bundesmitteln große Wasser-Projekte wie der Arizona Canal oder der Hoover Dam realisiert, die den Grundstein für eine landwirtschaftliche Nutzung des Staates legten. Damit konnte sich Arizona aus der Abhängigkeit von der Ostküste befreien (Lorey 1993).

<sup>112</sup> Hier sind vor allem die Zuwanderungen aus Kalifornien zu nennen, die den dortigen Umweltproblemen und der Urbanität entkommen möchten. Zudem weist Arizona eine große Zahl von ‚winterbirds‘ auf – vornehmlich pensionierte Amerikaner.

Die Gemeinde Douglas im Cochise County – rund 130 Kilometer östlich von ‚Ambos Nogales‘ gelegen – hat eine Einwohnerzahl von ca. 15.000. Die Zwillingsgemeinde Aqua Prieta ist in den vergangenen 30 Jahren auf rund 100.000 angewachsen. Douglas‘ Wirtschaft ist neben dem Tourismus auf den Konsum der ‚Maquila‘-Beschäftigten ausgerichtet. Die infrastrukturellen Rahmenbedingungen konnten dem überaus schnellen Wachstum in Aqua Prieta nicht mehr folgen; vor allem nicht asphaltierte Straßen und wilde Müllkippen sind ein Problem. Als Prioritäten für die Durchführung binationaler Projekte werden der gesicherte Zugang zur Wasserversorgung, neue Abwasserwerke und die Einführung von Kontrollmechanismen zur Überprüfung der Wasserqualität und der Wiederverwendung genannt (Brown/Gozález/Kamp/Land 1994). Auf mexikanischer Seite sind nur rund 65 % der Haushalte an ein Abwassersystem angeschlossen; zudem belasten nicht gesicherte Müllhalden und ungeteerte Straßen die Gesundheit der Bevölkerung. Nach Interviewbefragungen hatte die Grenzgemeinde Douglas, Arizona, Anfang der 1990er-Jahre eine Armutsrate von 50 % bei gleichzeitig mangelnder Gesundheitsversorgung und erhöhten Gesundheitsrisiken vornehmlich im Bereich von Autoimmunkrankheiten. Größte Bedeutung für die Region und die Menschen hat der Zugang zu frischem Wasser bzw. der Ausbau der bestehenden Abwasser- und Kläranlagen.

### 2.2.3.3. Ökonomische Vernetzung in der Grenzregion

Das Handelsvolumen zwischen den USA und Mexiko betrug nach Angaben des ‚U.S. Census Bureau‘ im Jahr 2001 knapp 233 Milliarden Dollar. Rund 88 % der Mexiko-Exporte gehen in die USA (vor allem aus den Sektoren Autoindustrie, Gemüse und Gas), 74 % der Mexiko-Importe kommen aus den Vereinigten Staaten. Amerikanische Investitionen in Mexiko belaufen sich auf jährlich rund 27 Milliarden Dollar, die über 60 % der ausländischen Investitionen in Mexiko ausmachen (CRS 2000).<sup>113</sup> Seit 1998 ist Mexiko nach Kanada der zweitgrößte Handelspartner der Vereinigten Staaten. Nach Angaben des US-Handelsbeauftragten wurden unter NAFTA in Mexiko 2,7 Millionen und in den USA 13 Millionen neue Jobs geschaffen (siehe dazu USTR website <http://www.ustr.gov>). Der bilaterale Handel zwischen den USA und Mexiko hatte Ende der 1990er-Jahre ein Volumen von 150 Milliarden Dollar jährlich, eine mehr als vierfache Steigerung gegenüber 1987 (Lorey 1999); in den 1990er-Jahren stieg der Handel um jährlich 25 %. 1998 stiegen die Exporte nach Mexiko im Vergleich zum Vorjahr um 25 % auf 2,7 Milliarden Dollar (Biggs 1999). Entscheidende Bedeutung für die ökonomische Vernetzung der Grenzregion hat die ‚Maquiladora‘- oder ‚Maquila‘-Industrie.

Bisher konnten die wenigsten Studien die im Vorfeld des NAFTA-Vertrages befürchtete Massenabwanderung von Arbeitsplätzen nach Mexiko („*the giant sucking sound*“<sup>114</sup>) bestätigen. Ein renommierter NAFTA-Befürworter spricht davon, dass in den USA seit Unterzeichnung des Vertrages jährlich rund 2,5 Millionen Jobs geschaffen wurden, während nach Angaben des US-Arbeitsministeriums bis 1997 lediglich 125.000 US-Arbeitsplätze im Zusammenhang mit NAFTA abgebaut wurden (Weintraub 1997). Eine Untersuchung der Bank von Montreal 1998 stellte fest, dass knapp 90 % der US-Firmen seit Ratifikation des NAFTA-Vertrages die gleiche oder eine höhere Zahl an Beschäftigten habe (Weintraub/Chisholm 1998). Das ‚Economic Policy Institute‘ spricht dagegen von 400.000 Arbeitsplätzen, die bis 1997 nach Mexiko abgewandert seien, wovon lediglich 1/4 kompensiert worden seien (Burn 1997). Die US-Grenzstaaten haben von NAFTA in der

---

<sup>113</sup> Das U.S. State Department summiert die finanzielle Abhängigkeit Mexikos von amerikanischen Direktinvestitionen noch höher; danach stammen fast 85 % aller ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko aus den USA (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1838.htm>).

<sup>114</sup> US-Präsidentschaftskandidat Ross PEROT prägte den Begriff als Warnung vor NAFTA.

Beschäftigungspolitik erheblich profitiert. Nach Untersuchungen des ‚U.S. Departments of Commerce‘ weisen sie die höchsten Zuwächse an Beschäftigung auf (Duff 1997). Nach Schätzungen des ‚Commerce Department‘ in Arizona wurden bis 1996 im Zusammenhang mit NAFTA rund 14.000 Arbeitsplätze in Arizona geschaffen.

Mexiko ist der wichtigste Handelspartner für Arizona. Die Exportquote der Wirtschaft in Arizona verdoppelte sich nahezu von 1992 bis 1999; die Zahl der exportabhängigen Arbeitsplätze vergrößerte sich im selben Zeitraum um rund 46 %. 1998 führte Arizona den ökonomischen Aufschwung in den USA mit einer Steigerung des Bruttoinlandsproduktes von 7,5 % an; der nationale Durchschnitt lag bei 3,9 % (Goldberg 2000). Der Gesamtexport aus Arizona in NAFTA-Staaten verdoppelte sich von 1993 bis 1999 (<http://ustr.gov/outreach/states/arizo.pdf>). Rund 43 % der Exporte von Arizona nach Sonora standen 1995 im Zusammenhang mit der ‚Maquila‘-Industrie (Horizontes 1999); so sind rund 40 % der ‚Maquila‘-Industrie in Sonora mit Unternehmen in Arizona verbunden. Die Wirtschaftsförderung ‚Greater Tucson Economic Council‘ prognostiziert ein Exportwachstum nach Mexiko für die kommenden 15 Jahre von 4,5 Milliarden Dollar (<http://www.futurewest.com/>). Katalysator der Prosperität und des Wachstums sind die Großstädte Phoenix und Tucson mit den dort ansässigen multinationalen Unternehmen. Der größte Aufschwung wurde in den Bereichen Manufaktur, Großhandel, Baugewerbe und Einzelhandel verzeichnet. Im ersten Jahr nach In-Kraft-Treten der NAFTA-Regularien wurden im Großraum Phoenix 7,93 % mehr Arbeitsplätze geschaffen (Duff 1997). In einer Studie der AMC wird für das Jahr 1997 davon ausgegangen, dass in Arizona 24.000 neu geschaffene Arbeitsplätze direkt und weitere 22.000 Arbeitsplätze indirekt mit der Exportindustrie nach Mexiko verbunden sind (Arizona-Mexico Commission 2000a).

In der Grenzregion bestehen gravierende ökonomische Asymmetrien. Das Lohngefälle lag Ende der 1990er-Jahre zwischen den USA und Mexiko bei 1:10, nach Studien des Grenzökonom Art SILVERS betrug der Unterschied zwischen Arizona und Sonora 1:6. Das Pro-Kopf-Einkommen auf mexikanischer Seite wird auf bis zu 50 % höher eingeschätzt als im nationalen Durchschnitt (Hansen 1994). Nach Angaben des Grenzexperten Paul GANSTER unterscheidet sich der Etat kommunaler Haushalte nördlich und südlich der Grenze um das Fünzigfache (Global Environment & Technology Foundation 1999).

#### **2.2.3.4. Die ‚Maquiladora‘-Industrie<sup>115</sup>**

Um der nach Beendigung eines amerikanischen Gastarbeiterprogrammes der drohenden Massenarbeitslosigkeit zu begegnen, verabschiedete die mexikanische Regierung 1965 in Übereinstimmung mit Washington das so genannte ‚Border Industrialization Program‘, das den Grundstein für die ‚Maquiladora‘-Industrie legte. Das Konzept baut auf zwei kosten senkenden Faktoren auf, die das Niedriglohnland Mexiko für Manufakturaufgaben interessant machte: In den USA vorgefertigte Produkte konnten in mexikanischen Tochterunternehmen montiert und nach Fertigstellung reimportiert werden, wobei Zoll nur auf den geschaffenen Mehrwert erhoben wurde. Auf mexikanischer Seite wurde eine Sonderzone geschaffen, die, um Arbeitsplätze zu schaffen und ausländisches Kapital anzulocken, die zollfreie Einfuhr von Maschinen, Rohstoffen und Zwischenprodukten sowie die zollfreie Ausfuhr der Fertigprodukte erlaubte. Für Investoren ergaben sich die Vorteile niedriger Lohnkosten, geringer Besteuerung des veredelten Produktes und die geographische Nähe zum US-Markt. Mexiko erhoffte sich mehr Arbeitsplätze, mehr ausländisches Kapital und eine breitere industrielle Basis. Mit einem Verbot, mehr als 3 % der in ‚Maquiladoras‘ produzierten Güter in Mexiko zu verkaufen, sollte der inländische

---

<sup>115</sup> Im Folgenden werden die Ausdrücke ‚Maquiladora‘ und ‚Maquila‘ synonym verwendet.



Markt geschützt werden. Heute bestehen ‚Maquiladoras‘ aus ‚twin plants‘ beiderseits der Grenze; auf US-Seite werden die Rohstoffe in Warenlagern deponiert und auf mexikanischer Seite in großräumigen Hallen zumeist in Handarbeit zu Fertigprodukten zusammengebaut (Williams 1996).<sup>116</sup> Seit 1972 ist die Etablierung von ‚Maquila‘-Unternehmen nicht mehr auf die Grenzregion beschränkt.<sup>117</sup>

NAFTA wirkte sich generell positiv auf die Entwicklung der ‚Maquiladora‘-Industrie aus, die sich den neuen Bedingungen anpassen konnte. So analysieren DURAN/GONZÁLEZ, dass rund 24 % der US-Exporte nach Mexiko und 45 % der Mexiko-Exporte in die USA im Jahr 1992 im Zusammenhang mit der ‚Maquila‘-Industrie gestanden haben (Duran/González 1998). 1996 stammten knapp 40 % der Gesamtexporte Mexikos aus der ‚Maquila‘-Industrie. Das Exportvolumen von ‚Maquila‘-Produkten stieg von 1997 bis 1998 um 20 % (El Financiero 1998). Bis Ende 1996 wuchs die Zahl der ‚Maquila‘-Unternehmen nach Informationen der ‚Nachrichten für Außenhandel‘ auf 3.404 Unternehmen; die Beschäftigung stieg von 1995 zu 1996 um 17,3 %. Gegenwärtig sind in dieser Industrie über 1 Million Menschen beschäftigt, davon 1/3 Mexikaner, davon wiederum 85 % in den nördlichen Grenzstaaten (Breuer 1997). In der ersten Hälfte der Jahre 1997 und 1998 entstanden jeweils rund 280 neue Werke. Entsprechend der Größe der Branchen führt der Textil- und Bekleidungssektor vor der Elektro-Industrie, gefolgt von der Möbelherstellung, der chemischen Produktion sowie den Zulieferbetrieben für die Autoherstellung, das Kfz-Zubehör und Ausrüstung für Kfz-Werkstätten. Rund 43 % der Exporte von Arizona nach Sonora standen 1995 im Zusammenhang mit der ‚Maquila‘-Industrie, knapp 40 % der ‚Maquila‘-Industrie in Sonora war zu diesem Zeitpunkt mit Unternehmen in Arizona verbunden (Horizontes 1999).

Der durch die ‚Maquila-Industrie‘ erhoffte Technologietransfer nach Mexiko blieb weitgehend aus, wodurch das Ziel der mexikanischen Regierung, den eigenen Markt weiter zu integrieren und technologisch fortzuentwickeln, nicht erreicht wurde. Der Erfolg der ‚Maquila‘-Industrie liegt in der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen: *„Job creation is not a bad thing, but after 30 years the maquildora sector has little to show for itself in terms of initiating any sort of rebirth of Mexican national industry“* (Canales 1999). Allerdings ist durchaus eine ermutigende Entwicklung zu beobachten, so haben sich viele der zunächst reinen ‚assembly operations‘ zu ‚full-scale manufacturers‘ entwickelt, was den durchschnittlichen Arbeitslohn und auch die Qualifikation der Arbeitskräfte<sup>118</sup> erhöht hat (Lorey 1999); zudem werden ‚Maquiladoras‘, die heute vermehrt im Binnenraum Mexikos entstehen, von mexikanischen Unternehmern geführt. Ein sozialer Vertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer existiert höchstens in Ansätzen: *„International competition has forced companies to pay as little as possible, provide as few benefits as necessary, and look for a new place when things get bad“* (Tolan 1996: 211). Die Löhne liegen über dem mexikanischen Kernland, sind im US-Vergleich aber unterhalb des Existenzminimums mit 6,50 Dollar pro Tag.

---

<sup>116</sup> Nach den NAFTA-Bestimmungen ist ein Überqueren der Grenze ohne Umladen und Lagerung seit 2001 möglich; dementsprechend verlieren Warenhäuser auf US-Seite ihre Bedeutung.

<sup>117</sup> Seit 2001 dürfen ‚Maquila‘-Produkte im mexikanischen Markt vertrieben werden (Breuer 1997).

<sup>118</sup> Rund 60 % der Arbeitskräfte in der ‚Maquila‘-Industrie werden von Frauen eingenommen, die ursprünglich eine geringere Bezahlung als ihre männlichen Kollegen erhielten und vor allem zu erheblich niedrigerem Anteil gewerkschaftlich organisiert sind.

### **2.2.3.5. Ökonomische Vernetzung der Kommunen Nogales, Az. und Douglas**

Der grenzüberschreitende Einkaufstourismus ist das wirtschaftliche Herzstück der amerikanischen Grenzgemeinden, die von den in der ‚Maquiladora‘-Industrie Beschäftigten frequentiert werden. Nach Auskunft des Wirtschaftsministeriums von Arizona verkonsumieren die in Aqua Prieta Beschäftigten rund 80 % ihres Einkommens in der Grenzgemeinde Douglas. Zum Einzugsgebiet von Aqua Prieta gehören rund 30 ‚Maquiladora‘-Unternehmen, was natürlich erklärt, dass der wirtschaftliche Erfolg von Douglas - 1/3 aller Gemeindeeinnahmen werden mexikanischen Konsumenten zugerechnet (Interview mit City Manager in Douglas, Januar 2000) - der Industrieansiedlung und dem Bevölkerungswachstums Aqua Prietas zu verdanken ist: *„The local economy relies strongly on Mexican residents shopping in Douglas (...) almost 29 % of the retail base in Douglas is attributed to Mexican shoppers“* (Cochise College Center 1999: 16). So gehen auch in Nogales, Arizona, 60 % der Einnahmen durch Mehrwertsteuer auf mexikanische Einkäufe im Elektronik- und Textilbereich zurück (Arizona Department of Commerce <http://www.commerce.state.az.us/pdf/commasst/comm/nogales.pdf>).

Auch bezüglich der Gesundheitsversorgung gibt es bemerkenswerte Interdependenzen. Aufgrund der Behandlungskosten werden zunehmend mexikanische Versorgungsleistungen von Amerikanern in Anspruch genommen; alle 4 amerikanischen Grenzstaaten gehören in der US-Bundesstatistik zu den Einzelstaaten mit der geringsten Zahl an Krankenversicherten. Eine Gesundheitsstudie zeigt, dass die Behandlungskosten für einen Arztbesuch auf US-Seite im Durchschnitt dreimal so hoch sind wie der Besuch eines mexikanischen Mediziners; rund 1/4 der Patienten auf mexikanischer Seite sind Amerikaner. Noch größer sind die Kosten-Unterschiede bei rezeptpflichtigen Medikamenten (Brandon/Crespin/Levy/Reyna 1997).

### **2.2.3.6. Hindernisse für grenzüberschreitende Wirtschaftskooperationen**

Die Auswirkungen des NAFTA-Vertrages werden von den lokalen und regionalen Akteuren der amerikanischen Grenzgemeinden auch negativ beurteilt. Es wird eine überproportionale Abwanderung von Arbeitskräften nach Mexiko und eine nur unzureichende Kompensation durch das ‚Transitional Adjustment Assistance Program‘ (NAFTA-TAA) beklagt. Vor der Peso-Devaluierung 1994 verkauften US-Einzelhändler bis zu 90 % ihrer Waren an mexikanische Konsumenten; die Mietpreise in der Grenzgemeinde Nogales, Arizona, überstiegen zu Beginn der 1990er-Jahre die Durchschnittspreise im Zentrum der Hauptstadt Phönix; der ‚Safeway‘-Supermarkt hatte dreimal so viele Kunden wie ursprünglich erwartet und die Filiale der Schuhkette ‚Payless Shoe‘ verzeichnete die höchsten nationalen Umsätze (Barry/Browne/Sims 1994). Es etablierte sich eine auf die Bedürfnisse der Grenzabfertigung ausgerichtete Wirtschaft mit Warenlagern und Dienstleistungen, Speditionsunternehmen sowie Groß- und Einzelhandel. Die Standortpolitik wurde auf das Konzept ‚last US-outpost‘ ausgerichtet. Die Devaluierung der mexikanischen Währung 1994 führte zur Minderung der Kaufkraft der mexikanischen Kunden; als Folge sanken die Umsatzzahlen rapide; diese neue Entwicklung führte zur Rezession in den US-Kommunen, wie Interviews in den Grenzgemeinden Douglas und Nogales, Arizona, bestätigten; Unternehmer sprechen vom ‚Niedergang der US-Grenzgemeinden‘.

Die amerikanischen Grenzgemeinden waren gezwungen, Ende der 1990er-Jahre Strukturreformen einzuleiten, um den Auswirkungen der NAFTA-Integration zu begegnen. Mit dem sukzessiven Wegfall von Kontrollen, standen Lagerräume leer; während vormals

die Grenzkontrollen für Beschäftigung und Auskommen sorgten, fehlte es nun an lokalen Arbeitsplätzen.. US-Großhändler konnten nun ihre Waren direkt in Mexiko verkaufen, sodass der Umsatz auf US-Seite zurückging. Statt der noch Mitte der 1990er-Jahre blühenden Wirtschaft vermittelte Nogales, Arizona, Anfang 2000 das Bild einer sterbenden Gemeinde. Nach Aussagen lokaler Geschäftsleute mussten seit Mitte der 1990-er Jahre die Hälfte der Einzelhändler ihr Geschäft aufgeben. Im Jahr 1999 stieg die Arbeitslosigkeit in Nogales auf 17 % (Arizona Department of Commerce <http://www.commerce.state.az.us/pdf/commasst/comm/nogales.pdf> ); in Douglas sank der Handelsumsatz 1994-1996 um rund 15 % (Cochise College Center 1999).

#### **2.2.4. Infrastrukturelle Determinanten und Umweltprobleme**

Nach neuesten Zahlen des ‚U.S. Customs Service‘ bestehen entlang der Grenze 23 Grenzübergänge, die für Fußgänger, Privatfahrzeuge sowie den kommerziellen Warenverkehr genutzt werden; 6 Grenzübergänge befinden sich in Arizona: Douglas, Lukeville, Naco, Nogales, Sasabe, San Luis. Über 1 Million Menschen überqueren täglich die Grenze. 1997 passierten über 3,5 Millionen LKW die US-Grenze. Größte Bedeutung für den Import-Export hat Laredo, Texas, mit 1.251.365 registrierten LKW; der wichtigste Grenzübergang in Arizona, Nogales, wird von 242.830 Lastern frequentiert. 1997 überquerten fast 220 Milliarden Privatfahrzeuge die Grenze, wobei der geschäftigste Grenzübergang mit immerhin 43 Millionen PKW in Texas (El Paso) zu beobachten war. Die Zahl der Grenzübertritte in Nogales belief sich auf knapp unter 10 Millionen im Jahr 1997 (U.S. Customs Service zu Grenzübertritten 1997: [http://www.bts.gov/itt/cross/trk\\_mex.html](http://www.bts.gov/itt/cross/trk_mex.html)).

Der verstärkte und ungezügelter Zuzug in die Grenzregion führt zu gravierenden Umweltproblemen, die sich auf vier Hauptbereiche erstrecken: Qualität und Zugang zu Wasser<sup>119</sup>, Industrie- und Sondermüll, Luftverschmutzung und Beschränkung des Ressourcenverbrauchs (Clement/Ganster/Sweedler 1999). Besonders die Verschmutzung des Trinkwassers verursacht gesundheitliche Risiken. So liegen die Cholera-, Hepatitis A-, Diphtherie-Erkrankungen und Vergiftungen beiderseits der Grenze weit über dem jeweiligen Landesdurchschnitt (Bruhn 1997).

Die dringlichsten Probleme existieren auf mexikanischer Seite. In vielen Kommunen sind weder Abwasseranschlüsse noch Kläranlagen vorhanden. Nach Auskunft mexikanischer Bundesbehörden werden nur knapp 30 % der hier produzierten Abwässer aufgefangen und geklärt (U.S. GAO 1996). Das Problem der Luftverschmutzung hat zwei Hauptursachen, zum einen aufgrund des gesteigerten Verkehrsaufkommens, zum anderen aufgrund des unkontrollierten Wachstums der Kommunen. Es wird geschätzt, dass in der Grenzregion fast eine halbe Million Wohnungen fehlen (siehe Transborder Shelter Network <http://www.tsn.org/project.html>). Viele Straßen in mexikanischen Gemeinden sind nicht asphaltiert, was zur Staubentwicklung und verstärkt durch ‚wilde‘ Müllhalden zu zunehmender Luftverschmutzung führt.

Auf US-Seite liegen die Probleme ebenfalls in wild wachsender Besiedelung, den so genannten ‚colonias‘. Diese Gebiete haben meist keinen Zugang zu Wasser- oder Abwassersystemen. Neue Untersuchungen gehen davon aus, dass rund 1,5 Millionen

---

<sup>119</sup> Als Problem gilt der Wasserverbrauch auf amerikanischer Seite. 1/3 des Frischwasserverbrauchs der USA wird in den 4 US-Grenzstaaten entnommen (Coronado/Kourous 1999).

Menschen auf US-Seite entlang der Grenze in ‚colonias‘ leben, die Mehrheit in Texas.<sup>120</sup> Aufgrund der schlechten hygienischen Lebensbedingungen kommt es zu Gesundheitsrisiken und neuen Krankheitsbildern. Nach Aussagen eines mexikanischen Gesundheitsexperten existieren Krankheitserreger, wie eine spezielle Form der Tuberkulose, die in Nordamerika ansonsten unbekannt sind (Vortrag von Ramírez Mante, Direktor der Gesundheitsbehörde von Nuevo Laredo, Tamaulipas, Mexiko, November 1999, Cd. Juárez, Chichuachua, Mexiko.) Die Krankheitsrate für Hepatitis A beträgt auf der amerikanischen Seite der Grenze das Dreifache des Bundesdurchschnitts. Trotz der grenzüberschreitenden Umweltbelastung sind die Auswirkungen in Mexiko gravierender; die Lebenserwartung ist auf der mexikanischen Seite der Grenzregion 5 Jahre geringer als die auf der amerikanischen (Lorey 1999).

Ein Schwerpunkt der Umweltprobleme steht im Zusammenhang mit der ‚Maquiladora‘-Industrie. Nach einer mexikanischen Umweltstudie von 1995 lieferten 2/3 der ‚Maquiladoras‘ keine Daten über ihre Sondermüllabfälle; der Verbleib von jährlich 16.000 Tonnen Sondermüll bleibt ungeklärt (Kiy 1998). Anfang der 1990er-Jahre wurde ein Bruchteil der produzierten Schadstoffe und Abwässer, wie gesetzlich vorgeschrieben, rückimportiert. Umweltprobleme werden auch durch die Strukturveränderung der ‚Maquila‘-Industrie gefördert; seit Anfang der 1980er-Jahre steigt deren Anzahl, zudem produziert die Mehrzahl der Unternehmen in den Bereich Elektronik, Chemie und Möbelherstellung, was zusätzliche Belastungen bedeutet (Williams 1996). Während die Anzahl der ‚Maquila‘-Arbeiter um rund 20 % gestiegen ist, ist demgegenüber das Budget der mexikanischen Grenzgemeinden aufgrund der Peso-Devaluierung gesunken.

## **2.2.5. Sozio-kulturelle Konstellationen in der Grenzregion**

### **2.2.5.1. Historische Entwicklungen**

Der verlorene Krieg und der Gebietsverlust nach 1848 hinterließ bei den Mexikanern ein Gefühl der Unterlegenheit, das durch finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA noch verstärkt wurde. Markanter Ausdruck dieser Empfindungen ist das bis heute populäre Wort des Ex-Diktators Porfirio DIAZ: *„Poor Mexico, so far from God and so close to the United States“*. Die Grenzverschiebung hatte auch Auswirkungen auf die heute zu den USA gehörenden Gebiete der Grenzregion; erst durch den ‚Gadsden Purchase‘ 1853 wurde die heutige Grenzregion Arizonas bis zum Gila River (ca. 160 Kilometer nördlich der heutigen Grenze und der Grenzgemeinde Nogales) amerikanisches Staatsgebiet. Zahlen über die von den Grenzverschiebungen betroffenen Menschen gehen weit auseinander: HANSEN spricht von rund 80.000 Mexikanern, die durch den Krieg und Landverkauf ab 1853 zu US-Staatsbürgern wurden (Hansen 1994); Lorey geht davon aus, dass zum Zeitpunkt des Krieges etwa 300.000 Menschen in den annektierten Territorien und in Texas lebten (Lorey 1999). Die Grenzverschiebung hatte auch Auswirkungen auf die Ureinwohner, deren Reservate durch die Staatsgrenze künstlich getrennt wurden. Heute leben im Grenzgebiet Arizona-Sonora 6 % der amerikanischen Ureinwohner, u.a. die ‚Tohono O’odham‘, ‚Cocopah‘, ‚Yaqui‘ und ‚Hia-Ced O’odham‘.

Die Mehrheit der in der Grenzregion Arizona lebenden Bevölkerung ist hispanischer Abstammung: Entweder wurden die Familien 1853 durch den Gebietsaufkauf zu amerikanischen Staatsbürgern oder ihre Familien bzw. sie selbst immigrierten im Laufe der Zeit. Nach neuen ‚Census‘-Zahlen ist die Zahl der in Arizona lebenden ‚hispanics‘ von

---

<sup>120</sup> Der Grenzwissenschaftler Peter WARD spricht von 400.000 Menschen, die im texanischen Grenzgebiet in 1.600 ‚colonias‘ leben (Vortrag von Peter Ward, Grenzlandforscher der University of Texas, Austin, November 1999 in Cd. Juárez, Chihuahua).

1990 bis 2000 um 88 % gestiegen, sie machen 1/4 der Gesamtbevölkerung aus. Eine Motivation für die Zuwanderung ist die Suche nach einem Arbeitsplatz in der prosperierenden Wirtschaft, obgleich sie für ‚hispanics‘ in der Regel schlecht bezahlte Arbeitsplätze offeriert. So analysiert der Direktor des ‘Center for Business Research’ an der ‘Arizona State University’: *„They came in and found jobs in construction, retail, other service areas – lower-end jobs at low pay and suitable for people of low education“* (Kasindorf/McMahon 2001). Nach Untersuchungen von SILVERS setzt sich die in der direkten Grenzregion lebende Bevölkerung heute zu rund 80 % aus ‚hispanics‘ zusammen (Silvers o.J.).<sup>121</sup>

Die gegenwärtig zu beobachtenden Vorbehalte seitens der Mexikaner bzw. ‚Mexican Americans‘ sind auf diskriminierende Behandlungen durch die mehrheitlich anglo-amerikanische Bevölkerung Arizonas zurückzuführen. Obwohl der Friedensvertrag von 1848 eine Gleichbehandlung von ‚Mexican Americans‘ zusicherte, wurde dies nicht eingehalten, bestehende Landrechte wurden ignoriert: *„In the nineteenth century Anglo political, legal, and banking rings conspired to deprive them of these lands“* (Tatum 2001). Zudem wurden ‚Mexican Americans‘, Mexikaner und Afro-Amerikaner bis Ende des 19. Jahrhunderts Opfer von Diskriminierung und sogar Lynchjustiz. Soziale Unterschiede verlaufen in Arizona bis heute entlang ethnischer Linien. Nach den Ergebnissen einer jüngeren Studie hat eine hispanische Familie in Arizona ein durchschnittliches Jahreseinkommen von 20.000 Dollar, die Hälfte des durchschnittlichen ‚anglo-amerikanischen‘ Einkommens (Carroll 2000).

### 2.2.5.2. Heutiges Vertrauensverhältnis in der Grenzregion

Enge soziale und familiäre Kontakte über die Grenze hinweg prägen die Situation in der Grenzregion. Besonders in den ‚twin cities‘ haben sich interdependente Lebensalltage herausgebildet. So werden nicht nur Einkäufe beiderseits der Grenze getätigt, sondern auch zahlreiche Dienstleistungen in Anspruch genommen.<sup>122</sup> Der kontinuierliche Zuzug und Austausch von Arbeitskräften in den urbanen Zentren hat das Entstehen wirtschaftlich und sozial verschränkter *„transfrontier metropolis“* gefördert: *„The transfrontier metropolis thus embraces two opposing forces: the traditional cities, as defined by national culture, and the integrated metropolis, defined by evolving social, cultural, and economic processes that connect the U.S. and Mexico across the border on daily basis“* (Herzog 1996: 178) Nach BRUHN sind diese Zwillingstädte verbundene soziale Systeme mit gegenseitigen Abhängigkeiten und einer einheitlichen Entwicklung (Bruhn 1997). MARTINEZ spricht hier von einer *„borderlands culture“*, die sich von der typisch amerikanischen (oder mexikanischen) Lebensrealität unterscheidet (Martínez 1996).

Tatsächlich existiert eine grenzüberschreitende Regionalidentität mit großer kultureller Nähe. Von vielen Akteuren auf US-Seite wird eine größere Gemeinsamkeit mit und Nähe zum mexikanischen Nachbarn ausgedrückt als zu den Bundespolitikern in Washington. Diesen wird *„Ignoranz und mangelnde Kompetenz“* für die Situation der Grenzsituation unterstellt. Die Regionalpolitik Washingtons verstärkt die Distanz zwischen Grenzregion

---

<sup>121</sup> Die demographische Verteilung stellt sich wie folgt dar: Santa Cruz County (Nogales) hat eine zu 80 % hispanische Bevölkerung, Cochise County (Douglas) eine zu 30 % wie auch Pima County. Im westlichsten Grenzkreis Yuma County liegt die Zahl der ‚hispanics‘ bei 50 %. (U.S. Census 2000 für Arizona siehe <http://www.de.state.az.us/links/economic/webpage/popweb/index.html>). Santa Cruz ist von den genannten Regionen der einzige Kreis, der ausschließlich innerhalb der eigentlich Grenzregion liegt.

<sup>122</sup> Typisch sind Friseur- und Zahnarztbesuche auf mexikanischer Seite; außer Alkohol werden vor allem Medikamente, die zum einen billiger, zum anderen häufig ohne Rezept zu erstehen sind, von US-Bürgern erworben.

und föderalen Entscheidungsträgern. Trotz weiterhin bestehender Differenzen schafft die kulturelle Nähe die Grundlage, langfristig Vertrauen bildende Maßnahmen einzuleiten; so definiert Margie EMMERMANN, Mexiko-Beraterin der Gouverneurin von Arizona, eine positive emotionale Erfahrung als Ausgangsbedingung für eine Zusammenarbeit mit ihren Kollegen in Sonora: „*We had to be friends first, before we could become business-partners*“ (Interview Emmermann, Hermosillo, Sonora, Oktober 1996). Andere lokale und regionale Akteure betonen, wie entscheidend es sei, den mexikanischen Partnern zu verdeutlichen, dass sie nicht die ‚Stiefkinder‘ des NAFTA-Abkommens seien – diese Befürchtung bestehe selbst innerhalb der Grenzregion.

## **2.3. Zusammenfassung der Ausgangssituationen in den Grenzregionen**

### **2.3.1. Deutsch-polnische Grenzregion**

Die deutsch-polnische Grenzregion ist von elementaren Strukturveränderungen geprägt, die mit den Folgen des Zweiten Weltkrieges, der Entwicklung in der DDR und der VR Polen sowie den politischen und wirtschaftlichen Transformationen ab Ende der 1980er-Jahre zusammenhängen. Jahrzehntelange Randlage, rückständige Monostruktur sowie Ressentiments in den persönlichen Beziehungen haben die Grenzregion bestimmt. Historische Ereignisse - vor allem die Zerstörung grenzüberschreitender Brücken und Trennung der kommunalen Zusammenhänge - beeinflussten den Grenzraum in infrastruktureller Hinsicht negativ. Obwohl die nationalstaatliche Ebene seit 1989/1990 politisches Interesse signalisierte und finanzielle Investitionen in den regionalen Wirtschaftsaufbau erfolgten, entspricht die Infrastruktur nicht den gestiegenen Anforderungen an eine moderne Wirtschaft. Die mangelnde Infrastruktur der Grenzregion ist hinderlich für die ökonomische Vernetzung und besonders für dezentrale grenzüberschreitende Aktivitäten. Die Region ist im europäischen Vergleich unterentwickelt. Brandenburger Gemeinden sind extrem finanzschwach und auf Zuschüsse des Bundes und der EU angewiesen.

Der deutsche Grenzraum und das Land Brandenburg sind vom Strukturwandel getroffen, was den Niedergang der einheimischen Industrie sowie die hohe Arbeitslosigkeit bedingt hat. Ausgelöst wurde diese Entwicklung durch politische und ökonomische Veränderungen der Nachwendezeit sowie den Transformationen in den MOE-Staaten. Durch den Wegfall der Kontakte zu den RGW-Staaten ist der wirtschaftliche Niedergang des Landes im weitesten Sinne auch grenzüberschreitend wirksam gewesen, da es hier Anfang der 1990er zu einer Entnetzung gekommen ist. Die sukzessive Vernetzung der MOE-Staaten mit der Europäischen Union hatte kaum spürbare Folgen für die Grenzregion. Auch mit der bevorstehenden EU-Osterweiterung im Jahre 2004 wird keine selbstverständliche Zunahme an Wirtschaftskontakten erwartet. Von einem einheitlichen Wirtschaftsraum, wie er entlang der Grenze der USA und Mexiko besteht, kann hier nicht gesprochen werden. Das Bundesland Brandenburg ist in seiner wirtschaftlichen Entwicklung geteilt, was negative Auswirkungen auf grenzüberschreitende Ansätze hat: Während Regionen um die Metropole Berlin prosperieren, schrumpft die grenzregionale Peripherie. In der Konsequenz unterstützt die Landesregierung das wirtschaftliche Zusammenwachsen zwischen Berlin und Brandenburg, regionale Potenziale werden an Berlin gebunden, die für den grenzüberschreitenden Austausch nicht zur Verfügung stehen. In der Neuausrichtung der wirtschaftlichen Entwicklung am Leitfaden der ‚dezentralen Konzentration‘ steht die intraregionale Vernetzung im Mittelpunkt; grenzüberschreitende Konzepte spielen eine unbedeutende Rolle. Zudem orientiert sich die ökonomische Entwicklung des Landes Richtung Berlin und nicht auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Im Widerspruch zu der sich hier vollziehenden ökonomischen Vernetzung in Richtung Westen ist dennoch die Zusammenarbeit mit Polen als Verfassungsziel definiert.

Die politische Zurückhaltung wird ergänzt durch die Orientierung der agierenden Wirtschaftsakteure. Derzeit hat der Handel mit Polen weder seitens der Metropole Berlin noch seitens Brandenburgs Priorität, stattdessen verlieren beide im Vergleich mit westdeutschen Bundesländern, was zu einer weiteren Peripherisierung der Grenzregion führt. Die Grenzregion wird als Wirtschaftsstandort ignoriert. Wirtschaftsakteure der Grenzregion sind aufgrund der eigenen Finanzschwäche kaum in der Lage, die Vorteile der Grenzlage für eigene wirtschaftliche Interessen erfolgreich zu nutzen. Dieses Defizit wird durch Strukturschwächen im polnischen Teil der Grenzregion befördert, die kaum Anreize zur Kooperation liefern. Zudem bestehen geringere ökonomische Unterschiede entlang der

deutsch-polnischen Grenze denn im innerdeutschen Vergleich, mit der Konsequenz, dass die Wirtschaftsakteure häufig außerhalb der Grenzregion in Polen investieren.

Tatsächlich bestehen in der direkten Grenzregion ökonomische Vernetzungen und gegenseitige Abhängigkeiten, die auf das grenzüberschreitende Konsumverhalten der Bevölkerung sowohl im Einzelhandel als zunehmend auch im Dienstleistungssektor zurückzuführen sind. Diese haben durchaus positive Einflüsse für den lokalen deutschen Einzelhandel; allerdings werden diese kaum reflektiert. Ein Aufschwung auf polnischer Seite wird denn auch nicht als Steigerung der Kaufkraft und damit positiv für die eigene Wirtschaftsentwicklung interpretiert, sondern vor allem als ‚lästige‘ Konkurrenz erlebt. Eine Förderung bereits bestehender ökonomischer Vernetzungen ist höchstens eingeschränkt feststellbar, vielmehr wird die zukünftige Bedrohung durch polnische Mitbewerber als Folge der EU-Osterweiterung betont. Diese Wahrnehmung ist im Sinne des Neo-Institutionalismus durch nach wie vor bestehende Vorurteile geprägt, die zusammen mit der tatsächlichen ökonomischen Ausgangssituation eine tiefer gehende ökonomische Vernetzung verhindern. Tatsächlichen Nutzen von den ökonomischen Differenzen im Grenzgebiet kann die mittelständische, finanzschwache Wirtschaft kaum ziehen, allein die Großunternehmen sind hier erfolgreicher.

Als Erklärungsmuster für diese Verhaltensweisen spielen Werte und Einstellungen eine wichtige Rolle: In der Grenzregion existiert keine gewachsene Kultur der Wirtschaftskooperation, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit wird eingeschränkt, was sowohl bei Unternehmern wie bei politischen Akteuren deutlich wird. Tragende Konzepte für die Entwicklung von Wirtschaftskooperationen existieren kaum – weder auf kommunaler noch auf Landesebene. Damit wird erneut die Differenz deutlich zur europäischen und zwischenstaatlichen Förderung, die sich sowohl politisch wie finanziell ausdrückt. Faktisch besteht seitens der deutschen Grenzakteure eine fehlende Fähigkeit und Bereitschaft zur grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation. Damit bleibt die deutsch-polnische Grenzregion in ihrer ökonomischen Entwicklung vor allem von externen Impulsen abhängig.

Die deutsch-polnische Grenze ist das Ergebnis kriegerischer Auseinandersetzungen. Für die Grenzbevölkerung addieren sich hierzu die negativen Auswirkungen einer geographischen Grenzverschiebung und Erfahrungen von Vertreibung und Gebietsverlusten. Damit teilte die Grenzbevölkerung beiderseits der Oder zwar persönliche Erinnerungen an Krieg und Vertreibung, nicht aber die Erfahrungen eines gemeinsamen Zusammenlebens. Ein neues Zusammenleben konnte nicht auf gemeinsamen Erinnerungen, Identitäten oder (Sprach-)Kulturen aufbauen, sondern nur auf Stereotypen und Vorurteilen, die durch bestehende Ressentiments zwischen beiden Völkern noch gefördert wurden. Vor der deutschen Wiedervereinigung hatte die polnische Westgrenze eine spezielle politische Funktion, offiziell war sie ‚Grenze der Freundschaft und Solidarität‘ und damit als Instrument der transkontinentalen Blockbildung ein Leitmotiv in den Beziehungen der DDR zu Polen. Faktisch war diese Grenze jedoch streng kontrolliert, grenzüberschreitender Austausch fand nahezu ausschließlich durch staatliche Akteure statt. Trotz der kooperativ ausgerichteten Propaganda war die faktische Grenzpolitik nahezu ausschließlich auf das ‚trennende‘ Moment ausgerichtet unter Betonung von Sicherheitsrisiken und ökonomischer Blockade, damit bestand die Grenzpolitik aus offiziell zelebrierter politischer Nähe bei gleichzeitiger Isolierung der Grenzbevölkerungen. Durch die faktische Gestaltung der Grenzpolitik wurden Begriffe wie Völkerverständigung und Solidarität verzerrt und ihres Sinnes entleert.

An der deutsch-polnischen Grenze fehlt heute ein gewachsenes Bewusstsein grenzüberschreitender Identität und Zusammengehörigkeit, stattdessen herrscht aufgrund der historischen Entwicklungen ein ‚low-trust-environment‘ vor. Erste grenzregionale



Kooperationen waren durch infrastrukturelle Defizite bestimmt, was die politische Unterstützung staatlicher Akteure motivierte. Im Sinne des Neo-Institutionalismus geht die deutsche Grenzbevölkerung skeptisch und misstrauisch in die Ausgestaltung der Nachbarschaft, was ihre Bereitschaft zur Kooperation erheblich behindert. Es existieren keine gemeinsamen sozialen Wurzeln, die Familienbande oder persönliche Kontakte umfassen, zudem wird die Interaktion der Grenzbevölkerung durch mangelnde Sprachkenntnisse besonders auf deutscher Seite stark eingeschränkt. Bestehende, zumeist diffuse Vorurteile werden durch ökonomische Ängste im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung geschürt und konkretisiert; diese Grundhaltungen haben zum Teil eindeutig polenfeindliche Tendenzen. Die Relevanz dieser negativen Stimmung wird noch dadurch legitimiert, dass auch führende Wirtschaftsvertreter – also potenzielle Eliten der Zusammenarbeit – explizit antipolnische Stimmungen schüren.

### **2.3.2. US-mexikanische Grenzregion**

Arizona ist in mehrfacher Hinsicht ein Grenzstaat mit unterschiedlichen Entwicklungsniveaus. Die Lebens- und Arbeitsbedingungen der urbanen Zentren unterscheiden sich deutlich von denen der ländlichen Grenzgemeinden. Nach einer erfolgreichen Umstrukturierung prägen heute multinationale Unternehmen die ökonomische Landschaft in den Metropolen, sie liegen außerhalb der Grenzregion und beeinflussen die Schwerpunkt der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitik. Während der Einzelstaat Arizona als wirtschaftliches ‚Powerhouse‘ gilt, ist die eigentliche Grenzregion durch Strukturschwäche und hohe Arbeitslosigkeit geprägt. Entsprechend gering ist die Beteiligung grenzregionaler Wirtschaftsakteure an der mehrdimensionalen ökonomischen Vernetzung. Die typischen ‚twin cities‘ mit ihren vielschichtigen sozio-kulturellen Verflechtungen konnten eine gemeinsame Grenzkultur entwickeln, die sich auf eine langjährige Tradition des grenzüberschreitendes Austauschs gründet. Dem Begriff Regionalidentität kommt hierbei doppelte Bedeutung zu; so unterscheidet sich die Situation und damit die Identität der Grenzbewohner insgesamt von der der restlichen Bevölkerung im jeweiligen Land. Das bedeutet jedoch nicht, dass entlang der Grenze eine einheitliche Situation herrscht. Im Gegenteil differiert die Situation in urbanen, hoch industrialisierten Zwillingmetropolen wie San Diego/Tijuana oder El Paso/Cd. Juárez mit einem Einzugsgebiet von mehreren Millionen Menschen erheblich von der ländlicher Grenzgemeinden wie Douglas, Arizona/Aqua Prieta, Sonora, die u.a. von hoher Arbeitslosigkeit betroffen sind. Damit kommt es entlang der Grenze zu unterschiedlichen regionalen Identitäten, mit jeweils beiderseits der Grenze liegenden Kontaktpunkten.

In ökonomischer Hinsicht ist die Grenzregion aufgrund früherer mexikanischer Bundesprogramme eine Hochwirtschaftszone, die auf einer Tradition der zumindest teilweisen Entgrenzung der Staatsfunktionen im wirtschaftlichen Bereich (Zollabgaben) beruht, was allerdings nicht zu einer wesentlichen Neudefinition der Sicherheitsaufgaben an der Grenze geführt hat. Diese Tendenz hat sich auf die Entwicklung und Position Arizonas als Exportstaat ausgewirkt, was durch die Verwirklichung des NAFTA-Raumes noch verstärkt wurde. Die Wirtschaftspolitik des Einzelstaates orientiert sich an einer Förderung der Import-Export-Wirtschaft, was auch die Vernetzung mit der ‚Maquiladora‘-Industrie einbezieht. Der NAFTA-Vertrag weitete die Handelsbeziehungen zwischen Arizona und Sonora sowie zwischen Arizona und Mexiko erheblich aus. Vor allem der Wegfall von Import- und Exportzöllen auf Produkte der amerikanischen Hightech-Industrie wirkte sich positiv auf die Wirtschaftsentwicklung in Arizona aus. Bereits zuvor bestanden bereits enge wirtschaftliche Bindungen zwischen beiden Ländern aufgrund der ‚Maquiladora‘-Industrie, die nach Einführung der Freihandelszone durch ihre Nähe zum US-Markt außerordentlich

prosperierte. Die ‚Maquiladora‘-Industrie ist keine ursprüngliche Grenzindustrie im Sinne einer Vernetzung grenzregionaler Wirtschaftskräfte, vielmehr ist durch externe Impulse entstanden, die die Vorteile der Grenzregion genutzt haben.

Vor allem multinationale Unternehmen profitieren von der Freihandelszone, weniger die Grenzgemeinden, obgleich der lokale und regionale Einzelhandel ihr Warensortiment auf das Konsumverhalten der ‚Maquiladora‘-Beschäftigten entsprechend ausrichtet. Über Produkte des täglichen Bedarfs besteht zwischen den Grenzgemeinden ein integrierter Wirtschaftsraum, der sich allerdings über den Konsum und weniger über integrierte Produktionsabläufe definiert. Die ‚Maquila‘-Industrie prägte somit die funktionale wirtschaftliche Integration zwischen den USA und Mexiko auf zwischenstaatlicher wie regionaler Ebene entscheidend. Die unterschiedlichen Auswirkungen des NAFTA-Vertrages spiegeln die ökonomischen Unterschiede innerhalb Arizonas wider, während die zwischenstaatlichen Handelsaktivitäten gestiegen sind und der NAFTA-Vertrag als positiver Impuls für den Wirtschaftsaufschwung des Einzelstaates gilt, registrieren die Akteure der Grenzgemeinden vor Ort negative Auswirkungen, die sich in der Rede vom ‚Niedergang der US-Grenzgemeinden‘ Ausdruck verschafften.

Die Grenze zwischen den USA und Mexiko liegt im Zentrum der zwischenstaatlichen ökonomischen Vernetzung inklusive der hiermit verbundenen negativen Integrationsfolgen, die vor allem die Umwelt und Infrastruktur betreffen. Die politische und finanzielle Unterstützung seitens staatlicher Akteure, um diese Probleme beherrschbar zu machen, ist ungenügend. Die Grenzregion ist ein Brennpunkt von negativen Interdependenzen als Folgeerscheinung staatlich geförderter und spontan verlaufender ökonomischer Vernetzungen, die einen hohen Bedarf an grenzüberschreitender Planung und Kooperation zwischen mexikanischen und amerikanischen Akteuren dringend nötig hätten.

Auch die Entstehung der US-mexikanischen Grenze ist das Ergebnis kriegerischer Auseinandersetzungen, allerdings liegen diese Ereignisse geschichtlich erheblich weiter zurück und sind heute nicht mehr prägend. Zwar hat die historische Entwicklung ein generelles Misstrauen der Mexikaner bzw. ‚hispanics‘ gegenüber den Zielen und Strategien der USA produziert, die Trennlinien zwischen Vertrauen und Misstrauen verlaufen jedoch nicht innerhalb der Grenzregion. In Arizona bestehen ethnische Kontraste zwischen den mehrheitlich anglo-amerikanisch geprägten Metropolen und der Grenzregion, die überwiegend hispanischer Abstammung ist. Hier verlaufen die Identitäten nicht parallel zur Staatsgrenze. Das anglo-amerikanische Arizona ähnelt in seiner ‚racial history‘ dagegen eher den Entwicklungen der Südstaaten als einem typischen Grenzstaat. Insgesamt besteht in Arizona eine latente Reserviertheit gegenüber der Bundespolitik in Washington, zudem werden viele binationale Politiken und deren Umsetzungen in der Grenzregion als destruktiv für die Entwicklung von Vertrauen interpretiert. Die These von FRIEDMAN, wonach Grenzbewohner mehr mit ihren Nachbarn verbinde als mit ihren respektiven Hauptstädten, kann bezüglich der entlang der US-mexikanischen Grenze vorhandenen kulturellen Nähe bestätigt werden. Seine Schlussfolgerung allerdings, dass sich daraus ein Loyalitätsproblem ergeben könnte, ist nicht zu bestätigen: *„The patriotic loyalty of borderlands can never be taken for granted“* (Friedman 1996: 4).

### **2.3.3. Vergleich der Ausgangssituationen**

Beide Grenzen sind aus kriegerisch-aggressiven Ereignissen entstanden, wobei es im Unterschied zu Polen und Deutschland zwischen Arizona und Sonora nicht zu Vertreibungen aus dem angestammten Lebenszentrum gekommen ist; die sehr eng

miteinander verflochtene Region blieb intakt, wenn auch durch die Staatsgrenze getrennt. Heute stellt die amerikanisch-mexikanische Grenzregion einen vielfältig vernetzten Wirtschaftsraum dar. Während die mexikanischen Zwillingsgemeinden sowohl demographisch als auch ökonomisch inzwischen als ‚Boom-Towns‘ bezeichnet werden können, trifft diese Aussage auf die polnische Grenzregion nicht zu; nach wie vor ist die dortige Situation durch Strukturschwäche und eine nur gering ausgeprägte Wirtschaftstätigkeit geprägt.

Zwei wesentliche Unterschiede bestimmen die Situation in den jeweiligen Grenzregionen: der Grad der Vernetzung sowohl im ökonomischen Sinne – wobei in Mexiko aufgrund externer Einflüsse sowie spontaner Entwicklungen von einer transkontinentalen Wirtschaftsintegration gesprochen werden kann – als auch im sozio-kulturellen Bereich. Die Grenzziehung nach dem Krieg zwischen den USA und Mexiko war ohne Vertreibungen oder Umsiedlungen wie in Polen verbunden gewesen, sodass beiderseits der Grenze heute eine ethnisch weitgehend homogene Bevölkerung lebt. Diese relativ homogenen ethnischen Wurzeln haben sich durch Migrationsbewegungen noch gefestigt und verstärkt. Im Ergebnis bildete sich eine ethnische Trennlinie in der Bevölkerung, die sich auch an den unterschiedlichen Wirtschaftskräften und der Prosperität festmachen lässt. Im Vergleich dazu fehlt in der deutsch-polnischen Grenzregion sowohl eine sozio-kulturelle wie auch ökonomische Vernetzung zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen. Heute wirken sich beide Momente - die ethnische Verbundenheit und die ökonomische Verflechtung - negativ auf die Bereitschaft zur dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus. Es kann auch festgestellt werden, dass transkontinentale Integrationsentwicklungen – jenseits der damit verbundenen Regionalförderungen – als signifikante Bedrohung der grenzregionalen Situation verstanden werden. Im Gegensatz dazu wird die durch die Freihandelszone einsetzende Entwicklung in Arizona insgesamt weitgehend positiv evaluiert, wobei jedoch kritische Entwicklungen in den eigentlichen Grenzkommunen bestehen.

Die deutsch-polnische Grenzregion entspricht von ihrer wirtschaftlichen Ausgangssituation der klassischen Definition einer Grenzregion als ‚Peripherie‘; die ökonomischen Beziehungen befinden sich in jeder Beziehung noch im Anfangsstadium. Dagegen bildet die US-mexikanische Grenzregion aufgrund der langen Tradition wirtschaftlicher Verknüpfungen zwischen den USA und Mexiko in Verbindung mit den gestiegenen Wirtschaftsaktivitäten im Rahmen des Freihandelsabkommens den Knotenpunkt der zwischenstaatlichen ökonomischen Vernetzung. Während die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in Brandenburg einen erheblichen Rückstand gemessen am deutschen Durchschnitt aufweist, gehört Arizona zu den Wachstumsstaaten in den USA. Zwar gilt diese Aussage nicht uneingeschränkt für die Grenzregion, letztendlich profitiert sie jedoch auch von der insgesamt positiven Entwicklung und konnte dementsprechend eigene ökonomische Vernetzung aufbauen.

Obwohl beide Grenzregionen in Wirtschaftsräume mit geteilten Entwicklungsniveaus eingebunden sind, hat dies für die deutschen Grenzakteure erheblich nachteiligere Auswirkungen. Während sich die Aktivitäten der Wirtschaftsakteure hier in Richtung Berlin, also der Grenze entgegengesetzt, entwickeln, konzentrieren sich die Wirtschaftsaktivitäten auch und gerade der Metropolen Arizonas in Richtung Grenze. Aufgrund der ‚Maquiladora‘-Industrie ist der mexikanische Grenzraum heute ein attraktiver Wirtschaftsstandort geworden; dieser entscheidende Impuls fehlt in der deutsch-polnischen Grenzregion. Während die Zukunftsperspektive der US-mexikanische Grenzregion demographisch wie ökonomisch wie ein Magnet wirkt, ist die deutsch-polnische Grenzregion weitgehend auf externe Initiativen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ihrer Bevölkerung angewiesen.

Mexiko ist sowohl für die USA als auch insbesondere für die Grenzregion wichtigster Handelspartner und attraktives Ziel ausländischer Direktinvestitionen. Während der grenzüberschreitende Handel in der deutsch-polnischen Grenzregion stagniert, findet dort ein regelrechter Boom statt. Diese insgesamt positive Entwicklung wird vor allem auf die übergeordneten ökonomischen Vernetzungen, die mit dem NAFTA verbunden sind, zurückgeführt, während die regionale Wirtschaftspolitik der Europäischen Union hier keine weitreichenden positiven Auswirkungen hatte. In den USA und in Mexiko ist man auch in Zukunft daran interessiert, die existierenden Beziehungen kontinuierlich auszubauen und zu intensivieren, während die bevorstehende EU-Osterweiterung von den lokalen und regionalen Akteuren nach wie vor als Bedrohung interpretiert wird.

### **3. Kapitel: Zwischenstaatliche Kooperationsfelder**

#### **3.1. Sicherheitspolitische Strategien**

##### **3.1.1. Deutsche Sicherheitspolitik in Bezug auf die deutsch-polnische Grenze**

Die kooperative Gestaltung der deutschen Sicherheitspolitik bezüglich Polen geht auf ein Politikverständnis zurück, wonach die innere wie äußere Sicherheit der Bundesrepublik nur in Abstimmung mit dem Nachbarstaaten zu erreichen sei; so nannte der frühere Bundesverteidigungsminister Volker RÜHE die Kriminalitätsbekämpfung – neben der europäischen Wirtschafts- und Umweltpolitik - als zentrales deutsches Interesse an einer zügigen Erweiterung der Europäischen Union; die bestehenden Sicherheitsrisiken erfordern eine „Europäisierung der Bekämpfungsmaßnahmen“ (CDU-Geschäftsstelle 1999). Auch der SPD-Politiker Günter VERHEUGEN betonte als Staatsminister im Auswärtigen Amt, dass es aus sicherheitspolitischen Gründen keine Alternative zur EU-Osterweiterung gebe: *„Weniger Integration der östlichen Nachbarn würde auch weniger Integration in gerade für Deutschland wichtigen Bereichen bedeuten: z.B. beim grenzüberschreitenden Freihandel, bei der Verbrechensbekämpfung, bei gemeinsamen Grenzkontrollen, bei den Kontrollen im Asylbereich, bei der Umsetzung der EU-Normen im Umweltschutzbereich“* (Auswärtiges Amt 1998a). Sicherheitsüberlegungen entlang der Oder-Neiße-Grenze stehen im Zusammenhang mit der Einführung der polnischen Visafreiheit am 8.4.1991, der Änderung des deutschen Asylgesetzes 1993, den mit Polen geschlossenen Rücknahmeabkommen sowie dem Schengen-Abkommen. Polen novelliert zudem im Jahr 2001 sein Ausländergesetz; so wurde die Visa-Freiheit für Aserbaidshan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, Mongolei, Tadschikistan, Turkmenistan und Kuba abgeschafft.<sup>123</sup>

Durch das Schengen-Abkommen bekräftigt die Bundesregierung, dass Deutschland mit Blick auf die besonderen Migrations- und Kriminalitätsbelastungen der Ostgrenzen hohe Verantwortung für die Sicherheit seiner Schengenpartner trägt (Röben 1996). Die Botschaft des nach der deutschen Wiedervereinigung gegründeten Bundesgrenzschutzpräsidiums Ost<sup>124</sup>, die deutsch-polnische Grenze habe die *„höchste Sicherheit und grenzpolizeiliche Dichte“* in ganz Westeuropa, sind an die Adresse europäischer Nachbarstaaten gerichtet. An dieses Publikum zielen auch Aussagen des Bundesinnenministers, die deutsche Ostgrenze sei die *„bestgesicherte Grenze der Welt“* (Bundesinnenminister Kanther, zitiert in Scherer 1998). Ende der 1990er-Jahre konzentrierte sich die Sicherheitspolitik auf die Bekämpfung undokumentierter Migranten, der organisierten Kriminalität sowie den Aufbau kooperativer Maßnahmen zur Grenzsicherung. Die Sicherheitskonzepte stehen im direkten Zusammenhang mit den Bestimmungen des Schengener Durchführungsabkommens, das zum Beispiel strenge Kontrollen an den Außengrenzen der Schengen-Staaten vorsieht.<sup>125</sup>

##### **3.1.1.1. Neue Strategie - von der linearen Kontrolle zum Sicherheitsschleier**

Die deutsch-polnische Grenze gilt seit der deutschen Wiedervereinigung als sicherheitspolitischer *„Brennpunkt“* (Bundesgrenzschutz 1996/1997). An diesem Grenzverlauf werden Mitte der 1990er-Jahre über 80 % aller registrierten Fälle illegaler Einreise dokumentiert (FAZ 30.8.1995, zitiert in efms Migration Report August 1995). Als

---

<sup>123</sup> Die Frage der zukünftigen Visa-Regelung für Belarus, Russland und Mazedonien war zum Zeitpunkt dieser Studie noch nicht geklärt (siehe dazu FiFo Ost [http://www.fifoost.org/polen/pl\\_beitritt\\_de/node46.php](http://www.fifoost.org/polen/pl_beitritt_de/node46.php)).

<sup>124</sup> Das Bundesgrenzschutzpräsidium Ost ist in Brandenburg u.a. für das Bundesgrenzschutzamt Frankfurt (Oder) zuständig; auf 431,9 Kilometer Grenze werden 31 Grenzübergänge überwacht.

<sup>125</sup> Die Personalstärke des BGS an den deutschen Binnengrenzen wird seit In-Kraft-Treten des Schengen-Abkommens kontinuierlich reduziert. Als Reaktion auf steigende Zahlen von undokumentierten Migranten entlang der Westgrenze bleibt die Sondereinsatztruppe des BGS gegen illegale Einwanderung an der Grenze zu Frankreich bestehen (SZ 28.3.1995, zitiert in efms Migration Report März 1995).

Reaktion wird das Hauptkontingent der Truppen des Bundesgrenzschutzes in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre an diese Grenze transferiert und personell aufgestockt. Die Gesamtausgaben des BGS – inklusive Investitionen in Sicherheitstechnologien – steigen von 1989 bis 1995 um 52,3 % auf 2,7 Milliarden DM. Die Personalstärke nimmt im selben Zeitraum um 37 % zu auf 40.100 Sicherheitskräfte (Bundesgrenzschutz 1999). Neben Neueinstellungen wird der BGS durch die Integration ehemaliger NVA-Soldaten und zusätzliche Grenzpolizeiliche Unterstützungskräfte (GUK) verstärkt.<sup>126</sup> Zur Zeit verfügt das Grenzschutzpräsidium Ost über 10.200 Mitarbeiter und ist damit die personalstärkste Abteilung des BGS.<sup>127</sup> Nach Informationen der ‚Forschungsgruppe Flucht und Migration‘ verdreifachte sich das BGS-Kontingent an der deutschen Ostgrenze seit Beginn der 1990er-Jahre ([http://www.nadir.org/nadir/initiativ/kombo/camp/c\\_read6.htm](http://www.nadir.org/nadir/initiativ/kombo/camp/c_read6.htm)). Investitionen zur Steigerung der Effizienz der Kontrollfunktionen umfassen Hochtechnologien wie Nachtsichtgeräte, Bewegungsmelder, Infrarotüberwachung sowie Kohlenstoffdioxid-Messgeräte. Daneben werden auf und entlang der Grenzflüsse Patrouillenboote, Hubschrauber und Kleinbusse mit Radargeräten sowie Wärmebildkameras eingesetzt.

1994 wird das BGS-Gesetz novelliert. Seitdem ist es dem Bundesgrenzschutz erlaubt, innerhalb eines Radius von 30 Kilometer von der Grenze entfernt ohne Verdachtsmomente und lageunabhängig erkennungsdienstliche Ermittlungen durchzuführen (Bundesgrenzschutz 1996/1997). Darüber hinaus wird der Sicherheitsschleier sowie die Bahn- und Bahnhofüberwachung in die Grenzsicherung eingeführt. Gleichzeitig zielt das Gesetz auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wie auch horizontal zwischen Deutschland und Polen ab. Im Jahr 1998 erfolgt eine zusätzliche Erweiterung der Befugnisse des Bundesgrenzschutzes; es wird ihm nunmehr gestattet, *„verdachtsunabhängige aber lageabhängige Kontrollen des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs zur Verhinderung oder Unterbindung der unerlaubten Einreise nicht nur in 30-km-Grenzbereich, sondern auch auf Verkehrsflughäfen und lageabhängig im inländischen Bereich auf dem Gebiet der Bahnanlagen“* durchzuführen (Bundesgrenzschutz 1999).<sup>128</sup> Im Mai 1999 wird das Brandenburger Polizeiaufgabengesetz den neuen Bestimmungen angepasst, sodass nun auch die Landespolizei innerhalb des 30-Kilometer-Grenzstreifens verdachts- und ereignisunabhängige Kontrollen durchführen kann, darüber hinaus insbesondere auch in *„besonders sicherheitsrelevanten Situationen im restlichen Lande“*. Nunmehr ist die gesetzliche Grundlage geschaffen, um auch bei einem Anfangsverdacht landesweit verschärfte Personenkontrollen durchzuführen (Berliner Zeitung 4.3.1999, zitiert in prima 1999). Anfang Juni 1999 wird ein Kooperationsabkommen zwischen der Landespolizei und dem Bundesgrenzschutz unterzeichnet, um gemeinsame Kontrollen, Fahndungen und den Datenaustausch zu koordinieren (BGS 1998).

### **3.1.1.2. Kooperationsvereinbarungen mit Polen**

1993 beginnt der Export deutscher – und damit europäischer – Sicherheitsstrategien nach Polen. An erster Stelle steht das im Zuge der Verschärfung des deutschen Asylrechts 1993 geschlossene Rücknahmeabkommen, das Polen als sicheren Drittstaat definiert. Dieses Rücknahmeabkommen zwischen der Bundesrepublik und Polen wird zum Modell für die

---

<sup>126</sup> GUK werden seit 1993 eingesetzt; von in ganz Deutschland verfügbaren 1.200 Kräften sind 1.000 entlang der deutsch-polnischen Grenze stationiert.

<sup>127</sup> In Frankfurt/Oder sind 2.300 Mitarbeiter beschäftigt (<http://www.bundesgrenzschutz.de/start.htm>).

<sup>128</sup> 1999 wurden rund 760.000 solcher Kontrollen durchgeführt. Der BGS nennt 45.000 *„Personenfahndungserfolge“* und 7.500 dadurch registrierte undokumentierte Eingereiste, was 20 % aller festgestellten unerlaubten Einreisen ausmacht (Bundesgrenzschutz 1999).

anderen Schengen-Staaten; es besagt, dass über Polen in die Bundesrepublik Deutschland Einreisende keinen Anspruch auf Asyl haben.<sup>129</sup> Die Bundesrepublik stellt Polen technisches Gerät zur Grenzüberwachung zur Verfügung. Weitere bilaterale Abkommen von 1994 und 1995 regeln die polizeiliche Zusammenarbeit, die Kooperation der Grenzschutzbehörden sowie den verstärkten Einsatz deutscher Verbindungsbeamter in Polen. Es sind die ersten Übereinkünfte, die polizeiliche Zusammenarbeit über eine Schengen-Außengrenze hinweg regelt (Grote 1995). Parallel werden regelmäßige Treffen leitender Beamter der Grenzschutzbehörden eingeführt, um die Abfertigungsprozesse zu koordinieren und zu erleichtern.

Auf Grundlage des deutsch-polnischen Abkommens vom 29.7.1992 über die Erleichterung der Grenzabfertigung wird die Zusammenlegung der Grenzabfertigung auf polnischem Gebiet beschlossen, wozu zum Beispiel der Grenzübergang Swiecko II in Slubice gehört. 1998 finanziert die Bundesrepublik ein grenzüberschreitendes Funknetz. Ein Abkommen desselben Jahres zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität ermöglicht es den Sicherheitsbeamten beider Staaten, im Verbund zu ermitteln (FAZ 24.3.1998, zitiert in efms Migration Report März 1998). Weitere Kooperationsvereinbarungen betreffen Grenzabfertigung und Grenzverkehr, die gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen und den Bau neuer Grenzübergänge (Raible 1997). Seit 1993 besteht die Mitteleuropäische Polizeiakademie, eine Kooperation der nationalen Polizeiausbildung zwischen Deutschland, Polen, Österreich, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn; jährlich finden dreimonatige Ausbildungsveranstaltungen statt. Die Einrichtung einer Polizeiakademie verfolgt das Ziel, die landesspezifischen Systeme besser kennen zu lernen und sich über grenzüberschreitende Kriminalität auszutauschen.

Ein Abkommen aus dem Jahr 1995 führt gemeinsame Streifenpatrouillen auf deutschem wie auf polnischem Hoheitsgebiet ein; als Probestätte für eine Ausweitung auf das gesamte Bundesgebiet dienen Brandenburg und die Wojewodschaft Zielona Gora. Seit 1998 wird hier die ‚grüne Grenze‘ gemeinsam überwacht und die technische Ausrüstung wechselseitig genutzt. Waffen können auf dem jeweils anderen Hoheitsgebiet nicht eingesetzt werden. Mitte 1999 wird anknüpfend ein Abkommen zur Zusammenarbeit der deutschen und der polnischen Polizei im Grenzgebiet unterzeichnet.

Neben der Zusammenarbeit innerhalb der NATO-Strukturen liefern zwei Projekte – das deutsch-dänisch-polnische ‚Korps Nordost‘ und das deutsch-französisch-polnische ‚Weimarer Dreieck‘ – einen weiteren institutionellen Rahmen zur Abstimmung der Militärpolitik zwischen der Bundesrepublik und Polen. Das ‚Korps Nordost‘ institutionalisiert die im Zuge des NATO-Programms ‚PIP‘ zwischen Deutschland, Dänemark und Polen begonnenen militärischen Kooperationen. Am 5.9.1998 wird in Stettin das Übereinkommen zwischen Deutschland, Dänemark und Polen über ein trinationales ‚Korps Nordost‘ (‚Ostseekorps‘) unterzeichnet (Raible 1997). Die Kosten werden dreigeteilt; das Kommando wechselt nach NATO-Kriterien alle drei Jahre zwischen den Partnern. Nach Aussage des damaligen Verteidigungsministers SCHARPING besteht das Hauptziel des Abkommens in einer Kooperation zur Erhöhung der gemeinsamen Sicherheit (Heller 1999a). Die 50.000 Mann starke Einheit erfüllt heute primär NATO-Aufgaben, weitere Einsatzfelder sind Frieden sichernde Maßnahmen und humanitäre Hilfe. Mit dem ‚Korps Nordost‘ werden erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg deutsche Soldaten in Polen stationiert; Polens Präsident KWASNIEWSKI spricht von einem *„Symbol für die Beilegung historischer Streitigkeiten“* (Heller 1999a).

---

<sup>129</sup> Polen verpflichtet sich zur Zurücknahme von jährlich bis zu 10.000 Flüchtlingen. Im Gegenzug erhält Polen zweckgebunden von 1993 bis 1996 insgesamt 120 Millionen Mark zum Aufbau eines eigenen Flüchtlingsverwaltungssystems, Abschiebehafteinrichtungen und der Sicherung der polnischen Westgrenze (Forschungsgesellschaft Flucht und Migration 1999).

Seit dem Jahr 1991 besteht das trilaterale ‚Weimarer Dreieck‘; als Schwerpunkt des Beratungsgremiums werden militärpolitische und militärische Fragen genannt (Bundesministerium der Verteidigung o.J.). Das ‚Weimarer Dreieck‘ wird als Ergänzung zu den Kooperationsvereinbarungen der NATO verstanden und damit Teil eines Konzeptes zum Aufbau von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft in den MOE-Staaten (siehe Bundesministerium der Verteidigung: Kooperation und Partnerschaft sind seit langem Prinzipien deutscher Sicherheitspolitik [http://www.bmvg.de/sicherheit/kooperationen/download/sivep\\_multi\\_partner.txt](http://www.bmvg.de/sicherheit/kooperationen/download/sivep_multi_partner.txt)).

Tatsächlich geht es in diesem auf deutsche Initiative zurückgehenden informellen Konsultationsgremium auf Minister- und Regierungsebene um die Abstimmung von Sicherheitsinteressen und um die Harmonisierung von Positionen hinsichtlich der Entwicklung Europas (Kühnhardt/Ménudier/Reiter 2000). Das eigentliche Ziel besteht in der Integration der Beziehungen zu Polen in den traditionellen deutsch-französischen ‚Motor der europäischen Einigung‘. Das ‚Weimarer Dreieck‘ stellte den Versuch dar, einen Interessenausgleich herzustellen, da insbesondere Paris zum damaligen Zeitpunkt eine bi- oder unilaterale Anbindung der MOE-Staaten an den osteuropäischen Nachbarn Deutschland fürchtete (Harnisch 2000) und zudem die Notwendigkeit sah, die deutsch-französische Partnerschaft strategisch neu auszurichten.

### 3.1.1.3. Das Schengen-Übereinkommen

1985 unterzeichnen Frankreich, Belgien, die Niederlande, Luxemburg und die Bundesrepublik das Schengen-Abkommen über den schrittweisen Abbau von Personenkontrollen entlang ihrer Binnengrenzen. Das 1990 geschlossene Übereinkommen zur Durchführung des Schengener Abkommens (‚Schengen II‘) konkretisiert die Zusammenarbeit und den Ausbau neuer Kontrollmaßnahmen entlang der Außengrenze als Ausgleich für den Wegfall von Grenzkontrollen.<sup>130</sup> Das Schengen-Übereinkommen verstärkt die Zusammenarbeit und Ausbildung der nationalen und regionalen Sicherheitskräfte und Polizeieinheiten zwischen den Schengen-Mitgliedsstaaten. In den Binnen-Grenzregionen werden Kommunikationslinien installiert sowie Verbindungsbeamte ausgetauscht.

Art und Umfang der Kontrollen an den Außengrenzen beruhen auf einheitlichen Grundsätzen, die *„in nationaler Zuständigkeit, nach Maßgabe des nationalen Rechts und unter Berücksichtigung der Interessen aller Vertragsparteien für das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien durchgeführt“* werden (Schengen Übereinkommen 1990, Artikel 6 (1)). Hierfür werden Regeln für den Datenaustausch festgelegt, einheitliche Vorschriften für die Einreise und den kurzfristigen Aufenthalt von Drittausländern und ein gemeinsames Schengen-Visum vereinbart. Von besonderer Bedeutung für die Stärkung der externen Kontrollen ist ein elektronisches Fahndungssystem, das Schengen-Informationssystem (SIS), um die Zusammenarbeit der Polizeien zu verbessern. Zu den Kontrollstandards entlang der Außengrenzen gehört, dass alle Personen, die über die Außengrenzen einreisen, auf ihre Identität überprüft werden müssen. Drittausländer unterliegen einer Personenkontrolle, die neben der Überprüfung ihrer Papiere (Einreise, Aufenthalt, Arbeitsaufnahme, Ausreise) auch die *„fahndungstechnische Überprüfung sowie die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung der*

---

<sup>130</sup> Bezüglich des Abbaus der Grenzkontrollen heißt es in ‚Schengen II‘: *„Wenn öffentliche Ordnung oder nationale Sicherheit es erfordern, kann ein Vertragsstaat nationale Grenzkontrollen wiedereinführen. Dies geht jedoch nur nach Konsultation der anderen Vertragsparteien und für einen begrenzten Zeitraum“* (Schengen-Übereinkommen 1990, Artikel 2 (2)). Dabei wird deutlich, dass die innerstaatlich definierten Befugnisse der Polizei- und Sicherheitsbehörden nicht modifiziert werden.



*Vertragsparteien*“ umfasst (Schengen-Übereinkommen 1990, Art. 6 (2a)); dazu gehört die Kontrolle von Flugreisenden, die in Binnenflüge umsteigen. Die Außengrenzen werden auch außerhalb der Grenzübergangsstellen nach einem gemeinsamen Kontrollstandard geschützt. Die Vertragsparteien verpflichten sich, Personal zur Gewährleistung dieser Kontrollen zur Verfügung zu stellen.

Die deutsch-polnischen und europäischen Sicherheitskonzepte sind eng miteinander verflochten, was sich zum Beispiel in der ‚Konferenz über die regionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität‘ im Jahr 1994 ausdrückte. Neben den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nahmen an dieser Konferenz Bulgarien, Polen, Rumänien, die Tschechische Republik, die Slowakische Republik und Ungarn teil. Es wird eine Intensivierung der operativen Zusammenarbeit, des Informationsaustausches und der Koordination der Beratungs-, Ausstattungs- und Ausbildungshilfe vereinbart (Raible 1997). Seit 1999 leitet das Nürnberger Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ein EU-Projekt, um die Beitrittskandidaten bei der Ausgestaltung des Asylverfahrens nach westeuropäischem Vorbild zu unterstützen (dpa 22.2.1999, zitiert in efms Migration Report Februar 1999). Um die osteuropäischen Beitrittskandidaten in die EU-Politik vom ‚Raum des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit‘ sowie den bestehenden Schengen-‚acquis‘ einzuführen, wurde 1999 eine Konferenz einberufen, um die Rechtsvorschriften der Beitrittskandidaten inklusive ihrer Verwaltungen und der Justiz den Normen der Europäischen Union im Bereich des Asylrechtes anzupassen (Bulletin 1/2 –1999, Länder Mitteleuropas (1/18), Strategie zur Vorbereitung des Beitritts). Eine zusätzliche Konferenz zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens und der Korruption wird geplant, um die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu verbessern. Darüber hinaus werden die Programme OCTOPUS I (1996-1998) und OCTOPUS II (1999-2000), die die Ausbildung der Polizei in den Beitrittsstaaten zum Inhalt haben, aufgelegt.

### 3.1.2. US-Sicherheitspolitik in Bezug auf die US-mexikanische Grenze

Die Sicherheitspolitik der USA in den 1990er-Jahren militarisierte den Grenzverlauf zu Mexiko. Noch im Jahr 1998 vertrat CLINTONs Drogenzar Barry R. MCCAFFREY öffentlich die Auffassung, dass der Bau eines Schutzwalls die bestmögliche Option für die Sicherheit der amerikanischen Nation darstelle, wenn dieser auch weniger aus elektrischen Grenzzäunen bestehe als durch den Einsatz modernster Technologie bewerkstelligt werden solle, „*a seamless curtain of electricity – information and technology*“ (McCaffrey 1998). Diese Auffassung drückt das konservative amerikanische Verständnis von Sicherheit aus, das nicht von den Leitideen Kooperation und Integration bestimmt wird. Obwohl in jüngerer Zeit auch binationale Steuerungsmechanismen zur Abstimmung nationaler Sicherheitspolitiken entwickelt worden sind, repräsentiert die US-Grenze sowohl für Washington wie auch für Mexiko den Ort, um unilateral hoheitsstaatliche Politik und nationalstaatliche Sicherheitsinteressen umzusetzen (Green 1998). Für Washington gehört zur Politik der Durchsetzung von amerikanischen Interessen auch der mögliche Einsatz von Militär, der mit der Bedrohung der nationalen Sicherheit begründet wird; so argumentiert denn auch der demokratische Abgeordnete Jim TRAFICANT: „*Our country is being invaded, and what better way to quell this invasion and protect our national security than utilizing the U.S. military*“ (policy.com 1998).

#### 3.1.2.1. „War on Drugs“

Seit Mitte der 1970er-Jahre bekannt wurde, dass Mexiko als Hauptimporteur für das in den USA konsumierte Heroin gilt, übte Washington nachhaltigen politischen Druck auf Mexiko-Stadt aus. Dennoch nahm die Bedeutung von Mexiko als Import- und Transitland für den amerikanischen Drogenmarkt – auch bedingt durch US-Maßnahmen gegen kolumbianische Drogenhändler und -produzenten<sup>131</sup> – kontinuierlich zu: Das ‚U.S. State Department‘ geht gegenwärtig davon aus, dass in Mexiko 20-30 % des in den USA konsumierten Heroins und 70 % des konsumierten Marihuanas produziert werden und rund 60 % des Kokains für den US-Markt über Mexiko ins Land gelangen (U.S. CRS 2000). 1984 nannte Präsident REAGAN in einer Erklärung zur inneren Sicherheit erstmals den internationalen Drogenschmuggel ein nationales Sicherheitsrisiko für die Vereinigten Staaten; er rief den ‚war on drugs‘ aus, dem sich seitdem alle nachfolgenden amerikanischen Präsidenten verpflichtet fühlen. Dieser ‚war on drugs‘ wird in der Regel unilateral von den USA geführt und ist mit strengen Sanktionen gegen die drogenproduzierenden und –importierenden Staaten verbunden. REAGAN erteilte dem US-Verteidigungsministerium erstmals die Erlaubnis, Maßnahmen zur Anti-Drogen-Bekämpfung auszuarbeiten (Astorga 1999) und den Einsatz von Spezialtruppen vorzubereiten. Das Ausmaß der Investitionen in Personal und Technik, die auch zur Sicherung der Grenzregion eingesetzt worden sind, lassen sich an folgenden Zahlen ablesen: Das Bundesbudget für den Drogenkampf stieg von 1980 bis 1996 von 1,5 Milliarden Dollar auf 14,6 Milliarden Dollar, 70 % davon wurden für die Strafverfolgung ausgegeben (Andreas 1997). Das Zollbudget für die Südwest-Grenze stieg von 1993 bis 1998 um 72 %, die Zahl der Drogenfahnder von 1990 bis 1998 um 37 % (McCaffrey 1998).

---

<sup>131</sup> Aufgrund verschärfter US-Kontrollen über der Karibischen See Anfang der 1990er änderten Schmuggler ihre Routen und flogen von Kolumbien direkt nach Mexiko. Zwischen 1992 und 1998 entdeckten mexikanische Behörden 135 Drogenkurier-Flugzeuge (Parker 1999).

Bei der Planung und Durchführung der amerikanischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels wird in Kauf genommen, dass mexikanische Hoheitsrechte verletzt werden. So ermittelten in der ‚Operation Casablanca‘ US-Drogenfahnder 1998 verdeckt auf mexikanischem Hoheitsgebiet gegen Geldwäscher unter der Federführung der US-Zollbehörden.<sup>132</sup> Weder das US-Außenministerium noch mexikanische Behörden waren im Vorfeld über die Aktion informiert (Golden 1998a). In der öffentlichen amerikanischen Diskussion galt damals die ‚Operation Casablanca‘ als schlagender Beweis für das Ausmaß an Korruption und Geldwäsche in Mexiko und führte zu heftigen Verstimmungen zwischen den Regierungen; eine mexikanische Oppositionszeitung notierte: *„The U.S. has undermined compliance with the principles of equality, respect, and bilateral cooperation“* (La Jornada in U.S. Information Agency 1998); die Antwort des mexikanischen Präsidenten ZEDILLO wurde wie folgt überliefert: *„President Zedillo replied it was a violation of bilateral agreements and sovereignty, and added that he would try to have the U.S.A. agents extradited for trial in Mexico“* (Astorga 1999).

### 3.1.2.2. Immigrationspolitik zwischen Grenzsicherung und Politikgestaltung

Das gegenwärtige Konzept zur Sicherung der Grenze wird 1994/1995 als ‚Border Patrol Program‘ verabschiedet. Das Schwerpunkt des Programms liegt in der Modernisierung der technischen Ausstattung sowie in einer strengeren Kontrolle des Grenzverlaufes unter dem Leitwort *„prevention through deterrence“* („Prävention durch Abschreckung“): *„Elevating the risk of apprehension to a level so high that prospective illegal entrants would consider it futile to attempt to enter the U.S. illegally“* (U.S. INS o.J.). Es werden Kontrollposten an den Brennpunkten illegaler Grenzübertritte zusammengezogen, unabhängig davon, ob es sich um reguläre Grenzübergänge oder die ‚grüne Grenze‘ handelt, mit dem Ziel, die Grenzübertritte besser zu kontrollieren, ohne den legalen Grenzverkehr zu behindern. Für die Brennpunkte werden jeweils individuelle, mehrjährige Planungen entwickelt; dazu gehören ‚Operation Gatekeeper‘ in San Diego, Kalifornien; ‚Operation Hold the Line‘ in El Paso, Texas; ‚Operation Rio Grande‘ in McAllen, New Mexico, sowie ‚Operation Safeguard‘ in Tucson, Arizona<sup>133</sup>. Zur technologischen Ausstattung gehören Infrarot- und Nachtsichtgeräte, Erdsensoren, Überwachungskameras, Flutlichter sowie ein automatisches Fingerabdruck-Erkennungssystem; als Hindernisse werden zudem in spezifischen Bereichen der Grenze Mauern oder Zäune errichtet sowie auch neue Zugänge zur Grenze gebaut. Der Etat des Bundesgrenzschutzes INS wird kontinuierlich erhöht; die Zahl der Grenzschützer steigerte sich bis 2001 um jährlich 1.000 Personen; das INS-Budget verdreifachte sich nahezu im Vergleich zu 1993 bis 2000 auf 4,3 Milliarden Dollar (CRS 2000).

Während die technische, personelle und finanzielle Ausweitung der Aktivitäten des INS und die regelmäßig veröffentlichten Zahlen über aufgegriffene undokumentierte Immigranten der Öffentlichkeit das Gefühl vermitteln sollen, dass ein effektiver Grenzschutz besteht, wird der ebenfalls seit 1996 gesetzlich verankerten Strafverfolgung von Arbeitgebern, die undokumentierte Arbeiter beschäftigen, erheblich weniger juristische wie publizistische Aufmerksamkeit geschenkt (Barry/Browne/Sims 1994). Diese Zurückhaltung scheint den Bedürfnissen der amerikanischen Unternehmen und hier insbesondere der landwirtschaftlichen Betriebe geschuldet, die sich darauf eingestellt haben,

---

<sup>132</sup> Insgesamt wurden 112 Personen, darunter Mitarbeiter der größten mexikanischen Banken, verhaftet und 35 Millionen Dollar aus ‚illegalen Drogengeschäften‘ beschlagnahmt.

<sup>133</sup> ‚Operation Safeguard‘ begann 1995 und richtete sich darauf, die undokumentierten Grenzübertritte aus dem urbanen Umfeld der Zwillingstädte Nogales/Nogales zu kontrollieren und bestehende Untertauchmöglichkeiten zu limitieren.

kurzzeitig verfügbare, flexible und billige – wenn auch undokumentierte – Arbeitskräfte anwerben zu können.<sup>1</sup>

In der Praxis werden so gut wie keine flächendeckenden Kontrollen und Strafverfolgungen von Arbeitgebern durchgeführt. Während das INS-Budget in den vergangenen 5 Jahren auf knapp 4 Milliarden Dollar zur Sicherung der Grenze angestiegen ist, gibt es kaum Haushaltsmittel für Kontrollen im Binnenraum der USA – obwohl nach INS-Schätzungen rund 40 % der im Land befindlichen undokumentierten Migranten legal einreisen (Branigin 1999) und ihr illegaler Status somit durch Kontrolle der Arbeitspapiere leicht feststellbar wäre. Für diese Politik gibt es politische Gründe: *„According to INS insiders, neither the Democrats nor the Republicans have demonstrated the political will to seriously reduce the illegal work force, in large part because key constituencies oppose such efforts“* (Branigin 1999). Gegen die Bedürfnisse und Wünsche der amerikanischen Wirtschaft scheint sich kein politisches Konzept durchsetzen zu können; so wird ein hochrangiger INS-Mitarbeiter mit den Worten zitiert: *„No one has stepped up the plate when it comes to interior enforcement. The border is easy money politically. But the interior is a political minefield“* (Branigin 1999). Auch HULL, die republikanische<sup>134</sup> Gouverneurin von Arizona, stellte das Missverhältnis zwischen der Politik in Washington und den Folgen für die lokale und regionale Wirtschaft fest: *„The United States federal government has created a situation where it is far easier to cross the border in an undocumented, uncontrolled, and unmeasured fashion than it is to create a legitimate labor supply that can be managed and controlled“* (Hull 1999: 33). Der streng konservative republikanische Abgeordnete Lamar S. SMITH aus Texas – langjähriger Vorsitzender des ‘Subcommittee Immigration & Claims’ im ‘U.S. House of Representatives’ – verknüpfte sogar die ‘Erfolge der amerikanischen Grenzpolitik’ mit der Botschaft: *„If you don’t get caught entering the United States, we’ll look the other way so you can stay“* (Branigin 1999).

### 3.1.2.3. Tatsächliche und symbolische Aufrüstung der US-mexikanischen Grenze

Die Grenze zwischen den USA und Mexiko kann als primärer ‚battle ground‘ des ‚war on drugs‘ und als Bollwerk gegen undokumentierte Migranten beschrieben werden. In Verbindung mit der kontinuierlichen Verschärfung der US-Immigrationsgesetzgebung entwickelte sich die Grenze auf amerikanischer Seite zum einem Ort der Mobilisierung von staatlicher Gewalt. Der Grenzforscher Timothy DUNN spricht sogar von einer schleichenden Militarisierung, die als Kriegsführung anzusehen sei (Dunn 1996); Peter ANDREAS kommt zum Ergebnis, dass an speziellen Grenzabschnitten eine ‚High-intensity doctrine‘ zu beobachten sei (Andreas 1998), die auf das ‚Border Patrol Program‘ unter Präsident CLINTON zurückgeht. Hinzu kommt eine einseitige Darstellung der Grenzregion als krimineller Brennpunkt. Komplexe Interdependenzen wie Migrationsbewegungen werden als rein nationalstaatliche Sicherheitsprobleme definiert, denen nur durch eine Aufstockung und Verschärfung der Grenzsicherheit zu begegnen sei: *„The implication of these portrayals is that vigorous law enforcement and even military measures are necessary policy responses to such security threats“* (Dunn 1996: 31) Es werden Gesetze verschärft und verabschiedet, die ausdrücklich den Einsatz des US-Militärs zur Einhaltung und Durchsetzung der Immigrations- und Zollgesetzgebung gestatten (Dunn 1996). Zwischen 1994 und 1995 beginnt verstärkt die Stationierung von Einheiten der US-Armee in den Grenzregionen, zunächst in Kalifornien, später entlang des gesamten Grenzverlaufs zu Mexiko. Öffentliche Diskussionen über den Sinn und Zweck dieser militärischen Mobilisierung gab es zunächst nicht; Mexiko war im Vorfeld der Aktionen nicht informiert

---

<sup>134</sup> Wobei parteipolitische Zugehörigkeiten hier weniger eine Rolle spielen in der Positionierung der Einwanderungspolitik als vielmehr die spezifischen Situationen in den US-Einzelstaaten.

worden; erst nach der irrtümlichen Erschießung eines Schafhirten im Jahr 1997 durch US-Soldaten rückte diese Praxis ins Bewusstsein der Öffentlichkeit und in die Kritik (Andreas 1998).

Auf den ersten Blick ist die Grenze auf amerikanischer Seite durch strenge Sicherheitsmaßnahmen, modernste Grenzanlagen und stetige Kontrollen geprägt; dazu gehört die Präsenz bewaffneter Grenzbeamter, regelmäßige Auto- und Hubschrauberpatrouillen und die Verwendung modernster elektronischer Hilfsmittel. Bereits der erste visuelle Eindruck in Grenzgemeinden wie Nogales, Arizona, ist das eines Landes, das bedroht zu sein scheint und sich gegen feindliche Angriffe und Einflüsse abschirmt. Grenzexperten analysieren die Handlungs- und Denkweise der Sicherheitskräfte als zunehmend militärisch, was neben einem rigorosen Durchgreifen auch die Taktiken, Sprache und die technische Ausrüstung betrifft und zu einer Isolation der Grenzschrützer von den kommunalen Akteuren beiträgt (Papademetriou 1998). Die symbolische wie reale *„Mauer zwischen zwei Gesellschaftssystemen“* (Barry 1994: 4) konterkariert den normalen Alltag eines ständig wachsenden Grenzverkehrs sowie der multiplen sozialen Kontakte in der Region: *„The cold formality of the external border [...] with its customhouses, its contrasts, its police, its bridges, and all its multiple manifestations of the ability to impose separation and control the movement of undesirable people and goods, contrasts with the millions of Mexicans and Central Americans who skip across the border with no one’s permission“* (Zuniga 1998: 51). Nach HARVEY wird damit eine Politik verfolgt, die die Staatsgrenze als *“unstable edges”* des Staates kennzeichnet: *„The border as a strategic place that is always in danger and under constant tension“* (Harvey 1985, hier in Saint-Germanin 1998: 61).

#### **3.1.2.4. Kooperationsvereinbarungen mit Mexiko im Sicherheitsbereich**

Trotz der beschriebenen Entwicklungen existieren auch Mechanismen der Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik zwischen den USA und Mexiko. In den 1960er-Jahren stellt das US-Militär erstmals Ausrüstung und Gerät zur Vernichtung von Drogenplantagen zur Verfügung – ohne selbst vor Ort daran teilzunehmen. Die nach Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages unter Präsident SALINAS begonnene und unter ZEDILLO fortgesetzte politische Öffnung wird von amerikanischer Regierungsseite zum Anlass einer engeren Zusammenarbeit im Bereich der Drogenprävention genommen. Vor allem die Bereitschaft Mexikos, den Zustand der Korruption in zahlreichen staatlichen Institutionen öffentlich einzuräumen, Gesetze gegen Geldwäsche zu verschärfen und erstmals amerikanische Untersuchungen auf mexikanischem Staatsgebiet zu erlauben, ist in Washington positiv vermerkt worden (U.S. State Department 1999).

Im Jahr 1995 schlägt die US-Regierung militärische Kooperationen vor (Astorga 1999). Ein Jahr später werden die ersten 1.000 mexikanischen Soldaten in Spezialcamps der US-Armee ausgebildet. Es wird technische Hilfe angeboten und erste Gespräche über Rechtsabkommen und Sicherheitspartnerschaften geführt, die in den folgenden Jahren zu konkreten Ergebnissen führen: 1997 werden die ‚Declaration of the U.S.-Mexico Alliance Against Drugs‘ und das ‚U.S.-Mexico Bi-National Drug Threat Assessment‘ unterzeichnet; 1998 wird die ‚U.S.-Mexico Bi-National Drug Strategy‘ entwickelt (U.S. State Department 1999), der Schwerpunkt der Zusammenarbeit wird auf die Bekämpfung des Drogenhandels und der Drogenprävention gelegt. Als Teil der Strategie wird die ‚U.S.-Mexico High Level Contact Group on Narcotics‘ gegründet.

Des Weiteren wird die gegenseitige Auslieferung von Delinquenten (Drogenvergehen) vereinbart sowie eine ‚Bilateral Border Task Force‘ gegründet (Davidow 1997). Diese

widmet sich der gemeinsamen Strafverfolgung grenzüberschreitender Kriminalität – ohne allerdings rechtsverbindliche Verfahren einzuschließen; es geht um die Abstimmung und den Austausch von Informationen. Nachdem sich Mexiko jahrelang geweigert hatte, US-Untersuchungen über Korruptionsfälle in mexikanischen Behörden zu erlauben, wurde 1998 erstmals ein hochrangiger, in Mexiko inhaftierter Drogenkurier aus mexikanischen Regierungskreisen den US-Behörden als Zeuge und zu weiteren Ermittlungen zur Verfügung gestellt (Golden 1998a). Die bisher medienwirksamste Zusammenarbeit mit US-Behörden auf mexikanischem Hoheitsgebiet fand Ende 1999 im Zusammenhang mit Leichenfunden auf mehreren, mit der Drogenmafia in Verbindung gebrachten ‚Haciendas‘ in der Nähe von Cd. Juarez im mexikanischen Staat Chihuahua statt (Dillon/Yardley 1999). Untersucht wurde der Verbleib von knapp 200 Menschen, davon 22 Amerikaner, die nach Verhaftungen durch die mexikanische Bundes- oder Chihuahua-Staatspolizei verschwunden waren;<sup>135</sup> mexikanische Ermittler forderten explizit die Anwesenheit amerikanischer Zollfahnder an.

Auch im Bereich Migration existieren erste Mechanismen der Zusammenarbeit. Im Jahr 1996 wird im Rahmen der ‚Binational Commission‘ der Schutz von Nichtstaatsangehörigen vereinbart. Ein neu gegründeter ‚Border Liaison Mechanism‘, der dezentral entlang der Grenze eingerichtet wird, soll für einen Dialog zwischen Grenzschützern und Grenzbevölkerung sorgen; sie stehen unter Federführung der jeweilige Konsuln beiderseits der Grenze und sind eine Koordinationsstelle für alle mit der Grenzsicherung beschäftigten Ebenen unter Einbeziehung der lokalen politischen Akteure und Entscheidungsträger. Die Kooperationsbereitschaft wird Ende der 1990er-Jahre unterstrichen durch die Einführung einer ‚Border Safety Campaign‘ mit dem Ziel, die Anzahl der Todesfälle entlang der Grenze zu reduzieren. Das Programm besteht aus drei Elementen: Prävention, Such- und Rettungsaktionen und Identifikation der Gefundenen (U.S. INS 2000). In diesem Zusammenhang sichert Washington erstmals zu, jedes ‚unlawful behavior‘ seitens der amerikanischen Grenzschützern zu verfolgen und die binationalen Kontakte zu verstärken (CRS 2000: 10). Die Dringlichkeit dieser Maßnahmen betont Doris MEISSNER, INS-Commission unter Präsident CLINTON: „*Protecting our borders include the obligation to protect lives*“; von 1998 bis März 2000 sind rund 2.000 Migranten aus lebensbedrohlichen Situationen gerettet worden.

---

<sup>135</sup> Cd. Juarez, die Zwillingsgemeinde der texanischen Stadt El Paso gilt als eine der Hauptstützpunkte der mexikanischen Kokain- und Marihuana-Mafia.

### **3.1.3. Zusammenfassung und Analyse der Sicherheitspolitiken**

#### **3.1.3.1. Deutsch-polnische Grenze**

In der Gestaltung der Sicherheitspolitik spielen deutsch-polnische Kooperationen sowohl in der Planung wie in der Implementierung eine bedeutende Rolle, dies gilt insbesondere auch für die Sicherung der deutsch-polnischen Grenze. Eingerahmt und bestimmt werden diese Politiken durch die europäischen Vorgaben zur Grenzpolitik; dazu gehören an erster Stelle Grenzsicherung und -kontrolle, aber auch – als flankierende Maßnahmen – polizeiliche Ermittlungen und Strategien der Kriminalitätsbekämpfung sowie gemeinsame Militärprojekte. Diese Politik zielt nicht nur darauf ab, die seit Anfang der 1990er-Jahre steigende Zahl an undokumentierten Grenzübertritten zu begrenzen, sondern verfolgt auch das Ziel, die seit der deutschen Wiedervereinigung bestehende ‚europäische Grenze‘ zu Polen in das Schengen-Abkommen zu integrieren.

Die deutsch-polnische Grenze ist seit der deutschen Wiedervereinigung ein ‚sicherheitspolitischer Brennpunkt‘, was durch ihre Funktion als EU-Außengrenze bedingt ist, wodurch die Sicherheitskonzepte im Zusammenhang mit der europäischen Integration stehen. Ausgangspunkt ist die politische Erkenntnis, dass allein eine abgestimmte Sicherheitspolitik die innere wie äußere Sicherheit der Bundesrepublik gewährleisten kann; dies gilt sowohl für die europäische Integration wie auch die Zusammenarbeit mit Polen; beides soll durch die EU-Osterweiterung integriert werden. Es wird eine kooperative Gestaltung der hoheitsstaatlichen Sicherheitspolitik angestrebt, bei der Polen als strategischer Partner mit gleicher Interessenlage anerkannt wird. Diese Zusammenarbeit bedeutet zwar keine integrative Gestaltung der Grenzfunktionen und -aufgaben – das Schengen-Abkommen bedingt die Betonung des trennenden Elementes –, hat aber nicht zu einer überhöhten Symbolik der Grenze als Trennlinien zwischen der Bundesrepublik und Polen geführt. Die Grenze markiert vielmehr die Trennlinie zwischen der EU und Polen, damit sind die Funktionen und Aufgaben übertragbar und nicht spezifisch für diese Grenze, zudem schließt die Betonung des ‚trennenden‘ Elementes nicht die gemeinsame Gestaltung und Überwachung der Sicherheitsstrategien entlang der Grenze in Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung aus.

Die sicherheitspolitische Strategie entlang der deutsch-polnischen Grenze ist durch zwei Entwicklungsphasen, von denen die erste weniger auf die Abstimmung mit Polen als vielmehr auf eigene Sicherheitsbedürfnisse und die der EU-Mitgliedsstaaten abzielt, gekennzeichnet. Nach der deutschen Wiedervereinigung (Polen wird zur EU-Außengrenze) steht zunächst der Ausbau der Grenzsicherung und die technologische wie personelle Aufrüstung auf deutscher Seite im Vordergrund; in Verbindung mit Gesetzesänderungen hinsichtlich des Aufgabenbereiches des BGS sowie der polizeilichen Kooperation wird die Grenzregion sicherheitspolitisch neu definiert. Das traditionelle Prinzip der linearen Grenzsicherung wird durch die integrierte Grenzraumkontrolle abgelöst, was Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze verändern. Die neue Sicherheitskonzeption führt entlang der Oder-Neiße-Grenze zu einer Ausweitung der Kontrollrechte, womit der Grenzraum zu einer Hochsicherheitszone mit eingeschränkten Bürgerrechten wird. Die Grenzsicherung und Kontrollfunktion seit dem Schengen-Abkommen verlagert sich von der Binnengrenze weg zunächst auf die Außengrenze, dann auf die Grenzregion und schließlich auf ausgesuchte Punkte des gesamten Bundesgebietes. Aufgrund der Verschiebung der Kontrollzonen und damit faktisch der Staatsgrenzen kann von einer sicherheitspolitischen ‚Grenzregionalisierung‘ des Staatsgebietes gesprochen werden. Die Landesgesetze wurden entsprechend angepasst und ausgeweitet.

Mit der Verschärfung der deutschen Asylgesetzgebung und bilateralen Rücknahmeabkommen beginnt die zweite Entwicklungsphase der zunehmenden Kooperation, in der deutsche Sicherheitsstandards nach Polen exportiert werden und das sicherheitspolitische Verhältnis Polens zu seinen Nachbarn prägen. Deutsche und europäische Politik setzen den Maßstab für Polens Kontrollstandards. Nach offizieller Lesart soll durch die Kooperation vermieden werden, eine ‚elektronische Mauer‘ nach Polen aufbauen zu müssen. Erstmals wird polizeiliche Zusammenarbeit über eine Schengen-Außengrenze hinweg geregelt. Eine Besonderheit bildet das Abkommen über die gemeinsamen Grenzpatrouillen und Streifen auf dem jeweils anderen Hoheitsgebiet, was einen großen Vertrauensbonus zwischen den Regierungen voraussetzt. Damit bekommt die Grenze trotz ihres trennenden Charakters eine verbindende Funktion zwischen den Sicherheitskräften. Die zahlreichen Kooperationen haben zu einer Abstimmung und Kooperation in den Sicherheitsstrategien geführt, jedoch nicht zu einer Verbesserung der Kooperation – hinsichtlich des Baus neuer Grenzanlagen oder der Reduzierung der Wartezeiten – beigetragen.

### **3.1.3.2. US-mexikanische Grenze**

Um die Sicherheit der Grenze zu Mexiko zu gewährleisten, entwickelte Washington eine Strategie, die auf einem traditionellen Souveränitätsverständnis beruht. Das Konzept von Sicherheit wird nahezu ohne Rücksicht auf den Nachbarn unilateral entlang der US-mexikanischen Staatsgrenze konsequent verwirklicht. Die amerikanischen Strategien orientieren sich weniger an übergeordneten geopolitischen Zielen oder integrativen Konzepten des Ausgleichs von Interessen denn an konkreten Problemfeldern. Im Mittelpunkt stehen die Thematiken Drogenschmuggel und Migration. Zur Grenzsicherung werden auch militärische Kräfte eingesetzt. Die unilaterale Gestaltung der Beziehungen zu Mexiko geht so weit, dass bei verdeckten Ermittlungen im mexikanischen Teil der Grenzregion Hoheitsrechte verletzt werden. Als Legitimation werden amerikanische Interessen sowie die mexikanische Korruption angeführt, was eigenverantwortliche Aktionen auch ohne Kooperation des Nachbarstaates rechtfertigt.

In der Sicherheitspolitik gegen undokumentierte Migration sollen der grenzüberschreitende Handel und die legalen Grenzübertritte möglichst wenig behindert werden. Ziel der mehrjährigen Programme ist es, die Zahl der undokumentierten Grenzübergänge zu reduzieren (INS geht in der ersten Phase aufgrund der verstärkten Kontrollen von steigenden Aufgriffen nicht regulärer Migranten aus; in der nächsten Phase wird erwartet, dass die verstärkte Präsenz zu sinkenden Zahlen führt). Die Grenzsicherung steht im Zusammenhang mit der Ausrichtung der amerikanischen Migrationspolitik (wie im Kapitel über die US-mexikanischen Leitideen dokumentiert). Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise Anfang der 1990er-Jahre stieg der Druck auf die US-Regierung, undokumentierte Migration in die USA zu verringern. Unter Präsident CLINTON wurde versucht, die Grenzsicherung und -kontrolle sukzessive zu verschärfen, wodurch sich die Migrationspfade in zunehmend unbewohntes Gebiet verlagerten, was in Arizona mit einer Reihe von Todesfällen verbunden war. Parallel dazu verabschiedete die republikanische Mehrheit im US-Kongress Gesetze, die die Ansprüche und Rechte undokumentierter – aber auch legaler – Migranten in den USA einschränkten, um so die Anziehungskraft der Vereinigten Staaten zu verringern. Sanktionen und Kontrollen von Arbeitgebern, die undokumentierte Arbeiter beschäftigten, wurden verschärft. Während die erste Strategie auf Blockade und Abschottung setzte, sollte die zweite abschreckend wirken. In der Umsetzung dieser politischen Bestimmungen sind in der Praxis hinsichtlich der Migration entlang der Grenze und im Inneren der USA große Differenzen festzustellen. Der innenpolitische Druck



verlagerte die rigorose Anwendung der Gesetze fast ausschließlich an die Grenze, während im Binnenraum der USA die undokumentierten Migranten relativ unbehelligt, wenn auch ohne einklagbare Bürgerrechte, existieren konnten. Letztendlich ist durch die Sicherheitspolitik der Amerikaner die ‚trennende‘ Funktion der Staatsgrenze erheblich verstärkt worden.

Die kontinuierliche Verschärfung der amerikanischen Immigrationsgesetze in Verbindung mit den Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels hat zu einer Militarisierung der Grenze auf der amerikanischen Seite geführt. Auf den ersten Blick ist die Grenze durch strenge Sicherheitsmaßnahmen, modernste Grenzanlagen und stetige Kontrollen geprägt. Entlang der Grenze wurde im Verlauf der letzten 10 Jahre eine elektronische wie auch faktische Mauer gebaut. Trotz dieses massiven Aufgebots an Sicherheitstechnik und Personal konnte jedoch weder der Drogenhandel wesentlich eingeschränkt noch die Migration verhindert werden.

Bestehende zwischenstaatliche Kontakte im Sicherheitsbereich stehen am Anfang und sind rechtlich nicht bindend.

### **3.1.3.3. Vergleich**

Die Bestimmung der Grenzpolitik und die praktischen Resultate dieser Politik sind in Deutschland und den USA durch gegensätzliche Prägungen gekennzeichnet. Aus unterschiedlichen Gründen ist es in beiden Staaten zu einer Verschärfung der Trennlinie zwischen Polen bzw. Mexiko gekommen – die deutsche Wiedervereinigung führte zu einem Ausbau der Sicherungsmaßnahmen an der deutsch-polnischen Grenze, während die Amerikaner zur Bekämpfung des Drogenhandels und der undokumentierten Migration ihre Grenzsicherung erheblich ausbaute –, allerdings unterscheiden sich die gewählten Sicherheitsstrategien entscheidend.

Die Bundesrepublik betrachtet Polen als Sicherheitspartner mit einer übereinstimmenden Interessenlage hinsichtlich der Grenzsicherung, Mexiko wird dagegen von den USA als ‚unsicherer Kandidat‘ verstanden, dem bezüglich der Thematiken Migration und Drogen eigene Interessen bzw. Korruption unterstellt werden. Mexikanische Staatsbürger stehen als potenzielle Migranten im amerikanischen Blickfeld, während Polen aufgrund der Visafreiheit zumindest entlang der deutsch-polnischen Grenze keine Zielgruppe als undokumentierte Migranten darstellen. Dies gilt jedoch nicht für potenzielle Schleppertätigkeiten, bei denen sie ins Visier der Grenzsicherer geraten und damit auch in der Grenzbevölkerung als Sicherheitsrisiko betrachtet werden. Während der polnische Staat sukzessive bundesdeutsche (und europäische) Sicherheitspolitiken durch die eigene Rechtssprechung reflektiert (Rücknahmeabkommen) bzw. übernommen hat (Veränderung der Visa- und Asylpolitik), verzichten die USA auf jede Form der zwischenstaatlichen Abstimmung über ihre Sicherheitskonzepte; stattdessen werden im Alleingang das Grenzgebiet betreffende Maßnahmen durchgeführt, die auch militärische Aktionen ohne vorherige Information der mexikanischen Behörden beinhalten. Damit werden nicht nur die sicherheitspolitischen Abstimmungen unterminiert, die Gesamtheit des zwischenstaatlichen Verhältnisses wird beschädigt.

Entlang der deutsch-polnischen Grenze wird eine Zunahme an Kooperationsstrategien realisiert, die u.a. auch dazu dienen, Polen hinsichtlich der Grenzsicherung an den europäischen Standard anzupassen, und auch elementare Souveränitätsfragen, wie die Zuständigkeiten von Grenzsicherern auf fremdem Hoheitsgebiet, betreffen. Dagegen

setzt Washington weiterhin und zunehmend auf traditionelle Mechanismen der Grenzsicherung, die sich an klassischen Bedrohungsszenarien und -strategien orientieren, die letztendlich die Bedeutung der Staatsgrenze im Bereich der Sicherheitspolitik auf das abwehrende Element reduzieren.

## **3.2. Zwischenstaatliche Kooperationen in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung<sup>136</sup>**

### **3.2.1. Deutsch-Polnische Grenzregion**

#### **3.2.1.1. Deutsch-Polnische Regierungskommission für Regionale und Grenznahe Zusammenarbeit**

Die auf den deutsch-polnischen Vertrag von 1991 zurückgehende Deutsch-Polnische Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit verfolgt das Ziel, lokale und regionale Interessen und Kompetenzen in die transnationalen Kontakte einzubinden. In der Regierungskommission soll Einverständnis zwischen den politischen Ebenen erzielt werden, um den Anliegen der Grenzakteure im zwischenstaatlichen Diskurs Aufmerksamkeit zu verschaffen. Die Kommission ist als Netzwerk konzipiert und hat keine Übertragung von Hoheitsrechten zum Inhalt: *„Laut Satzung beschließt die Regierungskommission Empfehlungen im Konsens, hat aber darüber hinaus keine Beschlußkompetenz“* (Morhard 2001: 107). Die Kommission verfügt über keine eigenen Finanzmittel.

Folgende Themen stehen im Mittelpunkt der Kommissionsarbeit: Grenzüberschreitende Fragen sowie Förderung der Kontakte zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Stellen in der Grenzregion, Koordinierung der Akteure für eine erweiterte Zusammenarbeit über den unmittelbaren Grenzbereich hinaus, Förderung der Kontakte auf regionaler Ebene sowie Koordination der grenznahen und regionalen Zusammenarbeit, Initiativen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den Staaten und Öffentlichkeitsarbeit (siehe Morhard 2001 sowie Informationen der Staatskanzlei Thüringen: <http://www.thueringen.de/de/ontothetop.html#tsk/tskb/ausschuss/content.html>).

Unter dem Dach der Kommission bestehen vier Unterausschüsse:

- Ausschuss für grenznahe Fragen<sup>137</sup>;
- Ausschuss für interregionale Zusammenarbeit;
- Deutsch-Polnischer Programmierungs- und Begleitausschuss PHARE/CBC-INTERREG<sup>138</sup>;
- Ausschuss für Raumordnung<sup>139</sup>.

Empfehlungen werden an die verantwortlichen staatlichen Stellen weitergeleitet. In der Bundesrepublik sind dies das Bundeskanzleramt, Auswärtige Amt, Bundesministerium des Inneren sowie die betroffenen Ressorts. Auf Bundeseite fungiert das Auswärtige Amt als Delegationsleiter der Kommission – daneben sind das Innen- sowie Bauministerium beteiligt. Als Sekretariate der Kommission und ihrer Ausschüsse werden das Auswärtige Amt für die Bundesebene, die Länder für die Landesebene sowie für die kommunale Ebene der Städte- und Gemeindetag benannt. Die Kommission wird auf Arbeitsebene durch hohe und gehobene Beamte besetzt. Die Unterausschüsse treffen sich in der Regel zweimal jährlich, während die Kommission lediglich einmal pro Jahr tagt. Die Ausschüsse werden durch die jeweiligen Fachressorts der Länderministerien besetzt,<sup>140</sup> zudem beteiligen sich der Städte- und Gemeindetag. Seitens des Bundes nimmt das Auswärtige Amt an sämtlichen Treffen teil.

---

<sup>136</sup> Soweit nicht anders ausgewiesen, beruht dieses Kapitel auf Interviews mit beteiligten Akteuren.

<sup>137</sup> Brandenburg übernimmt traditionell den Vorsitz des Ausschusses für grenznahe Fragen.

<sup>138</sup> Dieser wurde 1994 im Rahmen des Programmes PHARE CBC/INTERREG gegründet und ist auf die Umsetzung und Abgleichung der europäischen Finanzmittel spezialisiert (Morhard 2001).

<sup>139</sup> Siehe hierzu ausführlich weiter unten in diesem Kapitel.

<sup>140</sup> Auf polnischer Seite wird zum Beispiel der Ausschuss für interregionale Zusammenarbeit seit der polnischen Kreisgebietsreform durch die Wojewodmarschälle besetzt.

Auf Vorschlag der Deutsch-Polnischen Regierungskommission wurde 1994 die Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft TWG gegründet (für Informationen siehe Website [http://www.twg.pl/index\\_deutsch.html](http://www.twg.pl/index_deutsch.html)). Hauptsitz der Gesellschaft ist Gorzow (Landsberg/Warte), regionale Kontaktbüros bestehen in Berlin, Dresden, Schwerin, Zielona Gora (Grünberg), Jelenia Gora (Hirschberg) und Stettin. Die TWG ist eine Gemeinschaftsinitiative zwischen den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, dem Bund, Warschau und den westlichen Grenzwojewodschaften. Der Jahresetat wird paritätisch getragen und auf deutscher Seite zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen. Die TWG kümmert sich vornehmlich um die Ansiedlung deutscher Unternehmen in Polen, vor allem von KMU im polnischen Teil der Grenzregion. Ziel ist es, unternehmerische Netzwerke zu knüpfen, eine gemeinsame hochwertige Marke und Kollektion zu erstellen und diese auf dem polnischen Markt zu vertreten sowie Kooperationen kleinerer deutscher und polnischer Betriebe zu befördern (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999).

### **3.2.1.2. Raumordnung**

Den Zielen des deutsch-polnischen Freundschaftsvertrages entsprechend wurde im Jahr 1992 eine ‚Deutsch-Polnische Raumordnungskommission‘ gebildet. Zu den Themenschwerpunkten gehören Umweltschutz, Verkehrsinfrastruktur und abgestimmte Siedlungspolitik beiderseits der Oder (siehe Informationen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: <http://www.bmu.de/fset1024.php>). Ende der 1990er-Jahre wurde die frühere deutsch-polnische Raumordnungskommission als Ausschuss für Raumordnung in die Deutsch-Polnische Regierungskommission integriert, die Konzepte zum Ausbau von Fluss- und Wasserläufen sowie Aufgaben und Grenzen der gewerblichen Nutzung bzw. des Umweltschutzes koordiniert. Der Ausschuss für Raumordnung arbeitet eng mit der auf europäischer Ebene gegründeten ‚Internationalen Kommission zum Schutz der Oder‘ (IKSO) zusammen.

Die Kommission war bei ihrer Gründung 1992 mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (heute Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg und Sachsen sowie mit dem polnischen Ministerium für Raumwirtschaft und die Grenzwojewodschaften assoziiert. Im Auftrag der Kommission wurden 1995 ‚Raumordnerische Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze‘ ausgearbeitet; außerdem wurde ein Deutsch-Polnisches Handbuch für Planungsbegriffe entwickelt.<sup>141</sup>

### **3.2.1.3. Kooperation bei der Öffnung neuer Grenzübergänge**

Rechtsgrundlage für die Kooperation bei der Öffnung neuer Grenzübergänge ist das deutsch-polnische Abkommen über Grenzübergänge und Arten des grenzüberschreitenden Verkehrs vom 6.11.1992. Die Verhandlungen über Einzelheiten und Detailfragen werden von einer deutsch-polnischen Expertenkommission für Grenzübergänge geführt. Diese trifft sich ein- bis zweimal jährlich und setzt sich auf deutscher Seite zusammen aus dem Bundesministerium des Innern (Grenzbeauftragter), dem die Verhandlungsführung obliegt; beteiligt sind zudem das Auswärtige Amt, das Bundesfinanzministerium, das

---

<sup>141</sup> Derzeit wird beides innerhalb der Deutsch-Polnischen Regierungskommission mit Blick auf die Vorgaben der Europäischen Union überarbeitet.

Bundesverkehrsministerium, Vertreter des Bundesgrenzschutzpräsidiums Ost und Nord sowie Vertreter der Innenministerien der angrenzenden Bundesländer.

In den Anlagen des Regierungsabkommens sind neben bestehenden Grenzübergängen auch vorgesehene neue Übergänge inklusive zuführender Straßen und Brücken festgehalten, um Planungssicherheit zu garantieren. Sobald Einvernehmen über einen neu zu öffnenden Grenzübergang besteht, werden diesbezügliche diplomatische Noten über das Auswärtige Amt ausgetauscht. Anders als bei den alten Übergängen, die teilweise keine gemeinsame Nutzung vorsehen, werden neue Übergänge grundsätzlich mit gemeinsamer Nutzung konzipiert. Aus Sicht des Bundesinnenministeriums bestand bereits Ende der 1990er-Jahre das Problem, die polnische Seite von der Notwendigkeit neuer Übergänge zu überzeugen.

### 3.2.1.4. Umwelt

Anknüpfend an die Verpflichtung des deutsch-polnischen Freundschaftsvertrages wurde im Jahr 1991 eine Regierungsvereinbarung über die Einrichtung des deutsch-polnischen Umweltrates unterzeichnet (siehe dazu Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: <http://www.bmu.de/fset1024.php>). Unter Federführung des Bundesumweltministeriums und unter Beteiligung der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen sowie der entsprechenden polnischen Akteure inklusive der Grenzwojewodschaften werden auf jährlichen Treffen deutsch-polnische, aber auch internationale Fragen des Umweltschutzes angesprochen; dazu gehört zum Beispiel die Schaffung des grenzüberschreitenden Naturschutzgebietes ‚Internationalpark Unteres Odertal‘, Vorbereitungen zur Übernahme der EU-Konventionen für Umweltverträglichkeitsprüfungen durch Polen, einheitliche Luftüberwachung im Dreiländereck, Maßnahmen der ‚Internationalen Kommission zum Schutz der Elbe und der Oder‘ sowie die Einrichtung bilateraler Kommissionen zu Fragen der Grenzgewässer. Des Weiteren werden im Rahmen der Heranführungsstrategie für die Beitrittsstaaten Twinning-Projekte im Umweltbereich initiiert. Ein weiteres konkretes Ergebnis der Kooperation ist die Planung und Umsetzung der grenzüberschreitenden Kläranlage in Guben/Gubin.

Im Jahr 1996 wird ein ‚Vertrag über die Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung‘ (IKSO) zwischen Deutschland, Polen, Tschechien und der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet, der schließlich 1999 in Kraft trat. IKSO verabschiedet von 1997-2002 Maßnahmen im Bereich Bau bzw. Modernisierung von 86 kommunalen Klär- und 52 Industriekläranlagen (Zu IKSO siehe Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: <http://www.bmu.de/fset1024.php>); außerdem werden gemeinsame Katastrophenpläne zum Hochwasserschutz ausgearbeitet inklusive eines Bewirtschaftungsplanes, der im Einklang mit den Rahmengesetzgebungen der Europäischen Union steht. Zusammen mit der Deutsch-Polnischen Grenzgewässerkommission<sup>142</sup> und im Rahmen des Ausschusses für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission wird u.a. der internationale Bewirtschaftungsplan der Oder ausgearbeitet.

---

<sup>142</sup> Am 19.5.1992 wird der Vertrag zwischen der Bundesrepublik und Polen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft an den Grenzgewässern unterzeichnet. Der Vertrag sieht unter Berücksichtigung des Grundsatzes des Schutzes der natürlichen Umwelt die Zusammenarbeit der beiden Staaten in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft und Technik vor; dazu wird gemäß Art. 10 des Vertrages eine deutsch-polnische Grenzgewässerkommission gebildet (Walter 1993).

### **3.2.1.5. Kooperationen unter Einfluss der EU**

#### **3.2.1.5.1. Aufbau und Zielsetzung der Strukturfonds von 1994-1999**

Die europäische Regionalpolitik wird über die Strukturfonds finanziell gefördert, die zum einen Projekte in Zielgebieten, zum anderen Gemeinschaftsinitiativen kofinanzieren. In den Leitlinien der Strukturfonds sind folgende Ziele festgelegt: Auf- und Ausbau wirtschaftlicher und sozialer Strukturen, Infrastruktur im Verkehrs- und Energiewesen, Telekommunikation, Unterstützung von Unternehmen, Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmern sowie die Förderung der Informationsgesellschaft. Für die Förderwürdigkeit von Projekten werden die Merkmale gebietsbezogen, endogen, integriert, basisbezogen, partnerschaftlich und nachhaltig genannt (Europäische Kommission EG-Strukturfonds 1999a).

Für die Umsetzung der Regionalpolitik stehen folgende Strukturfonds zur Verfügung: Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGL), das Finanzinstrument für Fischerei (FIAP) und der Kohäsionsfonds<sup>143</sup>. Förderfähige Maßnahmen, die für die Grenzregion in Frage kommen, werden allgemein definiert: EFRE-Maßnahmen betreffen produktive Investitionen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, Infrastrukturinvestitionen und Erschließung des endogenen Potenzials der lokalen Entwicklung und KMU; ESF-Maßnahmen dienen der Arbeitsmarktförderung, Chancengleichheit und verstärkte Förderung in den Bereichen Forschung, Wissenschaft und Technologie; EAGL-Maßnahmen werden für die Verbesserung landwirtschaftlicher Betriebe, Entwicklung ländlicher Infrastruktur, den Tourismussektor sowie für Maßnahmen zur Katastrophenvorbeugung eingesetzt (Europäische Kommission EG-Strukturfonds 1999).

Seit 1993 werden die europäischen Regionen nach sechs Förderprioritäten unterschieden. Als Ziel-1-Gebiete und damit höchster Priorität gelten Regionen mit einem Entwicklungsrückstand, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) unter 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Die Neuen Bundesländer werden dieser Förderkategorie zugeordnet. Die Gemeinschaft übernimmt bis zu 75 % der Projektkosten; die Verteilung der Mittel ist festgeschrieben. Die EU-Mitgliedsstaaten sind für die Finanzkontrolle und Information der Kommission zuständig. In der ersten Förderperiode von 1994-1999 stehen zudem Strukturmittel für 13 Gemeinschaftsinitiativen bereit; dazu gehört die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Rahmen des Programmes INTERREG. Für die Verteilung der Strukturmittel wird auf eine statistische Unterscheidung der Mitgliedsstaaten in drei unterhalb der nationalstaatlichen Ebene angesiedelten Untereinheiten zurückgegriffen. Diese Aufteilung in ‚nomenclature of territorial units for statistics‘ (NUTS) ist unabhängig von den Kompetenzen und Verwaltungsaufgaben der Einheiten innerhalb ihrer Mitgliedsstaaten. So sind NUTS-I-Einheiten die deutschen Bundesländer, NUTS-II-Einheiten die deutschen Regierungsbezirke, Kreise gehören zu den NUTS-III-Einheiten. Ziel-1-Maßnahmen werden auf NUTS-II-Ebene durchgeführt, die Gemeinschaftsinitiative INTERREG II dagegen wird auf NUTS-III-Ebene realisiert.

---

<sup>143</sup> Der Kohäsionsfonds ist ausschließlich für die Förderung von Gebieten reserviert, deren BIP 90 % unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegen; hierfür qualifizieren sich Regionen in Spanien, Portugal, Griechenland und Irland.

### 3.2.1.5.2. Struktur und Prioritätensetzung von INTERREG II (1994-1999)<sup>144</sup>

Im Jahr 1994 verabschiedet die Kommission die Leitlinien für INTERREG II für den Förderzeitraum von 1994-1999. Als Ziel-1-Regionen haben alle deutschen Regionen entlang der EU-Außengrenze Anspruch auf Fördergelder.

INTERREG II gliedert sich in drei Fördersektoren:

- A: grenzüberschreitende Zusammenarbeit;
- B: Ausbau der Energienetze;
- C: Zusammenarbeit in Raumordnungsfragen (speziell im Bereich Wassermanagement im transeuropäischen Rahmen).

Hierfür werden in den Regionen so genannte ‚Operationelle Programme‘ entwickelt, die den Leitlinien der jeweiligen Strukturfonds entsprechen müssen.<sup>145</sup> Diese ‚Operationellen Programme‘ beinhalten sozio-ökonomische Situationsanalysen, Finanzplan, Umsetzungsstrategie sowie Kontrollmaßnahmen. Konkrete Projektlisten sind nicht enthalten, stattdessen müssen langfristige Ziele, Strategie sowie Finanzpläne – inklusive Finanzierungsmöglichkeiten durch private bzw. lokale und regionale Akteure – aufgenommen werden. Anhand dieser Programme überprüft und kontrolliert die Kommission am Ende der Planungsphase (‚Ex-post-Kontrolle durch Kommission‘) die Strukturvorhaben. Die Umsetzung der ‚Operationellen Programme‘ erfolgt über die dezentralen Strukturen des jeweiligen Mitgliedsstaates. INTERREG wird in Form von Pauschalzuweisungen an die förderwürdigen Bundesländer gezahlt. Alle NUTS-III-Gebiete, die entlang innerer oder äußerer Grenzen der Gemeinschaft liegen, sind unter INTERREG II A förderfähig, zudem können Maßnahmen außerhalb des unmittelbaren Grenzgebietes in NUTS-III-Gebieten gefördert werden, die nachgewiesen hohe grenzüberschreitende Aktivitäten aufweisen; entlang der deutsch-polnischen Grenze zählen hierzu insbesondere Barnim, Cottbus, Frankfurt/Oder – beide kreisfrei – Märkisch Oderland, Oder-Spree, Spree-Neiße und Uckermark. Gemäß den Leitlinien zu INTERREG II ist das Interesse der lokalen Bevölkerung und des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

Unter INTERREG IIA<sup>146</sup> können folgende Maßnahmen gefördert werden: Studien, die im Zusammenhang mit integrierten Entwicklungsplänen für die Grenzregion stehen, Entwicklung und Unterstützung für KMU – vor allem durch grenzüberschreitende Kontakte mit Unternehmen -, Unterstützung des Tourismus, kommunale Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung, kommunale Telekommunikation, Erschließung erneuerbarer Energiequellen, Vermeidung von Umweltverschmutzung, Entwicklung des ländlichen Raumes, Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktivität und Unterstützung grenzüberschreitenden Handels, Gründung und Unterstützung von Handelsorganisationen und grenzüberschreitenden Planungsgruppen, Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur, Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung und Kultur inklusive Austausch zwischen höheren Ausbildungseinrichtungen in den Bereichen Forschung und Lehre, Beschäftigungsmaßnahmen mit spezieller Förderung von Langzeitarbeitslosen und Benachteiligten, Kooperation im Gesundheitswesen, Maßnahmen in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Transport zur Unterstützung der transeuropäischen Netze, spezielle Maßnahmen, um die Schwierigkeiten, die sich aus den Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsstrukturen und der Sprache ergeben, im Sinne einer konstruktiven

---

<sup>144</sup> Für grenzüberschreitende Projekte standen 2,6 Milliarden EURO zur Verfügung, der höchste Einzelbetrag aller Gemeinschaftsinitiativen (<http://www.info regio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/inteII/inteIIa.htm>).

<sup>145</sup> Zu den Details der Zusammenarbeit vergl. Kap.5.1.1.5

<sup>146</sup> INTERREG IIA hat den höchsten Anteil der Fördergelder mit 2,4 Milliarden ECU, von denen 1,8 Milliarden für Ziel-1 und Ziel-6-Regionen reserviert sind.

Zusammenarbeit zu überwinden sowie Verhinderung von Schmuggelgeschäften über die Grenze (Europäische Kommission DG Regionalpolitik. Informationen zu INTERREG IIA: <http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/inteII/inteIIa.htm>).

INTERREG IIB147 finanziert vier Projekte im Bereich der Energienetze und steht für die deutsch-polnische Grenzregion nicht zur Verfügung.

INTERREG IIC ordnet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in die Ziele der europäischen Raumordnungspolitik ein. Unter INTERREG IIC wird die transnationale Regional- und Raumplanung gefördert, vor allem im Bereich Wassermanagement; es geht dabei um großflächigere Kooperationen transnationaler Natur wie im Ostseeraum, an der sich neben der Bundesrepublik Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Russland und Belarusland beteiligen. Innerhalb von INTERREG IIC wird zunächst das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) als Rahmgrundlage einer abgestimmten und nachhaltigen Regional- und Raumplanung entwickelt. Ziele sind die ausgewogene Entwicklung im Gebiet der Gemeinschaft, transnationale Zusammenarbeit mit einheitlicher Rahmgebung für die Gemeinschaft, Mitgliedsstaaten, Regionen und andere Akteure im Bereich der Raumplanung, Verbesserung der Gemeinschaftspolitiken im Bereich der Raumplanung, produktive Zusammenarbeit zwischen Mitgliedsstaaten und Regionen im Wassermanagement ([http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/reg\\_prog/po/prog\\_664.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/reg_prog/po/prog_664.htm)).

### 3.2.1.5.3. Neuausrichtung des Programms INTERREG III<sup>148</sup>

Die Agenda 2000 reformiert die Ausrichtung und Praxis der Regionalpolitik im Einklang mit den Zielen der EU-Osterweiterung. Die Reform reduziert die Förderprioritäten von sechs auf drei Zielregionen und die Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf 4.<sup>149</sup> Das Prinzip der Partnerschaft soll für die Förderperiode 2000-2006 gestärkt, lokale und regionale Behörden sowie Sozialpartner stärker beteiligt werden (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1999, Verordnung (EG) Nr. 120/1999 (27)). Mit Verabschiedung der Agenda 2000 wird die Gemeinschaftsinitiative INTERREG III ausschließlich aus dem EFRE-Fonds finanziert. Der EFRE-Fonds soll als integrierte Regionalstrategie in den Bereichen Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, lokale Beschäftigungsinitiativen inklusive der Bereiche Kultur und Tourismus, Entwicklung lokaler, regionaler und transeuropäischer Netze in verschiedenen Infrastrukturbereichen wie Verkehr, Telekommunikation, Energie, für den Umweltschutz sowie Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt angewendet werden (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1999a, Verordnung EG (Nr. 1783/1999 (6)).

In die grenzübergreifende Zusammenarbeit werden erstmals die Bereiche Justiz und Verwaltung aufgenommen (Europäische Kommission DG Regionalpolitik., Informationen zu INTERREG IIIA [http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/abc/voleta\\_en.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/abc/voleta_en.htm)). Die Fördermaßnahmen von INTERREG IIIA und PHARE sind damit weitgehend angeglichen worden. Als weitere Grundsätze wird auf die Schaffung und Intensivierung breit angelegter Partnerschaften einschließlich nicht-politischer Akteure nach dem ,bottom-

---

<sup>147</sup> Hier besteht ein Gesamtbudget von 412,84 Millionen ECU.

<sup>148</sup> Das INTERREG III-Budget umfasst insgesamt 4,875 Milliarden EURO.

<sup>149</sup> Dazu gehören INTERREG III (grenzüberschreitenden, transnationale und interregionale Zusammenarbeit), EQUAL II (transnationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten jeglicher Art beim Zugang zum Arbeitsmarkt), LEADER+ (Entwicklung des ländlichen Raumes) und URBAN II (Wiederaufbau von Stadtgebieten zur nachhaltigen städtischen Entwicklung).



up-Prinzip' hingewiesen (Europäische Kommission GD Regionalpolitik. Informationen zu INTERREG IIIA). INTERREG-Mittel werden erstmals auf NUTS-II-Ebene vergeben, um eine angegliche Entwicklungsplanung zu garantieren.<sup>150</sup> Als neue Kategorie wird ein Fonds für Kleinstprojekte eingerichtet; auch PHARE-CBC-Ausgaben bis 300.000 EURO können von dem neu gebildeten ‚Gemischten Kooperationsausschuss‘ genehmigt werden; zudem kann von der Mindesthöhe der INTERREG IIIA-Projekte von 2 Millionen EURO bei „*wirklicher grenzübergreifender Zusammenarbeit*“ abgewichen werden (Europäische Kommission 2000: 17).

---

<sup>150</sup> Allerdings werden sie weiterhin auf NUTS-III-Ebene eingesetzt.

### **3.2.2. US-mexikanische Grenzregion**

#### **3.2.2.1. International Boundary and Water Commission**

Im Jahr 1889 wird die erste Organisation im Umweltbereich zwischen den USA und Mexiko gegründet, die ‚International Boundary Commission‘, um die durch die Markierung der Grenzlinien entstandenen Probleme der Wasserverteilung zu lösen, aus der im Jahr 1944 die ‚International Boundary and Water Commission‘ (IBWC) auf der Grundlage des internationalen Vertrages ‚U.S.-Mexico Water Treaty‘ (1944) hervorgeht. Die bis heute aktive IBWC konzentriert sich traditionell auf Fragen, die mit dem Verlauf der Grenzflüsse zusammenhängen, und versucht, die damit verbundenen Streitigkeiten bezüglich etwaigen Hoheitsansprüchen zu schlichten; zu ihren Aufgaben gehört darüber hinaus die Regelung der Wasserverteilung der Grenzflüsse Rio Grande und Colorado River einschließlich der Überwachung und Planung von Staudämmen, Wasserreservaten sowie Dammbau und Schutz vor Überflutungen. Die IBWC ist keine zwischenstaatliche Institution, sondern besteht aus zwei eigenständigen nationalen Abteilungen, die auf amerikanischer Seite dem ‚U.S. State Department‘ und auf mexikanischer Seite dem ‚Department of Foreign Relations‘ unterstehen.

Die Entscheidungsgewalt der IBWC und ihrer nationalen Abteilungen ist begrenzt; getroffene Regelungen müssen den jeweiligen nationalen Gesetzen entsprechen. Jedes Projekt in ihrem Verantwortungsbereich muss durch die Regierung bestätigt werden, Finanzmittel für die US-IBWC werden vom US-Kongress projektgebunden bewilligt. Hauptaufgabe ist es, geplante Wasserprojekte unterschiedlichster Organisationen und Akteure zu evaluieren, zudem werden Vorschläge für zukünftige Projekte wie Abwasseranlagen, Staudamms oder hydroelektronische Anlagen gemacht (IBWC <http://www.ibwc.state.gov/ENVIRONM/environment.htm>). Die Mitarbeiter der Kommission werden hauptsächlich aus dem Ingenieurwesen rekrutiert. Die US-IBWC arbeitet ausschließlich mit amerikanischen Partnern. Horizontale zwischenstaatliche Vernetzungen außerhalb des IBWC bestehen nicht, Diskussionen mit der Öffentlichkeit werden so gut wie nie geführt.

#### **3.2.2.2. La Paz Agreement als Grundlage zwischenstaatlicher Umweltkooperation**

Das Umweltabkommen ‚La Paz Agreement‘ zwischen den USA und Mexiko von 1983 bestimmt bis heute die Zielsetzung der grenzüberschreitenden Umweltpolitik. Dort wird erstmals die Ausdehnung der Grenzregion in einem Radius von 100 Kilometer beiderseits der Grenze definiert. Diese Definition hat noch heute Bestand und bildet zum Beispiel die formale Voraussetzung für Projektförderung durch die BECC und NADBank. Kernpunkte des Umweltabkommens sind die gemeinsame Verantwortung für die Lösung bestehender Umweltprobleme und eine Abstimmung zukünftiger Maßnahmen. Ansprechpartner auf amerikanischer Seite ist die Bundesumweltbehörde EPA.<sup>151</sup> Die Zusammenarbeit gründet auf der jeweiligen nationalen Gesetzgebung sowie bestehenden bilateralen Verträgen (La Paz Agreement 1983, Artikel 5); es werden allerdings auch kontinuierliche Kooperationen etabliert, so durch die Koordination nationaler Programme, Erhebung und Austausch von Umweltdaten und ‚best-practice-Modellen‘. Erstmals wird ein Mandat bezüglich grenzüberschreitender Umweltprobleme über die Wasserproblematik hinaus ausgesprochen. In der Folge werden auf der Grundlage des ‚La Paz Agreement‘ 6 Arbeitsgruppen mit folgenden Themenschwerpunkten gebildet: Wasserqualität, Luftverschmutzung,

---

<sup>151</sup> Das Abkommen legt auf mexikanischer Seite als Koordinator das Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fest, ausgeführt durch das Subsecretaría de Ecología (La Paz Agreement 1983, Artikel 8).

Abfallbeseitigung, Katastrophenschutz, Verminderung der Umweltverschmutzung und Umsetzung der Gesetzgebung.

Aus dem ‚La Paz Agreement‘ entstand später zunächst der ‚Integrated Border Environmental Plan‘ (IBEP), der sich auf die kooperative Verbesserung der Infrastruktur in der Grenzregion konzentrierte. Im Jahr 1996 trat als zweite Phase des IBEP das Programm ‚Border XXI‘ in Kraft, das als Grundlage für Initiativen zum Schutz der Umwelt entlang der Grenze zwischen den USA und Mexiko bis ins Jahr 2000 konzipiert wurde.

### **3.2.2.3. Border XXI-Program**

Das sich auf 5 Jahre erstreckende Programm ‚Border XXI‘ beinhaltet folgende Zielsetzungen: *“To achieve a clean environment, protect public health and natural resources, and encourage sustainable development“* (Border XXI Program 1993, Framework Document, Executive Summary). Es werden erstmals klare Ziele für eine gemeinsame und zwischenstaatliche Umweltpolitik formuliert, die auf die Strategie der Nachhaltigkeit setzt. Das Mandat betrifft die Bereiche Umwelt, natürliche Rohstoffe/Naturschätze, Wassermanagement und Gesundheit. Die bereits aufgrund des ‚La Paz Agreement‘ gegründeten Arbeitsgruppen werden um die Arbeitsgruppen ‚Zugang zu neuen Umweltdaten‘, ‚natürliche Rohstoffe/Naturschätze‘ und ‚environmental health‘ ergänzt. In den nunmehr 9 Arbeitsgruppen werden je nach Schwerpunkt neue Ansätze und Lösungsmöglichkeiten diskutiert, die sich vor allem mit den Themen Wasserzugang und Wasserqualität, Emissionsreduktion, Sonderabfallverklappung, Katastrophenschutz, Abfallreduktion, Gesundheitsrisiken für Kinder durch Pestizide und Erhalt der Tier- und Pflanzenwelt in der Grenzregion beschäftigen. Jede Arbeitsgruppe – mit je 1 amerikanischen und mexikanischen Vorsitzenden – wird damit beauftragt, jährlich Pläne für den jeweiligen Schwerpunkt auszuarbeiten und konkrete Maßnahmen vorzuschlagen.

Um dem Grundsatz der Nachhaltigkeit zu entsprechen, besteht die Aufgabe der Arbeitsgruppen darin, die geplanten langfristigen Umweltziele in konkrete Projekte zu formen, deren Nutzen beweisbar und kontrollierbar ist. Zur Qualitätskontrolle wird auf ein differenziertes System aus Beteiligung von horizontalen und vertikalen Akteuren und vielfältigen Kontrollmechanismen zurückgegriffen. Das Abkommen baut auf drei Grundsätzen der Vernetzung auf, die in den Arbeitsgruppen und Themenbereichen verfolgt werden sollen:

Einbeziehung der Öffentlichkeit in Entwicklung und Umsetzung der Projekte; Aufbau von zusätzlichen Kapazitäten im Umweltbereich, Dezentralisierung des Umweltmanagements in beiden Staaten; Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Bundesministerien mit Kompetenzen im Umweltbereich. Diese Maxime gilt sowohl im innerstaatlichen als auch zwischenstaatlichen Bereich (U.S. EPA 1996).

Die Einzelstaaten und Gemeinden entlang der Grenze werden bereits in der Anfangsphase in das Programm einbezogen. Für die Besetzung der verschiedenen Arbeitsgruppen sind folgende Akteure aus beiden Staaten vorgesehen: *„Federal, state and local governments, Indian tribes, international institutions, educational centers, nongovernmental organizations, industry organizations, and grass-root community organizations“* (U.S. EPA 1996: 2). Zum Kreis der involvierten Akteure zählt auch das so genannte ‚Good Neighbor Environmental Board‘, eine Lobbygruppe, die lokale und regionale Interessen vertritt; sie wurde im Jahr 1992 unter Beteiligung von Bundesakteuren, der Staaten Arizona, Kalifornien, New Mexiko, Texas, des Privatsektors, von Stämmen, kommunalen

Hochschulen, Gesundheits- und Umweltexperten und anderen NGOs aus dem Umweltbereich gegründet mit der Absicht, den amerikanischen und mexikanischen Präsidenten sowie die Kongresse über wichtige Themen und Probleme bezüglich Umwelt und Infrastruktur in der Grenzregion zu informieren (siehe Good Neighbor Environmental Board Monthly Round-Up <http://www.epa.gov/ocempage/gneb/roundup/gneb200104round.pdf>).

Als nationaler Koordinator des US-Programmes fungiert die Bundesumweltbehörde EPA, wobei entsprechend den Themenschwerpunkten die verschiedensten US-Bundesministerien und -behörden betroffen sind, sodass diese letztendlich für die Planung, Durchführung und Kontrolle der Pläne verantwortlich sind. Neben der Entwicklung und Umsetzung konkreter Maßnahmen zum Schutz der Umwelt beinhaltet das ‚Border XXI‘-Programm auch den Aufbau von Kapazitäten; hier geht es vornehmlich um ‚institution building‘, Trainings- und Ausbildungsprogramme, Umweltmanagement und Fragen der öffentlichen Kontrolle. Die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppen werden in allgemein zugänglichen Datenbanken dokumentiert, um die Kommunikationswege und den Informationsaustausch zwischen den Akteuren zu erleichtern. Eine andere Arbeitsgruppe ist während der Umsetzung der Umweltgesetze damit beschäftigt, die Zusammenarbeit mit den beteiligten Einzelstaaten, Kommunen und dem Privatsektor zu kontrollieren; zudem bestehen zahlreiche regionale Arbeitsgruppen, eine davon ist Arizona-Sonora.

#### **3.2.2.4. Verkehrsinfrastruktur**

Als Reaktion auf die gestiegenen grenzüberschreitenden Handelsflüsse wird als Teil des US-Verkehrswegesplaner TEA-21 ein Extraposten für den Ausbau und die Finanzierung grenzüberschreitender Verkehrsprojekte veranschlagt. Von 1999 bis 2003 werden insgesamt 140 Millionen US-Dollar jährlich für den Aufbau eines transnationalen Verkehrskorridors von Mexiko bis Kanada (CANAMEX), die Modernisierung der bestehenden Grenzübergänge sowie die Einführung moderner Kommunikationstechnik für eine schnellere und effizientere Grenzabfertigung investiert; der Bund trägt 80 % der Kosten. Für den Ausbau der grenzregionalen Verkehrsinfrastruktur stehen weitere 200 Millionen US-Dollar Bundesgelder für den Ausbau bereits bestehender Grenzübergänge sowie knapp 3,1 Milliarden US-Dollar von den US-Einzelstaaten und dem Bund für den Ausbau von Straßen- und Zuleitungswegen in der Grenzregion bereit (Schneider 2000). Entsprechend den eingesetzten Summen liegt ein Großteil der Verantwortung für ein grenzüberschreitendes Verkehrsnetz auf der lokalen und regionalen Ebene.

Unter der Leitung des ‚U.S. State Department‘ werden zwischenstaatliche infrastrukturelle Angelegenheiten ebenfalls in der ‚U.S.-Mexico Binational Group on Bridges and Border Crossings‘ abgestimmt. Diese Gruppe trifft sich halbjährlich, um zukünftige Grenzübergänge und -brücken sowie die Verkehrsinfrastruktur zu planen (siehe hierzu <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2001/2318.htm>); vertreten sind außerdem Akteure der Verkehrs- und Landwirtschaftsministerien, Zollbehörden und des Bundesgrenzschutzes sowie die Mitarbeiter der ‚International Boundary and Water Commission‘; hinzu kommen die Gouverneure von Arizona, Kalifornien, New Mexico and Texas. Die binationale Gruppe verfolgt das Ziel, eine möglichst weitreichende Angleichung der Planung und Umsetzung von neuen Projekten, die Grenzübergänge betreffen, zu gewährleisten: *„The purpose of these semi-annual meetings is to discuss proposed bridges and border crossings and their related infrastructure, and to exchange views on policy and technical information. Related issues such as toll roads and other infrastructure projects are discussed, as are operational*

*matters involving existing and future crossings and general facilitation of travel between the two countries*“ (<http://www.usinfo.state.gov/regional/ar/mexico/border13.htm>).

### **3.2.2.5. Regionalplanung und Wirtschaftsentwicklung**

Im Jahr 1997 initiierten die Präsidenten CLINTON und ZEDILLO die sogenannte ‚New Border Vision‘, die erstmals eine Politik formuliert, die über die Thematiken Umwelt und Infrastruktur hinausgeht. Es wird die Absicht erklärt, eine Entwicklung einzuleiten, wodurch die Grenze in Funktion und Aufgabe radikal verändert werden würde; die neue Grenzpolitik soll zu einem *„model of bilateral cooperation“* werden (U.S. Department of State 1998). Obgleich die ‚New Border Vision‘ vornehmlich im Sinne einer für die Öffentlichkeit bestimmten Willenserklärung für gut nachbarschaftliche Beziehungen mit Mexiko interpretiert werden muss, enthält sie dennoch neue Qualitäten: So wird den lokalen und regionalen Akteuren eine größere Eigenverantwortung für die Gestaltung der Grenzbeziehungen und der regionalen Wirtschaftsentwicklung zugesprochen; so heißt es im offiziellen Dokument explizit: *„They [the presidents] recognized that the border region is unique and that advances there owe much to the efforts and creativity of local citizens and governments“* (U.S. Department of State 1998). In einem ‚Progress Report to the Presidents on the Initiative to Implement a New Border Vision‘ unter Federführung des US-Außenministeriums werden Möglichkeiten für eine positive Entwicklung an der Grenze skizziert; dazu gehört ein grenzüberschreitender Entwicklungsplan zwischen den Zwillingsgemeinden ‚Dos Laredos‘ an der Grenze Texas/Tamaulipas im Rahmen eines ‚Joint Urban Development Program‘, das durch Mittel der amerikanischen EPA zu finanzieren wäre.

Eine weitere Initiative, die eine neue Qualität der Zusammenarbeit in Aussicht stellt, die über die Möglichkeiten der Kooperation im Rahmen des Freihandelsabkommens (NAFTA) hinausgeht, drückt sich in der Bildung einer ‚President’s Interagency Task Force on the Economic Development of the Southwest Border‘ aus, die Anfang 1999 ins Leben gerufen wurde. Diese ‚Executive Order‘ zielt auf eine engere Vernetzung der verschiedenen mit der Grenzfragen beschäftigten Bundesministerien und -behörden ab. Die Initiative umfasst allerdings nur die amerikanische Seite der Grenze und passt ein bereits bestehendes bundesweites Programm für die Entwicklung kleiner und städtischer Gemeinden (das 1993 entwickelte Konzept der ‚Empowerment Zones and Enterprise Community Initiative‘) an die aktuelle Situation an der Grenze an. Ziel ist es, den lokalen Gemeinden zu helfen, sich selbst zu helfen, die Regionalentwicklung anzukurbeln und den Lebensstandard anzuheben. Die ‚Task Force‘ wird zum Informationsaustausch zwischen Bund und Grenzakteuren geschaffen; ein eigenständiges Budget für die Entwicklung neuer Projekte existiert nicht; stattdessen wird angestrebt, die verschiedenen Bundesetats anzugleichen und eine einheitliche Prioritätenliste für Projekte in der Grenzregion zu entwickeln. Treffen der ‚Task Force‘ fanden 1999 und 2000 entlang der gesamten US-mexikanischen Grenze statt; erste Berichte über die Tätigkeit wurden im Winter 1999 veröffentlicht (Informationen über die Executive Order 13122 – Interagency Task Force on The Economic Development of the Southwest Border siehe [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1999\\_register&docid=fr28my99-147.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=1999_register&docid=fr28my99-147.pdf)).

### 3.2.2.6. Kooperationen unter Einfluss des NAFTA-Vertrages<sup>152</sup>

#### 3.2.2.6.1. Trilaterale Zusatzabkommen zum Arbeits- und Umweltrecht

Die ‚Commission for Labor Cooperation‘ (CLC) geht auf das ‚North American Agreement on Labor Cooperation‘ (NAALC) zurück, das als Zusatzabkommen zum NAFTA-Vertrag beschlossen wurde. Darin haben sich die Parteien verpflichtet, ‚high labor standards‘ einzuhalten, diese zu verbessern, transparente und faire Steuerungselemente zur Kontrolle der Standards zu schaffen und die eigenen Gesetze durchzusetzen; bei Nichtbeachtung kann ein unabhängiges Panel Vorschläge zur Verbesserung empfehlen; werden fortgesetzte Verletzungen des Arbeitsrechtes festgestellt, sind Sanktionen möglich; Urteile über Einzelfälle sind nicht gestattet. Die ‚Commission for Labor Cooperation‘ hat eine trilaterale und eine nationale Komponente; auf trilateraler Ebene sitzt dem CLC ein Rat aus Kabinettsmitgliedern der Bundesarbeitsministerien vor. Auf nationaler Ebene wird eine Position auf Regierungsebene geschaffen, das so genannte ‚National Administrative Office‘ (NAO), das in den USA im Bundesarbeitsministerium angesiedelt ist. Das NAO versteht sich als innerstaatlicher Multiplikator und Kontaktstelle; die trilateralen Aktivitäten umfassen technisches Training, Austausch von Expertisen und ‚best practise‘-Beispiele; zudem sind die NAOs Anlaufstelle für Beschwerden von Privatpersonen oder Interessenvertretern, an der sich vor allem Gewerkschaften und NGOs beteiligen.

Unter dem NAALC hat jeder Mitgliedsstaat außerdem zwei beratende Komitees gegründet: Das ‚Governmental Committee‘ besteht aus Mitgliedern der Bundesebene sowie Repräsentanten der Einzelstaaten, Regionen und Kommunen;<sup>153</sup> das ‚National Advisory Committee‘ vertritt öffentliche Interessen, explizit die Privatwirtschaft und Gewerkschaften. Das Budget für die CLC wird von den drei Mitgliedsstaaten gemeinsam getragen, während die Kosten der NAO dem einzelstaatlichen Haushalt zufallen. Der jährliche US-Beitrag für die CLC betrug für 1994 und 1995 2 Millionen US-Dollar.

Der unter dem ‚North American Agreement for Environmental Cooperation‘ (NAAEC) gegründeten ‚Commission for Environmental Cooperation‘ (CEC) sitzt ein 3-köpfiger Rat aus Regierungsmitgliedern vor, im Fall der USA die Bundesumweltbehörde ‚Environmental Protection Agency‘ (EPA). Der Rat hat das Recht, Arbeitsgruppen zu einzelnen Themen einzuberufen und Beratung von externen Akteuren, namentlich von nicht staatlichen Organisationen (NGO) und Umweltexperten einzuholen (NAAEC Preamble, Part Three, Commission for Environmental Cooperation, Article 9: Council Structure and Procedures). Die CEC informiert auf Anfrage darüber, inwieweit die Mitgliedsstaaten ihre Umweltgesetze einhalten; zudem kann eine der Parteien beantragen, dass in einem offiziellen Panel über die angeklagte Nichteinhaltung nationaler Umweltgesetze entschieden wird. Hauptaufgabe ist es, der Öffentlichkeit Zugang zu Informationen im Umweltbereich zu verschaffen sowie Entscheidungsprozesse im Umweltbereich für interessierte Akteure und Ebenen zu öffnen (NAAEC Preamble, Part Three, Commission for Environmental Cooperation, Article 9: Council Structure and Procedures). Als weiteres Gremium unter NAAEC besteht ein ‚Joint Public Advisory Committee‘ mit 15 Mitgliedern, jeweils 5 aus einem Land (in einer Zusammenfassung des U.S. Departments of Labor ist hier von ‚15 citizens‘ die Rede, je 5 aus jedem Land, *„appointed by the governments“* ( U.S. Department of Labor 1998: 12). Das Komitee ist Beratungsinstanz sowohl für den Rat als auch für das Sekretariat; außerdem können in den Mitgliedsstaaten weitere beratende Gremien für die Arbeit des CEC auf gesellschaftlicher Ebene (NGOs oder Privatpersonen) und auf Regierungsebene (Bundesebene, einzelstaatliche, regionale oder kommunale

---

<sup>152</sup> Informationen beruhen auf offiziellen NAFTA-Dokumenten, vergl. Kap. 1.2.2.

<sup>153</sup> Es bleibt jedem Mitglied überlassen, wie er dieses Komitee besetzt.

Akteure) gegründet werden. Das gleichteilig von allen drei Mitglieder aufzubringende Budget lag im Jahr 1995 bei 9 Millionen US-Dollar.

### **3.2.2.6.2. Bilaterale *executive agreements* BECC und NADBank**

Zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten und Verbesserung der Umweltbedingungen in der Grenzregion wurde zwischen den USA und Mexiko die Gründung der ‚Border Environment Cooperation Commission‘ (BECC) und der ‚North American Development Bank‘ (NADBank) beschlossen.<sup>154</sup> Als ‚executive agreement‘ gehören beide Institutionen nicht zu den offiziellen ‚side agreements‘ des NAFTA-Vertrages.

Die BECC ist binational organisiert und wird durch ein 10-köpfiges Direktorium geleitet, dessen Besetzung wie folgt festgelegt ist: Die jeweiligen Leiter der nationalen Umweltbehörden (EPA und der mexikanische Minister für Sozialentwicklung) sowie die Verantwortlichen der IBWC müssen vertreten sein; die 6 verbleibenden Stellen werden jeweils durch 1 Vertreter der Grenzstaaten, 1 Vertreter der Grenzgemeinden sowie 1 Vertreter der Öffentlichkeit besetzt; der Vorsitz wechselt im Jahresturnus; das Direktorium wählt einen General Manager und seinen Stellvertreter mit eigenem Mitarbeiterstamm. Zur Seite steht dem Direktorium und dem General Manager ein 18-köpfiges Beratungsgremium (‚Advisory Council‘) zur Verfügung. Im ‚Advisory Council‘ repräsentieren 9 amerikanische und 9 mexikanische Vertreter die Interessen der Grenzregion.

Die NADBank wird durch ein 6-köpfiges Direktorium geleitet, das sich paritätisch ausschließlich aus Bundeskabinettsmitgliedern (Finanzen, Außenministerium und Umweltbehörde) zusammensetzt. Die Geschäftsführung wird von einem Manager mit eigenem Mitarbeiterstab übernommen. Als eigener Bereich ist die NADBank ein ‚Community Adjustment and Investment Program‘ (CAIP) unterstellt, das bis zu 10 % des NADBank-Budgets für Serviceleistungen auch außerhalb der Grenzregion zur Verfügung stellen kann. Zwei Komitees wirken als Berater für das CAIP; während das eine Komitee vornehmlich unabhängig von Regierungsinteressen tätig wird und Vorschläge für förderungswürdige Projekte erarbeitet, ist das andere zur Finanzberatung für die Vergabe von CAIP-Krediten mit Regierungsvertretern besetzt. Ein nationaler Ombudsmann wirkt als Multiplikator für die an CAIP-Leistungen interessierte Öffentlichkeit. Die NADBank wurde mit einem Startkapital von 3 Milliarden US-Dollar gegründet, davon sind 2,5 Milliarden US-Dollar als Grundstock und lediglich 450 Millionen US-Dollar zur Finanzierung von Projekten durch NADBank-Kredite vorgesehen; die Kosten werden geteilt, was für Mexiko zu finanziellen Problemen führt.<sup>155</sup> 10 % der NADBank-Investitionen können in grenzregionale und kommunale Entwicklung investiert werden, bei denen die Grenzakteure Mitspracherecht haben. Primäres Ziel der Aktivitäten der Investitionsbank ist, dass sie nicht als Hauptfinanzier von Projekten auftritt, sondern vor allem auch Türen öffnet für andere Kreditgeber und Investoren.

---

<sup>154</sup> Während die BECC ihren Sitz in Cd. Juarez, Chihuahua, Mexiko hat, residiert die NADBank in San Antonio, Texas.

<sup>155</sup> So muss die Zahlung der 450 Millionen US-Dollar über 4 Jahren vom US-Kongress ratifiziert werden. Nachdem es 1999 Bedenken gab, ob Mexiko in der Lage sein wird, seinen Anteil zu zahlen, verweigerte der US-Kongress zunächst die Budgetierung.

### **3.2.3. Analyse der Zusammenarbeit in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung**

#### **3.2.3.1. Deutsch-Polnische Grenzregion**

Vertragliche Grundlage und Richtschnur der meisten zwischenstaatlichen Kooperationen in wohlfahrtssteigernden Politikfeldern ist der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17.6.1991. Die hierüber gegründete Deutsch-Polnische Regierungskommission verfügt über keine eigenständigen Kompetenzen, sondern stellt eine Clearingstelle für Meinungs austausch und Kommunikation zwischen den beteiligten politischen Ebenen dar. Hauptaufgabe ist es, die deutsch-polnische Situation in Einzelfragen zu analysieren, Defizite festzustellen, Lösungsvorschläge zu erarbeiten und die unterschiedlichen politischen Ebenen zu beraten. Träger politisch-administrativer Kompetenzen werden mit den betroffenen Grenzakteuren verknüpft, um Interessenlagen auszuloten und gemeinsame Positionen zu entwickeln. Auf die nach dem Grundgesetz mögliche Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Institutionen ist bisher verzichtet worden, was als Zeichen einer begrenzenden politischen Integration interpretiert werden kann. Das Auswärtige Amt als klassischer Akteur der zwischenstaatlichen Beziehungen führt dementsprechend die Regie über die Kommission.

Wichtigstes Produkt der Regierungskommission ist die Gründung der deutsch-polnischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft, also ein Forum für die Förderung ökonomischer Kooperationen in Bund, Ländern und Wojewodschaften. Allerdings kümmert sich die TWG vornehmlich um die Ansiedlung deutscher Unternehmen in Polen, vor allem von KMU im polnischen Teil der Grenzregion, wodurch sich die Gesellschaft vor allem der Kontaktaufnahme von West nach Ost verpflichtet sieht; ein entsprechendes Gremium für den deutschen Teil der Grenzregion besteht nicht. Die TWG arbeitet mit dem Bundeswirtschaftsministerium im Rahmen des Programms ‚Absatz Ost‘ zusammen mit dem Ziel, für Unternehmen neue Vertriebs-, Absatz- und Kooperationspartner in den MOE-Staaten zu finden. Auch die TWG nimmt somit die Aufgabe einer Clearing- und Kontaktstelle wahr.

Die Aufgaben der ‚Expertenkommission für Grenzübergänge‘ werden durch Spannungen zwischen der Notwendigkeit von Kontrollen und dem Anspruch einer möglichst großen Grenzdurchlässigkeit bestimmt. Während die Grenzkontrollen in der deutsch-polnischen und europäischen Sicherheitsallianz Normalität geworden sind, wird die letztgenannte Aufgabe durch die Installation und Öffnung neuer Grenzübergänge sowie der Bildung neuer ‚Stauvermeidungstaktiken‘ blockiert. Eine integrative Herangehensweise an die neuen Partner soll die Effektivität der Projekte steigern und Alleingänge verhindern. Aufgrund der besonderen Relevanz von Sicherheitskontrollen versus Grenzstaus, die sowohl für die innere und äußere Sicherheit des Staates, die wirtschaftliche Entwicklung und die Lebensqualität in der Grenzregion Bedeutung haben, ist die Expertenkommission ein Politikum. Die Expertenkommission verfügt über Richtlinienkompetenzen, d.h. nach Einigung über einen neuen Grenzübergang können diplomatische Noten ausgetauscht werden; hieran sind die grenznahen Bundesländer über ihre Innenminister beteiligt. Angesichts dieser Konstellation ist auch die zweite Möglichkeit zur Einflussnahme grenzregionaler Akteure auf diesen hoheitsstaatlichen Bereich – neben der Einflussmöglichkeit von Kommunen über die Regierungskommission – als gegeben zu interpretieren; allerdings wird diese Möglichkeit durch das teilweise nicht ausreichend koordinierte Verhalten seitens der Grenzakteure, die keine einheitliche Position finden, beschnitten.



Ein Großteil der infrastrukturellen Entwicklung auf deutscher Seite der Grenzregion wird über Bund-Länder-Programme gefördert; dies gilt insgesamt für die neuen Länder und ist keine grenzregionale Besonderheit. Allerdings bedingt diese Form der Mischfinanzierung enge vertikale Absprachen über Planung und Umsetzung, die zudem immer auch grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Während solche Bund-Länder-Programme die Finanzierung sichern, geben sie gleichzeitig Bundesakteuren Mitspracherecht über die Förderprioritäten und -projekte in der Grenzregion.

Um dem europäischen Solidaritätsgedanken zwischen den politischen Ebenen zu entsprechen, baut die Umsetzung der europäischen Regionalpolitik auf einem partnerschaftlichen Ansatz auf. Es besteht der ausdrückliche politische Wille, dass die subnationalen Akteure in Verbindung mit Kommission und nationalstaatlichen Akteuren in die Entwicklung und Umsetzung der Programme einbezogen werden. Die Kommission setzt zunehmend auf ‚dezentrale Umsetzung‘, bei der neben nationalen vor allem regionale Behörden das Übergewicht haben. Weitgehend unberücksichtigt bleiben in diesem partnerschaftlichen Ansatz nicht-politische subnationale Akteure; zudem beschränkt sich die subnationale Beteiligung zumeist auf die Umsetzung und Überprüfung der Regionalprogramme, nicht aber auf die Planung und Auswahl der Schwerpunkte. Entlang der deutsch-polnischen Grenzregion richtet sich die Förderung vor allem auf den Aufbau fehlender Infrastruktur; hieran orientiert sich auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der INTERREG-Initiative. In den Gemeinschaftsinitiativen ist seit der Agenda 2000 die grenzüberschreitende Dimension von INTERREG von besonderer Bedeutung, da sie explizit die Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung fördert. Pilotprojekte bauen grenzüberschreitende Netzwerke auf, um im Sinne der Vollendung des Binnenmarktes die institutionellen Trennungen innerhalb der Grenzregion zu überwinden.

### **3.2.3.2. US-mexikanische Grenzregion**

Im Bereich Umweltpolitik besteht eine Tradition der Zusammenarbeit zwischen den USA und Mexiko. Primäre Bedeutung hat die Grenzthematik auf die Verteilung der Wasservorräte und die wirtschaftliche Nutzung der Grenzflüsse durch beide Staaten. In jüngerer Zeit wird dabei die Bedeutung von Kooperation für die Grundsätze der gutnachbarschaftlichen Beziehungen und die gemeinsame Verantwortung für die Entwicklung der Grenzregion betont. Aus früheren Lösungsansätzen haben sich Traditionen der Kooperation ausgebildet, aus deren Evaluation neuere Instrumente entstanden sind. In der historischen Abfolge ist eindeutig eine Föderalisierung der Entscheidungsstrukturen und eine Verbreiterung des Akteursrahmens festzustellen. Diese positive Entwicklung findet parallel zur Verschärfung der Umweltprobleme und einer inneramerikanischen Gesellschaftsdebatte statt.

Entscheidend beigetragen zur Öffnung und Verbreiterung des Mandats von Umweltprogrammen hat die Professionalisierung von Umweltorganisationen und NGOs im Vorfeld der NAFTA-Diskussion und ihre seither erheblich gewachsene Vernetzung; hinzu kommt eine öffentliche Diskussion und Kritik an den jeweils bestehenden staatlichen Institutionen, was den Druck zur Weiterentwicklung sicherlich verstärkt hat. Als Konsequenz legt die US-Regierung zunehmend Wert auf die Einbeziehung diverser Akteure und eine möglichst breite Öffentlichkeit; entsprechend beinhalten neue Strategien verstärkt Instrumente zur binationalen wie innerstaatlichen Kooperation und Abstimmung, ohne dass die traditionellen Mechanismen gänzlich aufgegeben würden. So ist die erste Organisation, die sich mit zwischenstaatlichen Wasserthematiken beschäftigt, die im 19. Jahrhundert ins Leben gerufene ‚International Boundary and Water Commission‘ (IBWC)

bis heute aktiv. Daneben bauen heute zahlreiche binationale Programme auf Mechanismen auf, die nicht nur auf horizontaler Ebene Akteure beider Bundesregierungen einbinden, sondern eine differenzierte vertikale Kooperation verschiedenster Sektoren erlauben. Die Festschreibung kontinuierlicher Kooperationen und Konsultationen ist der größte Qualitätsschritt in der Grenzpolitik. Der ausdrücklich vermerkte Wille zur langfristigen Zusammenarbeit und nachhaltigen Wirkung der getroffenen Maßnahmen wird durch regelmäßige Evaluationen unterstrichen; in jährlichen Berichten wird die Effizienz der Lösungsansätze und der Grad der Umsetzung dokumentiert.

Die trilateralen Zusatzabkommen des NAFTA-Vertrages sind Kooperationsmechanismen zur Lösung von Konflikten im Arbeits- und Umweltrecht, die die Einhaltung der nationalen Standards garantieren sollen. Dies dient sowohl wohlfahrtsstaatlichen Zielen, die vor allem von NGOs und Gewerkschaften vertreten werden, als auch dem Schutz des fairen Wettbewerbs, hat jedoch keine Recht setzenden Kompetenzen und einen eher sekundären Einfluss auf die grenzüberschreitende Vernetzung; gemeinsame Gesetze oder Standards sind nicht vorgesehen. Die im Vorfeld der NAFTA-Unterzeichnung diskutierten infrastrukturellen Nöte der Grenzregion und die bestehenden Umweltprobleme haben nicht zu einer Auflage eines integrierten Umweltprogramms geführt. Alleine BECC und die NADBank sind explizit für die Evaluierung und Finanzierung von Infrastrukturprojekten in der Grenzregion vorgesehen. Projektvorhaben werden durch das BECC evaluiert, erst dann kann eine sachlich begründete Kreditvergabe durch die NADBank erfolgen.

Die Akteursbesetzung des BECCs ist die heterogenste aller unter NAFTA gegründeten Organisationen, nirgendwo sonst ist die Beteiligung subnationaler politischer Ebenen wie Nichtregierungsorganisationen sowohl im Direktorium als auch in den beratenden Gremien vorgeschrieben. Die NADBank ist durch die Struktur ihres Direktoriums als Bundesorganisation erkennbar, ohne ausgesprochen engen Kontakt zu subnationalen Akteuren oder NGOs zu pflegen. Das bei weitem größte Budget innerhalb der unter NAFTA geschaffenen Organisationen wird damit weiterhin durch Bundesregierungsakteure verwaltet. Ein Konflikt mit der Schwesterorganisation BECC, die stark durch subnationale Interessen beeinflusst wird, ist vorgezeichnet.

### **3.2.3.3. Vergleich**

Im Gegensatz zur deutsch-polnischen Grenzregion besteht in der US-mexikanischen Grenzregion keine Institution, die politikfeldübergreifende Strategien für eine abgestimmte Entwicklung der Grenzregion entwickelt. Das breiteste Mandat besteht derzeit durch das Programm ‚Border XXI‘; allerdings umfasst dieses nur in zweiter Linie regionalpolitische Thematiken. Verkehrspolitik oder wirtschaftliche Förderung bleiben aus dem Integrationskonzept ausgeschlossen. Es wirkt sich zudem potenziell negativ auf die Entwicklung aus, dass es keine völkerrechtlich festgeschriebene Mehrebenenansätze gibt, die explizit die Interessenvermittlung der Grenzakteure garantieren und deren Input einfordern. Allerdings fungieren die Strukturen des ‚Border XXI‘-Programms als relativ formalisierte Netzwerkstrukturen, die einen kontinuierlichen Einfluss der unterschiedlichen Ebenen und Sektoren garantieren. Die Umweltpolitik stellt den einzigen Bereich dar, in dem sich US-Bundesakteure zur gemeinsamen Entwicklung und Verantwortung für die Grenzregion bekannt haben. Damit übertrifft ‚Border XXI‘ als zwischenstaatliches Programm den Integrationsgrad der NAFTA-Übereinkommen.

Die Bedeutung der Regionalpolitik bestimmt maßgeblich die Unterschiede in Reichweite und Mandat der EU- und NAFTA-Einflüsse auf wohlfahrtsstaatliche Politikfelder. Während

INTERREG durch einen fest umrissenen Finanzrahmen mit definierten Regeln und Mechanismen für die Projektauswahl, -umsetzung und -kontrolle inklusive einer Mehrebenenbeteiligung gekennzeichnet ist, sind die trinationalen Umwelt- und Arbeitskommissionen unter NAFTA hauptsächlich Mechanismen zur Konfliktlösung. Eigenständige Organisationen zwischen den USA und Mexiko bestehen ausschließlich im zwischenstaatlichen Bereich, was allerdings mit dem Vorteil verbunden ist, dass ihre Entscheidungen ganz auf die spezifischen Bedürfnisse und Bedingungen der Grenzregion abgestimmt werden können, während INTERREG anhand der Erfahrungen der EU-Binnengrenze entwickelt wurde. Anders als die europäische Strukturpolitik und INTERREG sind die NADBank und das BECC nicht Teil einer integrierten und fortschreitenden transkontinentalen Entwicklungsperspektive; damit stehen sie prinzipiell akteursbezogenen Interessen aufgeschlossener gegenüber, ihnen fehlt jedoch die langfristige Perspektive. Art und Umfang der grenznahen Regionalpolitik sind zudem begrenzt, insofern die gewährte Unterstützung ausschließlich über Kredite und Evaluierungen geleistet wird, dagegen stehen der deutsch-polnischen Grenzregion weitreichende Finanzmittel für den Aufbau der Infrastruktur und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung.

## **4. Kapitel: Auswirkungen der Kooperationsansätze auf die Grenzregionen und die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit<sup>156</sup>**

### **4.1. Sicherheitsstrategien**

#### **4.1.1. Auswirkungen auf die deutsch-polnische Grenzregion**

##### **4.1.1.1. Veränderung der Sicherheitssituation**

Die Übernahme des Schengen-Abkommens, die Ausweitung der BGS-Befugnisse und das novellierte Brandenburger Polizeiaufgabengesetz führten zu einer Einschränkung der Bürgerrechte in der Grenzregion. Das Brandenburger Polizeigesetz wird vom Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht in mehreren Hinsichten scharf kritisiert; so werde damit der polizeiliche Zugriff auf den unverdächtigen Bürger erweitert, nicht aber der Polizei wirkungsvollere Instrumente zur Fahndung in die Hand gegeben; insbesondere befürchtet er durch die Ausweitung der Kontrollbefugnisse innerhalb des 30-Kilometer-Radius eine willkürliche Verfolgung bestimmter Personengruppen (Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht 1999).

Der BGS und die Landespolizei setzen in der Kriminalitätsprävention zunehmend auf Mithilfe und Informationen von den Grenzbewohnern (siehe u.a. <http://www.bundesgrenzschutz.de/start.htm>); dazu gehört ein in der Grenzregion eingerichtetes Bürgertelefon, um Hinweise aus der Bevölkerung über undokumentierte Grenzübertritte entgegenzunehmen. Der BGS gibt an, dass mittlerweile 60-70 % der Fahndungserfolge auf solche Hinweise aus der Bevölkerung zurückgehen. Diese Praxis der Polizeibehörden stellt die Forschungsgesellschaft Flucht und Migration in Verbindung mit der Verletzung von Minderheitenrechten: *„Standen bisher Regierungspolitik, Gesetzesinitiativen, Medienkampagnen einerseits und rassistische Attacken in einem korrespondierenden Zusammenhang, so etabliert die neue Grenzpolitik einen direkten Fahndungsverbund zwischen Behörden, Verbänden und Teilen der Bevölkerung“* (Lange 1998). Auch die Grenzbevölkerung selbst gerät immer mehr ins Visier der Fahnder; in einem Informationsblatt rief der BGS im Jahr 1999 die Grenzbevölkerung auf, *„verdächtige Personen und Bewegungen entlang der Grenze“* zu melden und sich nicht von Schlepperbanden missbrauchen zu lassen (Pau/Schubert 1999). In diesem Sinne leitete der BGS Ermittlungen gegen Taxifahrer wegen *„Behilfe zum illegalen Aufenthalt“* ein. In Brandenburg wurden von 1997 bis 1998 gegen 53 Taxifahrer polizeiliche Ermittlungen eingeleitet (Forschungsstelle Flucht und Migration 1998); im sächsischen Grenzgebiet wurden 1/3 der zugelassenen Taxifahrer wegen des Vorwurfs der Schleusung vor Gericht gestellt (FR 15.5.1999, zitiert in efms Migration Report Mai 1999). Seit 1998 richten sich polizeiliche Warnungen auch an Autovermieter im Grenzgebiet, da zunehmend Transporter zum Grenzübertritt geliehen werden (dpa 20.8.1998, zitiert in efms Migration Report August 1998).

Als Reaktion auf das Gefühl der subjektiven Bedrohung aufgrund der Grenznähe (und die hohen Kriminalitätszahlen) gründeten sich im Brandenburgischen in den frühen 1990er-Jahren zivile Bürgerwehren, um sich mit der Suche nach undokumentierten Immigranten zu beschäftigen (Hofmann 1998). Nach Auskunft der Bürgerwehren gab es seinerzeit Kontakte und selbst Auftragsvergaben durch den örtlichen BundesgrenzschutzGS; Organisationen wie die Berliner *„Antirassistische Initiative“* oder die *„Forschungsstelle Flucht und Migration“* sprachen in diesem Zusammenhang von punktuellen Kooperationen. Während ein BGS-Sprecher des Bundesgrenzschutzpräsidiums Ost eine offizielle Zusammenarbeit mit den Bürgerwehren verneinte, wurde der Polizeirat in Jänschwalde mit den Worten zitiert, er könne nicht ausschließen, dass es vor Ort Aufträge des Bundesgrenzschutzes an

---

<sup>156</sup> Auf einen Vergleich wird in diesem Kapitel verzichtet, da sich die Einflüsse und Reaktionen jeweils auf die spezifischen Situationen in der jeweiligen Grenzregion ausrichten.

Mitglieder der Bürgerwehren gegeben habe (Hofmann 1998). Im Jahr 1998 wurden die Bürgerwehren in das seit 1994 in Brandenburg bestehende Konzept lokaler ‚Sicherheitspartnerschaften‘ eingebunden. Diese Partnerschaften dienen zum einen der Prävention und Information, sind aber auch als Versuch der Landesregierung zu interpretieren, das Entstehen unkontrollierter Bürgerwehren inklusive Rechtsanmaßung zu verhindern (Diederichs 1997). Der Polizeipräsident in Frankfurt/Oder bestätigte im Jahr 1996 einen deutlichen Rückgang der Kriminalität in Gebieten, in denen ‚Sicherheitspartnerschaften‘ bestehen (Polizei Brandenburg 1997).

#### 4.1.1.2. Reaktionen der Grenzakteure

Die Zusammenarbeit mit den polnischen Behörden im Sicherheitsbereich wird von der Landesregierung unterstützt. So spricht Brandenburgs Innenminister Alwin ZIEL im Jahr 1999 angesichts der *„kriminellen Sogwirkung“* entlang der Grenze von der Notwendigkeit, die Öffnung in Richtung Osten mit *„erfolgversprechenden Maßnahmen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität zu verbinden“*, dafür wolle das Land zusammen mit den polnischen Nachbarn *„das Notwendige tun“*, denn: *„Einer allein kann nicht schultern, was sich da an den Grenzen abspielt“* (Landesvertretung Brandenburg. Ministerium des Innern 1999).

Die Besorgnis um die innere Sicherheit und der Wunsch nach stärkerer Kooperation zwischen den Sicherheitsbehörden wird von den Regionen entlang der EU-Außengrenze geteilt, was in der ‚Grazer Resolution‘ an die EU im Jahr 1998 zum Ausdruck kommt (Europa Aktuell 1998). In einer weiteren Erklärung, dem ‚Hofer 20-Punkte-Katalog‘, charakterisieren sich die Grenzregionen selbst als ‚Aktionsfeld für Organisierte Kriminalität‘, weshalb die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden verstärkt werden müsse. Der im Jahr 1998 zwischen den Innen- und Justizministern der EU-Mitgliedsstaaten und der Beitrittskandidaten geschlossene ‚Beitrittsvorbereitende Pakt gegen Organisierte Kriminalität‘ wird daher ausdrücklich begrüßt (Europa Aktuell 1998a). Auch die lokale Wirtschaft stimmt der Sicherheitskooperation zu; unter der Überschrift ‚Sinkende Kriminalität als Imagefaktor‘ stellt die Industrie- und Handelskammer (IHK) Frankfurt/Oder fest, dass neben der schlechten Verkehrsinfrastruktur und der Arbeitslosigkeit vor allem die hohe Kriminalität im Grenzgebiet imageschädigend und investorenabschreckend wirke. Die seit 1996 rückläufige Kriminalität wird sowohl der besseren Prävention wie auch der intensiveren Kooperation zwischen Polizei, Zoll, BGS und polnischen Behörden zugeschrieben und als sehr positiv für den Wirtschaftsstandort beschrieben (IHK Frankfurt/Oder 1998). Auch die Regionen entlang der EU-Außengrenze loben die abgestimmte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, von der eine verbesserte ‚Innere Sicherheit‘ in den Grenzregionen erwartet wird (EU-Grenzregionen 1998, <http://www.bayern.de/Europa/20-Punkte.html>). Die Grenzregionen unterstützen dabei sowohl die praktische Zusammenarbeit der Behörden als auch die Vorbereitung von Gesetzen; es wird allerdings gefordert, dass die zukünftige Aufhebung der Grenzkontrollen mit der vollständigen Übernahme der Schengenkriterien verbunden sein müsse.

Zwischenstaatliche Kooperationen sowie die Zusammenarbeit zwischen Land und BGS wird auf regionaler Ebene durch Kooperationen zwischen den grenznahen Polizeipräsidiën, dem Landeskriminalamt und den Wojewodschaften ergänzt. Es gibt regelmäßige Treffen zur Abstimmung aktueller Erfordernisse und gemeinsamer Maßnahmen. Zu den Kontakten zwischen den Polizeipräsidiën gehören die im bilateralen Abkommen festgelegten ‚routinemäßigen Besprechungen auf Führungsebene‘, ‚Informationsaustausch‘ und regionale Initiativen, wie eine gemeinsame Beratungsstelle in der Polizeiwache Guben. Seit

1995 berät bei Anfrage ein polnischer Beamter die Bürger beiderseits der Grenze. Im Jahr 1995 unterzeichneten die Wojewodschaft Gorzów und die Stadt Frankfurt/Oder ein Abkommen zur Zusammenarbeit der lokalen Polizei (Dietrich 1999). Auf Betreiben der Bundesländer Brandenburg, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern wurden zudem Arbeitsgemeinschaften für die polizeiliche Zusammenarbeit mit den MOE-Staaten gegründet außerdem leistet Brandenburg Hilfe bei der Aus- und Weiterbildung, Ausstattung und Logistik; auch die Verbesserung der Kommunikation durch Sprachkurse wird organisiert (Landesvertretung Brandenburg. Ministerium des Innern 1999). Das Ziel der Zusammenarbeit mit den polnischen Polizeibehörden besteht nach den Worten des Innenministers darin, den ‚kurzen Dienstweg‘ und die wachsenden persönlichen Kontakte intensiver zu pflegen.

Von wenigen Grenzakteuren wird die Verschärfung der Grenzkontrollen nach Einführung der Schengen-Standards auch als negativ und hinderlich empfunden; die zunehmende ‚securization‘ sei für den kleinen Grenzverkehr hinderlich und stelle einen Negativfaktor im Standortwettbewerb dar, weshalb sich dezentrale grenzüberschreitende Initiativen für die Kooperation mit Zoll- und Grenzbehörden einsetzen. Der Druck auf Polen, den ‚Schengen-acquis‘ zu übernehmen<sup>157</sup> und die Ostgrenze aufzurüsten, habe dazu geführt, dass an der bereits unterbesetzten und von Staus geplagten polnischen Westgrenze bereits polnische Beamte abgezogen werden (Schröder 1999c). Das EU-Erweiterungsziel wirkt hier zunächst kontraproduktiv für die Grenzregion und ihre Akteure; hinzu kommt, dass trotz des Amsterdamer Vertrages nach dem EU-Beitritt Polens nicht automatisch von einem Schengen-Beitritt Polens ausgegangen werden kann, wodurch voraussichtlich der Beitritt Polens für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit keine sofortige Entlastung im Bereich der Kontrollfunktion der Grenze mit sich bringen wird.

---

<sup>157</sup> Alle Beitrittskandidaten sind verpflichtet, den Schengen-Besitzstand vollständig zu übernehmen. Nach dem Beitritt können die Staaten an den Schengen-Aktivitäten teilnehmen, was allerdings noch kein Beitritt zum Schengen-Abkommen bedeutet, hierfür ist Voraussetzung, dass sämtliche Schengen-Standards erfüllt sein müssen.

## **4.1.2. Auswirkungen auf die US-mexikanische Grenzregion**

### **4.1.2.1. Veränderung der Sicherheitssituation**

Um illegale Grenzübertritte bereits im Vorfeld zu verhindern, wurden in der Grenzregion Zäune und Mauern errichtet, großflächig Stacheldraht und Scheinwerfer installiert sowie High-Tech-Kontrollgeräte eingesetzt. Als Konsequenz dieser Maßnahmen wird der Alltag in der Grenzregion durch zunehmende Polizei- und Militärkontrollen geprägt, die sich vornehmlich gegen ‚hispanics‘ richten, was von den Grenzbewohnern kritisiert wird. Auch amerikanische Staatsbürger mexikanischer Abstammung beklagen, dass sie seit der Aufrüstung der Grenze häufiger verhöhrt, beleidigt, eingeschüchtert und auch unberechtigt eingesperrt oder gar abgeschoben werden würden. Ein weiteres Problem dokumentiert ‚amnesty international‘ hinsichtlich der entlang der Grenze lebenden Ureinwohner. Der anerkannte Stamm ‚Tohono O’odham‘ mit seinen 22.000 Mitgliedern lebt in einem Reservat von drei Millionen acres (Morgen), das die Staatsgrenze zwischen Arizona und Sonora überquert. Stammesmitglieder werden bei der Wiedereinreise in die USA häufig von US-Grenzschützern behindert und festgehalten (amnesty international Report 1998).

Humanitäre Organisationen haben in den 1990-er-Jahren einen Anstieg von Menschenrechtsverletzungen auf der amerikanischen Seite der Grenze registriert und beklagen fehlende Untersuchungen. Gerade von NGOs der Grenzregion wird eine mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit seitens der INS bemängelt. Grenzübergangsexperten analysieren die Handlungs- und Denkweise der Sicherheitskräfte an der Grenze als zunehmend militärisch, was neben einem rigorosen Durchgreifen auch zu subversiven Observationstaktiken und unfreundlichen Ansprachen führt, und letztendlich zur Isolation der Grenzschrüter von den kommunalen Akteuren beiträgt (Papademetriou 1998). So analysiert ‚Human Rights Watch‘: *„U.S. Border Patrol agents are committing serious human rights violations, including unjustified shootings, rape, and beatings, while enjoying virtual impunity for their actions”* (Human Rights Watch 1995).

Als Konsequenz aus der öffentlichen Diskussion wurden in der Grenzregion Informationstreffen zwischen Politikern der Bundesgrenzschrüter und lokalen Gesetzeshütern in Form der ‚Border Liaison Mechanisms‘ eingerichtet. Diese haben nach Aussagen von Interviewpartnern jedoch nicht zu einer lokal fundierten Zusammenarbeit zwischen Grenzschrütern und Menschenrechtsorganisationen beigetragen. Bis heute gibt es nahezu täglich Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen an den Grenzübergängen in Nogales, Arizona. Angesichts dieser Erfahrungen ist eine abwehrende Haltung der Kommunen gegenüber den Sicherheitskräften an der Grenze festzustellen, die die aus Washington kommenden Maßnahmen in Interviews als übertrieben, destruktiv und die gewachsene Kultur der Grenzregion konterkarierend beschreiben. Seit Ende der 1990er-Jahre bemüht sich die INS um eine kooperativere Haltung.

### **4.1.2.2. Reaktionen der Grenzakteure**

Die lokalen Akteure der Grenzregion nehmen gegenüber den sicherheitspolitischen Prioritäten Washingtons eine kritische Haltung ein, vor allem sind sie mit der Einseitigkeit der Maßnahmen, die lediglich auf die Sicherung der Grenze ausgerichtet sind, nicht einverstanden. Stellvertretend für die kommunale Ebene wird ein Mitarbeiter der texanischen Grenzgemeinde Laredo zitiert: *„There are so many needs here - for housing, development, streets, basic services - and what does Washington build for us? An inspection station. They think of the border only in one way, when they think of it at all“* (zitiert in Barry et al. 1994: 113). Die von Washington praktizierte Grenzsicherung wird von der

Mehrzahl der Grenzakteure abgelehnt, ohne dass diese für eine Politik der Grenzöffnung plädierten. Obwohl im politisch mehrheitlich konservativen Südwesten der USA Sicherheitspolitiken einen hohen Stellenwert haben, wird die Aufstockung der Grenzschilder als negatives Signal gesehen, das den Interessen der Grenzgemeinden und den dezentralen grenzüberschreitenden Kontakten diametral entgegensteht. So nennt ein Mitglied der ‚Arizona-Mexico Commission‘ die seit Mitte der 1990er-Jahre verschärften Kontrollen im Interview als Form des „*racial profiling*“: „*It was a message sent from our federal government to basically stay in Mexico and not to come over to our side.*“ Dies habe neben negativen psychologischen Auswirkungen und einer Destabilisierung des Vertrauensverhältnisses auch konkrete wirtschaftliche Einbußen zur Folge; so fragten sich viele Mexikaner, warum sie weiterhin auf amerikanischer Seite einkaufen sollten, wenn sie von US-Grenzschildern als Sicherheitsrisiko wahrgenommen und auch so behandelt werden.

Aus der Perspektive des Staates Arizona wird die Bundessicherheits- und Migrationspolitik als gescheitert interpretiert, zumal die praktischen Erfahrungen an der Grenze zeigen, dass die erhofften Entwicklungen nicht eingetreten, sich sogar verschlechtert hätten. Aufgrund der erhöhten Anzahl von Bundesgrenzschildern und steigenden Festnahmen werden die örtlichen Gefängnisse und Gerichte überlastet; so habe sich die Zahl der Fälle der Staatsanwaltschaft Tucson zwischen 1995-1998 verdreifacht. Im Jahr 1999 sei es an dieser Grenze zu Rekordzahlen an aufgegriffenen Migranten gekommen, die zum großen Teil die kommunale und regionale Gerichtsbarkeit und Gefängnisse belasten; als Konsequenz müsste 1/3 des ‚regional criminal budgets‘ für die Betreuung von nichtdokumentierten Migranten verwendet werden: „*In terms of human resources, nearly half of the administrative, patrol and investigative resources are spent on criminal illegal alien work*“ (Hull 1999: 32).

Entsprechend wurde und wird der politische Druck auf die Bundespolitik zur Novellierung der Einwanderungsgesetze und Grenzkontrollen auch von Seiten der amerikanischen Grenzstaaten aufgebaut, die kritisieren, dass die Folgen der verfehlten Bundespolitik zu Lasten der kommunalen und regionalen Haushalte gingen, diese jedoch kein Mitspracherecht bei der Gestaltung der Migrationsgesetzgebung hätten. US-Grenzstaaten fordern eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten, die durch undokumentierte Migration vor allem für die medizinische Versorgung sowie bezüglich Justiz und Strafverfolgung für Kommunen, Regionen und US-Einzelstaaten entstehen (U.S. CRS 2000). Dies wird durch einen weiteren Sachverhalt begründet: Während legale wie undokumentierte Migranten rund die Hälfte der staatlichen Leistungen aus dem lokalen Budget erhalten, gehen 70 % ihrer Steuereinnahmen (inklusive Steuern aus illegalen Beschäftigungsverhältnissen, die meist über gefälschte ‚social-security‘-Karten abgeführt werden) nach Washington (Wilgoren 1998). Von den vermehrten Steuereinnahmen profitieren vor allem die Bundesebene und der Privatsektor.

Die Diskussion über die Zunahme der finanziellen Belastungen verschlechterte die Stimmung in der Grenzregion gegenüber Migranten: „*This has created, unintentionally, a very severe, very profound, and a very mean anti-immigrant spirit*“ (Bareno 1992: 9). Ein Beispiel für die Brisanz der Konflikte zeigte sich im Sommer 2000 im Cochise County, Arizona: Rancher und private Landbesitzer nahmen die Verfolgung undokumentierter Migranten aus Frustration über die mangelnde Grenzsicherung in die eigene Hand. Das auch in den Medien bekannteste Beispiel war der Rancher Roger BARNETT, der im Sommer 2000 angab, mehrere Hundert undokumentierte Migranten auf seinem Grundstück unter Waffengewalt festgesetzt und an die Grenzbehörden ausgeliefert zu haben (Garcia 2000); zudem lud er „amerikanische Patrioten“ dazu ein, auf seiner Ranch als eine Art Abenteuerurlaub „Jagd auf Illegale“ zu machen. Auf der Website der Vereinigung ‚Ranch Rescue‘, die sich für eine vehemente Verteidigung des Eigentums einsetzt, wird der



Sprecher mit den Worten zitiert: *„Our border county landowners have been economically devastated by this ongoing crime wave, and live in fear for their lives from the thousands of illegals that cross their property every night, Our nation is being invaded, and these folks are on the front line of a silent war“* (zu Informationen über ‚Ranch Rescue‘ siehe <http://www.ranchrescue.com/arizona.htm>). Diese Aktionen haben sowohl in Mexiko als auch in den USA große Medienaufmerksamkeit erlangt und das Bild des Südwestens mit seiner Tradition der Selbstjustiz erneut bestätigt. Gleichzeitig haben sich aber gerade auch Farmer in der Grenzregion in den vergangenen Jahren verstärkt um das Wohlergehen von Migranten gekümmert, indem sie den ‚Wanderern zwischen den Grenzen‘ Nahrungsmittel und Wasser sowie medizinische Versorgung zur Verfügung stellten.

#### **4.1.2.3. Einflüsse auf Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze**

Große Aufmerksamkeit über die Grenzregion hinaus hat der Anstieg der Todesfälle entlang der US-mexikanischen Grenze gefunden. Diese werden im direkten Zusammenhang mit dem ‚Border Patrol Program‘ von Präsident CLINTON *„prevention through deterrence“* diskutiert. Ende der 1980er-Jahre fand Migration hauptsächlich zwischen Kalifornien und Baja California statt, woraufhin der stärkste Grenzschutz in dieser Region postiert wurde und die ersten Einsätze des US-Militärs stattfanden; seitdem verlagerten sich die Migrationrouten sukzessive ostwärts. Anfang 2000 wurden die meisten undokumentierten Migranten in der Umgebung von Douglas, Arizona, aufgegriffen; hier wurden Anfang 2000 Rekordzahlen von bis zu 1.200 Festnahmen täglich registriert (Ibarra 2001). Die INS gibt als erklärtes Ziel der Strategie von ‚Operation Safeguard‘ in Tucson, Arizona, an, die städtischen Migrationsrouten aufzubrechen und umzulenken: *„Operation Safeguard redirected illegal border crossings away from urban areas near the Nogales port-of-entry to comparatively open areas that the Border Patrol could more effectively control“* (U.S. INS o.J.). Die Strategie der Grenzbeamten setzt darauf, die Migranten zum Überqueren gefährlicher, unbewohnter Gebiete zu zwingen, in denen sich die ‚Border Patrol‘ einen taktischen Vorteil verspricht: *„Specifically, migrants are channeled into areas more remote from major U.S. population centers, along more circuit routes, and across more dangerous mountain and desert terrain, here the costs in terms of time, effort, financial resources, and personal safety are higher“* (Eschbach/Hagan/Rogriguez/Hernández-Léon/Bailey 1998: 54). Illegale Grenzübertritte werden nicht mehr wie traditionell in urbanen Gegenden versucht, sondern zunehmend in unwegsamen Wüstengebieten, wodurch die Zahl der Todesfälle gestiegen ist und sich auch die Todesursachen veränderten.

## **4.2. Kooperation in den Bereichen Infrastruktur, Umwelt und Regionalpolitik**

### **4.2.1. Auswirkungen auf die deutsch-polnische Grenzregion**

#### **4.2.1.1. Zwischenstaatliche Ansätze**

Innerhalb der Deutsch-Polnischen Regierungskommission haben der Ausschuss für grenznahe Fragen sowie der gemeinsame Programmierungs- und Begleitausschuss im Rahmen des Programmes PHARE CBC/INTERREG oberste Priorität für die Grenzakteure. Als eines der wichtigsten Ergebnisse der Regierungskommission gilt für die Grenzakteure die Deutsch-Polnische Wirtschaftsförderungsgesellschaft (TWG); sie ist die einzige binationale Wirtschaftsförderungsgesellschaft Europas an der EU-Außengrenze. Ein zunehmender Schwerpunkt der Arbeit der Regierungskommission besteht in der Einbeziehung der Grenzregionen in die Raumplanung, insofern noch im Jahr 2000 darauf hingewiesen wurde, dass die Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure weiter gefördert werden müsse, um „eine frühzeitige Kooperation mit den Gebietskörperschaften und eine bessere Verzahnung von Verkehrsplanungen mit regional- und stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen“ zu erreichen (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2000c).

Während die Funktionalität der Regierungskommission Mitte der 1990er-Jahre seitens der Bundesregierung bestätigt wurde (Röben 1996), stellten Ende der 1990er-Jahre kommunale Mitglieder der Regierungskommission ihre Existenzberechtigung aufgrund der mittlerweile bestehenden zahlreichen dezentralen Kontakte in Frage. Aus Sicht der Grenzgemeinden besteht der Erfolg der Regierungskommission darin, die Einbindung lokaler und regionaler Akteure in die bilateralen Entscheidungsmechanismen zu garantieren; außerdem bildet die Deutsch-Polnische Regierungskommission ein Forum, in dem die Landesregierungen von Sachsen und Brandenburg sowie Mecklenburg-Vorpommern ihre Prioritäten für die Entwicklung der Euroregionen abstimmen können (Landtag Brandenburg 2001). Dennoch drängen insbesondere die lokalen Vertreter des grenznahen Ausschusses auf einen völkerrechtlichen Dachvertrag, um ein größeres Mitspracherecht zu bekommen, da die Erfahrungen gezeigt haben, dass die aktivere Beteiligung lokaler und regionaler Verantwortungsträger bisher nicht ausreichend zur Geltung gekommen sei (Auswärtiges Amt 1999b).

Der deutsch-polnische Umweltrat setzt Initiativen der Länder um, wie die von Potsdam angeregte Übertragung des Brandenburger Umweltdatenkataloges auf die Wojewodschaft Lubuskie (Landesregierung Brandenburg 2001a). Im April 1995 schloß der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit dem Minister für Umweltschutz, Natürliche Ressourcen und Forstwesen der Republik Polen ein Abkommen über das gemeinsame Umweltschutzpilotprojekt ‚Abwasserbehandlungsanlage Gubin-Guben‘ ab, um die Umweltbelastungen in der deutsch-polnischen Grenzregion zu reduzieren. Die Anlage soll die Abwässer des Gubener Wasser- und Abwasserzweckverbandes und Abwässer aus dem Einzugsgebiet der Stadt Gubin behandeln (Grote 1995). Im Vorfeld des Abkommens kam es zu erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten aufgrund von mangelnder Abstimmung deutscher und europäischer Programme. Für den Ausbau der Infrastruktur in der Oderregion wurde ein Programm ‚Oderprogramm Hochwasser‘ aufgelegt, das inhaltlich durch den deutsch-polnischen Umweltrat sowie die IKSO abgeseget ist. Erste konkrete Maßnahmen wurden erst im Jahr 2001 im Rahmen des ODERREGIO-Projektes beschlossen, das wiederum im Rahmen von INTERREG IIC gefördert wurde.

Die deutsch-polnische Expertenkommission für Grenzübergänge räumt ein, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit die Situation zwar verbessert, aber die mit dem gesteigerten Verkehrsaufkommen verbundenen Infrastrukturprobleme noch nicht gelöst habe; verantwortlich sei die schleppende Finanzierungsbereitschaft der polnischen Seite.

Aus der Perspektive der Grenzakteure wird dagegen auch auf deutscher Bundesebene die Bereitschaft zu weiterreichenden Finanzierungen beklagt, was auf Kosten der Grenzregion ginge. Anregungen zu neuen Grenzübergängen kommen in der Regel aus den Kommunen, die diese an das Land sowie das zuständige Bundesgrenzschutzpräsidium herantragen. Voraussetzung für die Standortwahl ist, dass auf örtlicher Ebene grenzüberschreitende Einigkeit über Nutzungsart und geographische Lage des neuen Übergangs besteht. Besonders der geplante neue Übergang der ‚Nordbrücke‘ in Frankfurt/Oder scheiterte bislang an der fehlenden Übereinstimmung; so konnten sich Frankfurt/Oder und Eisenhüttenstadt bisher nicht über die Lage einigen; zudem gibt es Differenzen zwischen den Stadtverordneten Frankfurts und Slubices. Grenzgänger kritisieren darüber hinaus auch *„Alleingänge des Bundes gegen regionale Interessen“*. Dieser Konflikt entzündete sich am Grenzübergang Küstrin/Kietz, der auf Anordnung des Bundesministeriums mit einer Beschränkung auf den örtlichen LKW-Verkehr für bis zu 3,5 Tonnen geöffnet wurde, was sich mittlerweile aus Sicht Brandenburgs als kontraproduktiv erwiesen habe. Dagegen heißt es aus dem Bundesministerium, dass umgekehrt explizit Brandenburg aus Gründen des Umweltschutzes und der Lärmbelästigung diese Beschränkung durchgesetzt habe.

#### 4.2.1.2. Einflüsse der europäischen Ansätze

Der integrative Regionalismus nahm in den vergangenen 20 Jahren sukzessive an Bedeutung zu. Dennoch kritisiert zum Beispiel die Arbeitsgemeinschaft der Europäischen Grenzregionen (AGEG), dass sich die EU relativ spät der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Instrument der europäischen Regionalpolitik und der Integration Europas geöffnet habe; erst seit Anfang der 1990er-Jahre sei eine größere Verantwortung der Kommission erkennbar (AGEG <http://www.aebr-ageg.de/ageg/html/agframnv.htm>). Entscheidenden Anteil an dieser Entwicklung haben Grenzregionen mit bereits institutionalisierter Zusammenarbeit wie die EUREGIO, Regio Basiliensis, Region Rhein-Waal, deren Ziele und Interessen in die Gemeinschaftspolitik zur Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einfließen.<sup>158</sup> Festzuhalten bleibt, dass ausschließlich Erfahrungen entlang der Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft in die Ausgestaltung der Programme und Politiken eingeflossen sind. Die Brandenburger Landesregierung beurteilt die europäische Förderpolitik sehr positiv: *„Ohne diese europäische Förderung läge die Arbeitslosigkeit in Brandenburg um zehn Prozent höher“*, sagte Wirtschaftsminister Burkard DREHER über die positiven Auswirkungen vor allem aufgrund der Finanzmittel aus dem Strukturfonds in einem Gespräch in der Grenzregion.

Konflikte bestehen allerdings sowohl zwischen den Grenzakteuren und der Kommission – aufgrund der nicht vorhandenen Kompatibilität der Programme INTERREG und PHARE – als auch zwischen der Euroregion und dem Land. So heißt es seitens der ER über das Verhalten der Landesregierung: *„In offiziellen Deklarationen wird die Euroregion zwar gelobt, aber der politische Wille setzt sich nicht im Verwaltungshandeln durch.“* Es wird darauf hingewiesen, dass Potsdam zum Beispiel den Bau von neuen Grenzübergängen an Standorten vorschläge, die von den Entscheidungsträgern der Grenzregionen selbst nicht gewünscht werden; es kann somit nicht von einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen der regionalen, lokalen Ebene und der Landesregierung gesprochen werden (Papenbrock 1999). Zusätzlich wird dem Land Brandenburg vorgeworfen, grenzüberschreitende Mittel der EU zur Finanzierung von anderen Projekten und Aufgaben des Landes einzusetzen und somit die Fördermittel anderen Zwecken zuzuführen; außerdem sei der Landesanteil bei der Gegenfinanzierungen von INTERREG-Projekten zu gering.

---

<sup>158</sup> Für eine Übersicht und Einordnung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Europa siehe u.a. Scott 1996a; v. Malchus 1996 sowie Groß/Schmitt-Egner 1994.

Gleichzeitig kommen aus der Landesregierung Hinweise, dass sie wiederum den Willen und die Fähigkeit der Grenzakteure zur grenzüberschreitenden Kooperation in Frage stellen. Tatsächlich bestehen hier Kompetenzstreitigkeiten vor allem über die endgültige Entscheidungsgewalt hinsichtlich der in den Operationellen Programmen definierten Prioritäten. Die Auswahl der Prioritäten behält sich das Land vor, während die Euroregion gleichermaßen um einen Zuwachs an Kompetenz und Einfluss kämpft. Das Land Brandenburg bezieht sich in seiner Argumentation auf das Problem der Finanzierungssicherheit: Wenn Kommunalvertreter auf größtmögliche Eigenständigkeit bei der Vergabe der Projekte drängen – so das Argument des Landes – müsse dies auch in ihrer finanziellen Verantwortung sichtbar werden. Die Finanzschwäche der Kommunen ermöglicht der Landesebene damit weitere Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Projektauswahl und –umsetzung.

In der Evaluation der EU-Kommission wird der Mehrwert der INTERREG II-Initiative als Beitrag *„zum Aufbau Europas und zur Integration derjenigen Regionen, die den institutionellen Strukturen verschiedener Staaten angehören“* bezeichnet; es wird auch ein Erfolg für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips gesehen *„durch die direkte Einbeziehung der lokalen und regionalen bzw. sozioökonomischen Partner“* (Europäische Union Regionalpolitik 2000: 3). Der Grundgedanke der Subsidiarität wird von der EU-Kommission als eine erfolgreiche Strategie der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bezeichnet, um Erfahrungen und Erkenntnisse sowohl im institutionellen und soziokulturellen Bereich innerhalb der Grenzregion auszutauschen. Dabei sind besonders die Beiträge der beteiligten Sozialpartner wichtig, die dafür verantwortlich sind, in welchem gesellschaftlichen Klima die grenzüberschreitenden Projekte realisiert werden. Als konkrete wirtschaftliche Ergebnisse wird von der EU-Kommission der Beitrag von INTERREG II zur Schaffung von Arbeitsplätzen, der Entwicklung von Infrastrukturprojekten und des Tourismus positiv bewertet.

Von der EU-Kommission wird kritisch angemerkt, dass die Zusammenarbeit in den Grenzregionen weiterhin zu wenig intensiv ausgeprägt und eine gleichgewichtige Kooperation innerhalb der Euroregionen nach wie vor Ausnahme sei (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 32000Y0523(01)). Außerdem komme es häufig zur Doppelung von Programmen beiderseits der Grenze statt einer tatsächlichen Zusammenarbeit. Bezüglich der Situation entlang der EU-Außengrenzen werden die *„leistungsschwachen Verwaltungsstrukturen in diesen Ländern“* genannt; auch die Unvereinbarkeit von INTERREG und PHARE wird angesprochen (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 32000Y0523(01)). Zudem wird kritisiert, dass bereits bestehende Kooperationen zu wenig mit INTERREG-Maßnahmen koordiniert werden. Eine Evaluierung, in welchem Maße die INTERREG-Leitlinien und Vorgaben auf die bestehenden Probleme eingehen und welche Möglichkeit der konkreten Abhilfe bestehen, fehlt. Die genannten Probleme werden allgemein auf die Randlage, langjährige Isolation, Schwierigkeiten der jungen Demokratien und auf die geringe Erfahrung im Umgang mit Förderprogrammen (PHARE seit 1994) zurückgeführt.

Die in den Grenzregionen seit Mitte der 1990er-Jahre formulierten Probleme und Kritiken werden in der Evaluierung nicht thematisiert. Dazu gehören an erster Stelle die Nicht-Kompatibilität von INTERREG II und PHARE-CBC, die mangelnde Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure sowie nicht-politischer Entscheidungsträger, die mangelnde Unterstützung der Kommission für die Einrichtung von Kleinstfonds und vor allem die fehlende Unterstützung kommunaler Akteure in der Auseinandersetzung mit den Landesbehörden bei der Planung der Operationellen Programme in den Lenkungsausschüssen der Euroregionen. Es findet ebenfalls keine Diskussion darüber statt, inwieweit die bürokratische Herangehensweise der INTERREG-Verordnungen eine Dominanz von Verwaltungsakteuren fördert und Privatakteure bzw. Sozialpartner aus der

konkreten Planung aber auch Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative von vorneherein ausschließt. Insgesamt wird nicht die Grundfrage gestellt, inwieweit der festgestellte „*fehlende grenzüberschreitende Charakter*“ vieler Projekte mit den Förderkriterien und Vorgaben aus Brüssel selbst zusammenhängt.

#### 4.2.1.3. Einflüsse durch die EU-Beitrittsverhandlungen mit Polen

In den Beitrittspartnerschaften werden folgende Bereiche für eine Zusammenarbeit zwischen den MOE-Staaten und der Gemeinschaft definiert: Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaates, Minderheitenschutz, Wirtschaftsreformen, Ausbau der Institutionen und der Verwaltung, Vorbereitung auf die uneingeschränkte Teilnahme am Binnenmarkt, Justiz und Inneres, Landwirtschaft, Umweltschutz, Verkehr, Beschäftigung und Soziales, Regionalpolitik und die Kohäsion (Europäische Kommission 1998. Bulletin EU 3-1998). Bereits im Europa-Abkommen mit Polen stehen regionalspezifische Maßnahmen im Zentrum der wirtschaftlichen Zusammenarbeit: „*Besondere Aufmerksamkeit ist Maßnahmen zu widmen, die die Zusammenarbeit der Länder Mittel- und Osteuropas im Hinblick auf die integrierte Entwicklung der Region stärken können*“ (Geltendes Gemeinschaftsrecht Dokument 21993A1231(18), Artikel 71 (3)). In den Beitrittspartnerschaften wird der Zusammenarbeit im Bereich Umwelt besondere Relevanz eingeräumt. Die größten Probleme werden hinsichtlich der rechtlichen und institutionellen Herausforderungen in den Bereichen Luft- und Umweltqualität, Abfallwirtschaft, Bekämpfung industrieller Umweltverschmutzung und nukleare Sicherheit gesehen (Europäische Kommission 1998. Bulletin EU 5-1998).

Die Beitrittspartnerschaften werden – wie alle weiteren Vorbereitungen für den Beitritt – von der Gemeinschaft als ‚intergouvermentale‘ Verhandlungen betrachtet. Nicht-politische wie auch regionale oder lokale Akteure sind keine Gesprächs- oder Verhandlungspartner, allerdings wird langfristig eine Vorab-Konsultation mit den Sozialpartnern angestrebt (Day 1999). So werden sowohl die Europa-Abkommen also auch das Weißbuch der Kommission zur Vorbereitung der MOE-Staaten auf die Integration in die Gemeinschaft von Rat und Kommission ausschließlich auf nationaler Ebene mit den Regierungen der Beitrittskandidaten diskutiert; die regionalen oder kommunalen Ebenen sind nicht einbezogen (EU-Kommission 1995, Weißbuch). Seit den Europa-Abkommen werden sämtliche Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Erweiterung durch einen Assoziationsrat auf nationaler Ebene überwacht. Eine stärkere Einbeziehung subnationaler Kräfte wird also weder in der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften verlangt noch ist dies als dezidiertes Ziel der Beitrittspartnerschaften ausgewiesen. Regionen und Kommunen der Beitrittsstaaten selbst beklagen deshalb eine mangelnde bis gänzlich fehlende Einbeziehung in die Beitrittsverhandlungen.<sup>159</sup>

Nicht-politische Akteure haben zu Beginn der Beitrittsvorbereitungen verhältnismäßig wenig Aufmerksamkeit erhalten. Erst mit dem Schwerpunkt einer Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes hat die Rolle nicht-politischer Akteure und die Förderung der Zivilgesellschaft eine besondere Bedeutung erhalten. Ende der 1990er-Jahre beginnt die Europäische Kommission, der Förderung und Beteiligung nicht-staatlicher Akteure in den MOE-Staaten mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Im Vertrag von

---

<sup>159</sup> Diese Kritik ist selbst durch die schrittweise Einbeziehung nicht-nationaler Akteure in den Beitrittsprozess nicht verstummt; so beklagten noch im Jahr 2001 kommunale und regionale Vertreter aus den Beitrittsstaaten ihre mangelnde Repräsentanz in den Entscheidungsgremien: „*Local and regional authority representatives say they are hardly involved in the accession negotiations; as one participant put it: ‚We sometimes feel like the object and not the subject of the enlargement process‘*“ (Enlargement Weekly 2001).

Amsterdam und der ‚Agenda 2000‘ wird die Bedeutung der Förderung und Einbeziehung von KMU in die Entwicklung und Umsetzung von Wirtschaftspolitiken – in den Bereichen Beschäftigungsförderung, Informationsgesellschaft, Forschung und Wissenschaft – unterstrichen. Damit soll die in den Europa-Abkommen definierte These, wonach der Privatisierung in den MOE-Staaten die entscheidende Rolle für den Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft zukommt, entsprochen werden. Bei den Förderprogrammen geht es vor allem um den Auf- und Ausbau des Privatsektors in den MOE-Staaten, nicht aber um die Einbeziehung des Privatsektors in die Planung und Gestaltung der gemeinschaftlichen Programme.

## **4.2.2. Auswirkungen auf die US-mexikanische Grenzregion**

### **4.2.2.1. Zwischenstaatliche Ansätze**

Die Bedeutung von Infrastruktur- und Umweltregelungen in Bezug auf den Zugang zu sauberem Wasser verdeutlicht ein Sprichwort aus Arizona: „*I fight you over whyskey, but I kill you for water.*“ Entsprechend ist die Verschmutzung der Umwelt für die Grenzbevölkerung ein gravierendes Problem. In Arizona kommt ein weiterer Einfluss zum Tragen: Der Zuzug von Kaliforniern führte zu einem gewachsenen Umweltbewusstsein. Diese veränderte Einstellung zur Umwelt wird durch eine Umfrage von 1995 erkennbar: Die Frage, womit schärfere Umweltstandards finanziert werden sollten, waren immerhin 2/3 der Befragten mit steigenden Kosten einverstanden und die Hälfte mit Steuererhöhungen; 50 % der Befragten kritisierten eine Politik, die wirtschaftsfördernde Maßnahmen auf Kosten der Umwelt umsetzen (Berman 1998).

Die Grenzregion hat von der ‚International Boundary and Water Commission‘ (IBWC) profitiert. Zu ihren ersten Projekten gehörte der Bau einer Filteranlage im Jahr 1947, um Abwässer aus Douglas, Arizona, vor dem Einlauf in das Grundwasser der Nachbargemeinde Aqua Prieta in Sonora, zu klären. Dieses Projekt wurde bis 1980 sukzessive ausgebaut (IBWC [http://www.ibwc.state.gov/LANDBOUN/land\\_boundary.htm](http://www.ibwc.state.gov/LANDBOUN/land_boundary.htm)). Durch IBWC wurde bereits im Jahr 1930 ein Programm zur Kontrolle und Verhinderung von Überflutungen des Grenzgewässers ‚Nogales Wash‘ in den Grenzgemeinden Nogales, Nogales überwacht. In den 1950er-Jahren wurde mit einvernehmlicher Entscheidung beider Regierungen eine erste Abwasseranlage zwischen den Grenzgemeinden ‚Ambos Nogales‘ konstruiert und gebaut, die Ende der 1960er-Jahre vergrößert und erweitert wurde. Während die Gemeinde Nogales, Arizona, die Anlage betreibt, werden 75 % der Kosten für die Filterung und Aufbereitung des aus Mexiko kommenden Wassers von mexikanischer Seite getragen.

Das Mandat der IBWC wird nach allgemeiner Auffassung als zu eingeschränkt und zentralistisch beurteilt, was auch von den nationalstaatlichen Umweltbehörden so gesehen wurde; auch weitere Prä-‚Border XXI-Programme‘ werden als gescheitert betrachtet im Sinne einer integrativen Entwicklung, da statt einer langfristigen Planung lediglich Ad-Hoc-Krisenmanagement möglich sei (Udall Center 1993). Diese Kritikpunkte wurden bei der Entwicklung des ‚Border XXI‘-Programms berücksichtigt. So werden als Ziele des Programms die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Entwicklung und Umsetzung der Projekte sowie der Aufbau von größeren Kapazitäten im Umweltbereich und Dezentralisierung des Umweltmanagements in beiden Staaten genannt. Die zukünftige Rolle von Bürgerbewegungen und NGOs wird als entscheidende Weiterentwicklung betrachtet und soll gestärkt werden.

### **4.2.2.2. Einflüsse der NAFTA-Abkommen**

Für eine Verankerung des trinationalen ‚Committee for Labor Cooperation‘ in den Bevölkerungen sorgt das Klagerecht von Einzelpersonen gegen arbeitsrechtliche Verletzungen unabhängig davon, ob sie im eigenen und in den anderen Mitgliedsländern stattfinden. Allerdings wird den NAFTA-Mitgliedsstaaten ein mangelnder Wille zur Überprüfung und Einhaltung der nationalen Standards vorgeworfen. So schreibt ‚Human Rights Watch‘ zum Thema ‚Trading Away Rights. The Unfulfilled Promises of NAFTA’s Labor Side Agreement.‘, dass die NAFTA-Parteien ihr Versprechen, sich für eine Verbesserung der Arbeitsrechte im NAFTA-Raum einzusetzen, nicht gehalten hätten, was auf die geringe Aktivität der NAALC zurückgeführt wird; zudem fehle ein unabhängiges

Kontrollgremium; die bi- und trinationalen Mechanismen werden durch eine Vielzahl sich überlagernder zwischenstaatlicher Probleme limitiert; es sind auch keine einheitlichen Standards definiert, die als Grundlage von Beschwerden herangezogen werden können und, wenn sie berechtigt sind, von den nationalen NAOs nicht geahndet werden können.

Der NAFTA-Analyst SCHOTT nennt dagegen als positiven Nebeneffekt der 21 Fälle, die bis 1999 an das ‚National Administrative Offices‘ übergeben wurden, vor allem die Publizität der Vorfälle: „*Disputes concerning unfair labor practices (primarily denial of right of association) have benefited from the glare of publicity afforded by the pacts*“ (Schott 1999). Der NAALC-Prozess verbessert den Informationsstand über die nationalen Standards (McKennirey 1997); Informationen sind Grundvoraussetzung, um Kampagnen wie Verbraucherboykott, Solidarität und Right-to-Know-Kampagnen grenzüberschreitend organisieren zu können. Gewerkschaften und NGOs erwarten durch die Zunahme der Informationen und Kenntnisse eine grenzüberschreitende Vernetzung, die einen wirkungsvolleren Druck auf die Einhaltung von Mindeststandards ausüben kann. Als erfolgreiches Beispiel gilt ‚Echlin Allianz‘, ein Zusammenschluss von zwölf Gewerkschaften aus den drei Mitgliedsländern, deren Ziel es ist, abgestimmte Kampagnen zu organisieren (Brown 1998). Ein anderes Beispiel ist die ‚Coalition for Justice in the Maquiladoras‘, die als grenzübergreifende Koalition das NAALC-Instrumentarium nutzt, um die Arbeitsbedingungen in der mexikanischen Grenzregion zu verbessern. Erste Grundstrukturen einer grenzüberschreitenden Vernetzung sind bereits gelegt worden, auf die ‚Maquiladora‘-Unternehmer mit starker Ablehnung reagieren. So listen REZA/PEAKE/DYCK verschiedene NAO-Untersuchungen von Verstößen gegen arbeitsrechtliche Standards auf, die als Reaktion auf abgestimmte gewerkschaftliche Aktionen entstanden sind (Reza/Peake/Dyck 1996).

Im Unterschied zum Zusatzabkommen über Arbeitsrecht betont das ‚North American Agreement on Environmental Cooperation‘ die Notwendigkeit öffentlicher Beteiligung („public participation“) am Umweltschutz und nennt die Etablierung transparenter Strukturen sowie die Mitwirkung der Öffentlichkeit in der Entwicklung umweltpolitischer Gesetzgebung als Zielsetzung (NAAEC Preamble, Part One, Objectives, Article 1: Objectives). Eine Mitarbeit von Grenzexperten, subnationalen Akteuren sowie Nichtregierungsorganisationen wird durch drei beratende Gremien gewährleistet. Beide ‚side-agreements‘ haben die Vernetzung der Akteure im jeweiligen Politikfeld unterstützt. „*As the NAAEC led to increased interaction among environmental interest groups, so the NAALC has fostered substantial cooperation among labor unions of the Parties*“ (Abbott 1999). Die Ausbildung von Vernetzungen gilt gerade auch für den Bereich der Gewerkschaften: „*In a number of recent cases, labor and community organizations have joined forces across the border to support union organizing drives in Mexico*“ (Wise/Waters 2001).

Während Grenzakteure die Gründung von NADBank und BECC zunächst sehr positiv einschätzten, gibt es Kritikpunkte, die mittlerweile zu einer eher kritischen Haltung beitragen: Zum einen löste die schleppende Umsetzung – u.a. die langatmige Besetzung der BECC-Gremien sowie die zögerliche Vergabe der ersten NADBank-Kredite – große Verärgerung aus (U.S. GOA 1994). Die Gründung von NADBank und BECC weckte hohe finanzielle Erwartungen und Hoffnungen auf zusätzliche Bundesgelder, die jedoch nicht erfüllt wurden. Insbesondere die NADBank wurde für ihre mangelhafte Öffentlichkeitsarbeit kritisiert: Die NADBank war „*not being designed with community outreach in mind*“ (Hale 1999). Darüber hinaus sind sowohl die BECC als auch die NADBank projektbezogen angelegt und verfügen über kein langfristiges Förderkonzept.



Die Fördervorgaben werden als nicht praxisgerecht beurteilt, da sie die Finanzschwäche vieler Gemeinden in der Grenzregion zu wenig berücksichtigen, insofern viele lokale Kommunen weder administrativ noch finanziell in der Lage sind, größere Kredite für Infrastrukturprojekte zurückzuzahlen. Die Kommunen fordern daher stattdessen nicht rückzahlbare Bundesfördergelder für die Grenzregion (Lustig 1997). Die Grenzakteure stufen die NADBank-Kredite als „zu teuer“ ein; so orientieren sich die Zinsen nicht an marktüblichen Konditionen, sondern werden anhand der tatsächlichen Kosten ermittelt. Als Kreditgeber ist die NADBank in den USA teurer als zahlreiche andere Bankinstitute wie zum Beispiel die ‚Community Development Block Grants‘ oder ‚State Revolving Funds‘. In Mexiko haben Gemeinden nicht das Recht, selbstständig Kredite aufzunehmen, sie können also Kredite, die sie bei der NADBank beantragen, zusätzlich nur mit vorheriger Zustimmung durch politische Entscheidungsträger der nächsthöheren Ebene bekommen. Erst seitdem die Vergabe von NADBank-Krediten mit dem EPA-Fonds verbunden ist, die nicht zurückzahlbar und sowohl von mexikanischen als auch amerikanischen Kommunen beantragt werden können, sind diese Gelder nach Aussagen von Grenzakteuren tatsächlich sinnvoll und einsetzbar. Gelder aus dem nicht zu tilgenden EPA-Fonds sind allerdings zweckgebunden und dürfen nur für kommunale Projekte im Wasser- und Abwasserbereich unter folgenden Voraussetzungen eingesetzt werden: *„Projects may be located in either Mexico or the United States, but must have a U.S.-side interest. Priority will be given to projects with benefits on both sides of the border”* ([http://www.nadbank.org/english/Programs/BEIF/BEIF\\_text.html](http://www.nadbank.org/english/Programs/BEIF/BEIF_text.html)).

In Arizona wurde zur Abstimmung und Planung im Sommer 1995 im ‚Arizona Department of Commerce‘ ein eigenständiges Büro für die Finanzierung grenzregionaler Infrastrukturmaßnahmen (Border Infrastructure Finance Office) eröffnet. Motiv war die Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages, die zu erwartende Ausweitung des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs sowie die Notwendigkeit, bessere Abstimmungsmechanismen mit Bundesakteuren für Finanzierungsmaßnahmen zu finden (Sanger 1996). Bereits Ende 1996 wurde BECC-NADBank eine ausführliche Studie über die infrastrukturellen Bedürfnisse Arizonas überreicht (notwendige Finanzierungsmaßnahmen wurden auf 700 Millionen US-Dollar geschätzt, plus weitere 50 Millionen US-Dollar für Colonias). Auch die ‚Arizona International Development Authority‘ wurde mobilisiert, um Grenzgemeinden den Zugang zu bundesstaatlichen NADBank-Geldern zu erleichtern (Arizona-Mexico Commission 1997). Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ sowie das Handelsministerium von Arizona setzten eigens einen NADBank/BECC-Koordinator ein, der als Ansprechpartner für die Grenzgemeinden dazu beitragen soll, dass ausreichend NAFTA-Gelder an die Grenze fließen.

#### **4.2.2.3. Post-NAFTA-Einflüsse**

Der originäre NAFTA-Vertrag enthält weitgehende Rechte für den Schutz ausländischer Direktinvestitionen, die die Hoheitsrechte von US-Einzelstaaten einschränken. Es wurde die Vereinbarung getroffen, dass den Gewinn mindernde Auflagen zum Beispiel im Umweltschutz von Investoren gegebenenfalls eingeklagt werden können. *„Since NAFTA was implemented in 1994, corporate investors in all three countries have used these new investor rights to challenge a variety of national, state and local policies and decisions”* (Public Citizen 2001). Im Konfliktfall legen trinationale ‚panels‘ – unter Ausschluss der Öffentlichkeit – eventuelle Schadenersatzforderungen fest. Zwar können durch Schadenersatzklagen nicht die Gesetze verändert werden, aber allein durch die Androhung von zukünftigen Kompensationen würde derselbe Effekt erzielt werden: *„Elite power politics, they [protestors against corporate-dominated globalization] contend, is imposing*

*rules on the global economy that effectively shut out competing voices and values, that slyly undermine the sovereign capacity of a nation to defend its own citizens' broader interests."* (Greider 2001). Diese unter Chapter 11 des NAFTA-Vertrages angesprochenen Vereinbarungen haben Befürchtungen geweckt, dass mit der Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages staatliche Souveränitäten aufgegeben werden, mit denen sowohl Einzelstaaten, Umweltschützer, aber auch konservative Kreise nicht einverstanden sind.

In Reaktion auf diese Kritik hat der Handelsbeauftragte der US-Regierung, der ‚US Trade Representative‘ (USTR) neue Mechanismen der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung eingeführt, an denen die Öffentlichkeit, unterschiedliche politische und gesellschaftliche Sektoren sowie zum Zweck der Abstimmung einzelstaatliche und kommunale Regierungen beteiligt sind. Diese Form des ‚Outreach‘ wird unter dem durch NAFTA neu geschaffenen ‚Office of Intergovernmental Affairs and Public Liaison‘ (IAPL) organisiert. Im Bericht des US-Präsidenten heißt es, die Gründung von IAPL soll die Abstimmung verstärken: *„to expand and enhance USTR's partnership with an outreach to state and local governments, the business and agricultural communities labor, environmental, consumer, and other domestic groups“* (USTR 2000). Zu den weiteren unter NAFTA geschaffenen Mechanismen gehört das ‚State Point of Contact System‘. Einzelstaaten werden aufgefordert, einen NAFTA-Beauftragten im Gouverneursbüro zu benennen, über den kontinuierlich die zweiseitige Kommunikation zwischen Bund und Einzelstaaten geführt wird; dieser Beauftragte informiert den USTR über einzelstaatliche und kommunale Interessen.

Weitere post-NAFTA-Abkommen wie ‚New Border Vision‘ oder ‚President's Interagency Task Force on the Economic Development of the Southwest Border‘ werden von den Grenzakteuren als wenig mehr denn politische Lippenbekenntnisse gewertet; auch die U.S. GAO kommt zu dem Schluss: *„While such binational mechanisms have been able to make some improvements in certain areas, they have not been able to close the gap between what is needed and what exists“* (U.S. GAO 1999: 3). Die Einführung der ‚Task Force‘ hat zudem den Unwillen von Grenzkommunen hervorgerufen, da hier erstmals seit dem ‚La Paz Agreement‘ die Grenzregion neu definiert wird, wonach ein Radius von 150 Kilometer beiderseits der Grenze nunmehr das Grenzgebiet markiert. Nach dieser Definition wären auch Kommunen wie Tucson als Grenzregion zu bezeichnen, die allerdings wirtschaftlich erheblich besser positioniert sind als die unmittelbar an der Grenze liegenden Kommunen.

## 5. Kapitel: Dezentrale Zusammenarbeit in den Grenzregionen

### 5.1. Deutsch-Polnische Grenzregion

#### 5.1.1. Euroregion *Pro Europa Viadrina* in der deutsch-polnischen Grenzregion<sup>160</sup>

Die Landesregierung Brandenburg definierte Anfang der 1990er-Jahre in Übereinstimmung mit den Leitideen der Europäischen Union, dass Zusammenarbeit in Grenzregionen von unten wachsen müsse (Der Bevollmächtigte des Landes Brandenburg 1993), womit noch vor der offiziellen Gründung der Euroregion die Priorität der kommunalen Ebene ausdrücklich hervorgehoben wird. Am 21.12.1993 wurde die Euroregion ‚Pro Europa Viadrina‘ als freiwilliger Zusammenschluss von Gebietskörperschaften in der Grenzregion gegründet; sie entstand als Pendant zu bereits bestehenden Euroregionen.<sup>161</sup> Der Gedanke zur Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kontakte kam nach Aussage von Gründungsmitgliedern aus anderen Grenzregionen vornehmlich durch die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). Diese *„Initiative von unten“* wurde vom Bund und dem Land Brandenburg gleichermaßen unterstützt. Sowohl der Gründungsvertrag als auch die Geschäftsordnung der Euroregion beziehen sich auf die inhaltlichen Vorgaben der deutsch-polnischen Verträge sowie der europäischen Konventionen. Insgesamt bestehen vier Euroregionen entlang der deutsch-polnischen Grenze.<sup>162</sup>

##### 5.1.1.1. Zielsetzung

In der Präambel des Gründungsvertrages sind folgende Ziele festgelegt:

- Ein gut nachbarschaftliches Verhältnis zwischen Deutschen und Polen zu gewährleisten;
- die regionale Identität der Grenzbevölkerung durch eine gemeinsame Zukunftsperspektive zu festigen;
- den Wohlstand durch die Schaffung einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion zu heben;
- die Idee der europäischen Einheit und der internationalen Verständigung zu fördern;
- gemeinsame Vorhaben festzulegen und die Mittel für die Realisierung zu beantragen (Euroregion Pro Europa Viadrina 1999).

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, wird eine Angleichung der heterogenen Strukturen innerhalb der Grenzregion angestrebt, u.a. durch euroregionale Projekte, die durch europäische Fördergelder finanziert werden. Bereits im Gründungsvertrag wird die Pflicht zur kontinuierlichen Information über Maßnahmen und Vorhaben festgelegt, auch wenn diese *„die andere Vertragsseite nur indirekt betreffen“* (Landesamt für Datenverwaltung und Statistik Brandenburg 1997: 28).

---

<sup>160</sup> Soweit nicht anders ausgezeichnet, beruhen Informationen auf Veröffentlichungen der Euroregion Pro Europa Viadrina 1999, Euroregion Pro Europa Viadrina 1999a, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg, der polnischen Website der Euroregion <http://www.viadrina.org.pl/struktura.php> sowie persönlichen Interviews.

<sup>161</sup> Die erste ‚Euroregion‘ wurde 1958 entlang der deutsch-niederländischen Grenze bei Enschede/Gronau gegründet; weitere Gründungen folgten, zumeist innerhalb der EU oder an der Grenze zur Schweiz. Als Interessenvertretung wurde 1971 die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) ins Leben gerufen, die eng mit der europäischen Ebene zusammenarbeitet.

<sup>162</sup> Im Norden Pomerania, hier sind Gebietskörperschaften Brandenburgs und Mecklenburg-Vorpommerns sowie Südschwedens beteiligt, Pro Europa Viadrina und Spree-Neiße-Bober im Brandenburgischen und im Süden die trinationale Euroregion Neiße-Nissa-Nysa zwischen Sachsen, Polen und Tschechien.

### 5.1.1.2. Aufbau und Struktur

Getragen wird die Euroregion vom deutschen Verein Mittlere Oder und dem Verein der polnischen Gemeinden der Euroregion Pro Europa Viadrina.<sup>163</sup> Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird durch eine Rahmenvereinbarung zwischen den Vereinen gewährleistet. Bei der Euroregion handelt es sich um den freiwilligen Zusammenschluss lokaler Gebietskörperschaften; die Euroregion ist kein eigenständiges Rechtssubjekt. Parallel zur Gründung der Euroregion entsteht ein extern ausgearbeitetes Entwicklungs- und Handlungskonzept, das eine Öffnung der Euroregion für neue Mitglieder und Themenschwerpunkte vorsieht. Konkretere Ziele, Form und Grundlagen der Zusammenarbeit sind in der Geschäftsordnung festgelegt.

Organe der Euroregion sind der Rat, das Präsidium, das Sekretariat, die Revisionskommission sowie 3 Arbeitsgruppen. Der Rat verfügt über die Richtlinienkompetenz und besteht aus 20 Mitgliedern, jeweils 10 deutschen und 10 polnischen. Er wählt das Präsidium, beschließt die Geschäftsgrundlagen, bestätigt die Vorlagen, koordiniert die Finanzen und beruft die Revisionskommission. Zu den deutschen Ratsmitgliedern gehörten im Jahr 1999 Landtagsabgeordnete, die Stadt Frankfurt (Oder) in Person des Oberbürgermeisters, Vertreter der Europa Universität, IHK sowie Mitglieder des Europaparlamentes und der Kammern. Das Präsidium wird aus 4 Ratsmitgliedern gewählt; der Vorsitz wechselt alle 2 Jahre. Er vertritt die Euroregion nach außen, setzt die Ratsbeschlüsse um, leitet das Sekretariat an und ruft die Arbeitsgruppen ein, wobei die Arbeitsgruppen vom Präsidium berufen werden. Aufgabe der Arbeitsgruppen ist die Entwicklung von Projekten, die ins Arbeitsprogramm der Euroregion aufgenommen werden. Die Mitarbeit in den Arbeitsgruppen steht allen Beteiligten offen. Es gibt die Arbeitsgruppen Projektmanagement, Tourismus und Wirtschaft<sup>164</sup>. Die AG Projektmanagement ist vor allem mit der Koordination der europäischen Fördergelder sowie der Abstimmung mit dem Land und der Europäischen Union beschäftigt. Die Sekretariate befinden sich in Frankfurt (Oder), Slubice und Gorzow und werden jeweils von einem Geschäftsführer geleitet, der die organisatorische Verantwortung für die laufende Arbeit trägt und die Arbeitsgruppen koordiniert.

### 5.1.1.3. Akteure

Die Vereine bestimmen eigenständig über die Zusammensetzung ihrer Mitglieder. Auf deutscher Seite sind sowohl Vertreter von Gebietskörperschaften als auch NGO und Wirtschafts- und Sozialpartner Mitglieder; Wirtschaftskammern sind erst später als Mitglieder aufgenommen worden. Auf polnischer Seite ist die Mitgliedschaft auf Gemeinden beschränkt.<sup>165</sup> Die geographische sowie territorial-administrative Größe beider Seiten veränderte sich durch einen Zuwachs an Mitgliedern und durch die seit 1993 in Brandenburg und Polen vollzogenen Kreisgebietsreformen. Die politischen Verantwortungen der Gemeinden, Landkreise sowie der Wojewodschaften unterscheiden sich erheblich von den Kompetenzen und Strukturen auf deutscher Seite (siehe hierzu Euroregion Pro Europa Viadrina 1999a); so gibt es in Polen kein Pendant zu den deutschen Kreisen und regionalen Planungsgemeinschaften.

---

<sup>163</sup> Nach der polnischen Kreisgebietsreform im Jahr 1997 schlossen sich der Verein Lubuser Gemeinden und der Verband Gorzower Gemeinden zusammen.

<sup>164</sup> Eine weitere Arbeitsgruppe Logistik war Ende der 1990er-Jahre geplant, wurde aber noch nicht verwirklicht.

<sup>165</sup> Allerdings haben im Jahr 1997 auch der polnische Teil des interregionalen Gewerkschaftsrates und die Gorzower Arbeitgeberorganisation ihren Beitrittswillen bekundet.

Zu den deutschen Gebietskörperschaften gehören die kreisfreie Stadt Frankfurt/Oder, der Landkreis Märkisch Oderland, der Landkreis Oder-Spree<sup>166</sup>, die Stadt Eisenhüttenstadt sowie das Amt Odervorland. Weitere Mitglieder sind das World Trade Center Frankfurt/Oder, der Verein Frankfurter Brücke, die IHK, die Handwerkskammer<sup>167</sup>, die Brandenburg Messe Frankfurt/Oder, der Gewerkschaftsrat, der Bildungs- und Beschäftigungsverein Wriezen, der evangelische Kirchenkreis sowie der Verein Soteria als Einrichtung der alternativen Psychiatrie zur sozialen und beruflichen Wiedereingliederung.

In die Arbeitsgruppen werden auch Vertreter von Organisationen berufen, die nicht Mitglieder der Euroregion sind. Mitglieder der Arbeitsgruppe Tourismus sind Tourismusvereine, Arbeitsfördervereine und Stadtverwaltungen. In der AG Projektmanagement sind Stadtverwaltungen, regionale Planungsgemeinschaften, nachgeordnete Behörden der Brandenburger Ministerien, IHK und die Europa-Universität tätig. Die AG Wirtschaft bilden das WTC, Technologiepark Ostbrandenburg, Wirtschaftsfördervereine, Gewerkschaftsbund, Kammern und das Frankfurter Institut für umweltorientierte Logistik.

#### **5.1.1.4. Inhalte der Arbeit**

Die Aktivitäten und Projekte der deutsch-polnischen Euroregionen werden über die EU-Strukturfonds sowie die Finanzinstrumente zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt finanziert: Auf deutscher Seite stehen hierfür INTERREG-Mittel, auf polnischer Seite PHARE-CBC-Mittel zur Verfügung.<sup>168</sup> Die Aufteilung auf drei Strukturfonds wurde in einem Rahmenabkommen zwischen der Bundesrepublik und Polen vom Dezember 1994 geregelt. Über diese europäischen Fördermittel werden die Projekte mit bis zu 75 % der Gesamtkosten finanziert; der Rest wird von den Kommunen, gemeinnützigen Trägern und dem Land aus Eigenmitteln aufgebracht; in Brandenburg entfallen in der Regel 20 % auf die Kommunen als Eigenanteil. Den europäischen Förderprogrammen PHARE und INTERREG sind verschiedene Prioritäten zugeordnet und sie unterscheiden sich auch hinsichtlich der Struktur.

Jede Euroregion erarbeitet Entwicklungs- und Handlungskonzepte für die Verwendung der INTERREG-Mittel. Diese Vorschläge fließen in das ‚Operationelle Programm‘ (OP) des Landes Brandenburg für die drei Fördersektoren von INTERREG ein. Die Operationellen Programme beinhalten eine Analyse der Grundsituation inklusive Daten und Statistiken sowie einen Plan für die Lösung der bestehenden Probleme. Die EU-Kommission entscheidet über die Annahme der OPs und damit über die Verteilung der Mittel aus den Strukturfonds. Im Unterschied dazu geht das Programm PHARE zunächst auf einen Plan zwischen der nationaler Regierung in Warschau und der Europäischen Union zurück; regionale Akteure werden in die Konzeptionierung nicht einbezogen; statt ‚Operationeller Programme‘ werden hier ‚Indikative Programme‘ (MIP) ausgehandelt, für die ein Förderrahmen festgelegt wird. Die PHARE-Programme werden jährlich genehmigt, während die Förderkriterien der fortlaufenden INTERREG-Finanzierung in ‚Operationellen Programmen‘ festgelegt sind. Erst seit 1999 werden Mittel aus einem Fonds für

---

<sup>166</sup> Zu den ursprünglichen Mitgliedern gehörten die Kreise Bad Freienwalde, Strausberg, Seelow, Fürstenwalde, die seit der Kreisgebietsreform des Landes Brandenburg 1993 zu den Kreisen Märkisch-Oderland und Oder-Spree gehören.

<sup>167</sup> Die Handwerkskammer ist erst 1998 beigetreten, was auf eine zurückhaltende Einstellung der grenzregionalen Wirtschaftsakteure schließen lässt.

<sup>168</sup> Bis 1999 standen für die Euroregion Pro Europa Viadrina 86 Millionen DM an INTERREG-Mitteln und 125 Millionen DM PHARE-CBC-Mittel zur Verfügung.

Kleinstprojekte nach einheitlichen Regeln vergeben. Anträge auf Fördergelder werden meist von Kommunen, den Euroregionen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Wirtschaftsförderungsgesellschaften sowie gemeinnützigen juristischen Personen gestellt und müssen von der Euroregion angenommen werden.

Die Förderstrategie von INTERREG II setzt in Brandenburg<sup>169</sup> auf die Bereiche Verkehr, Infrastruktur, Umwelt, wirtschaftliche Entwicklung, Landwirtschaft und Humanressourcen; hierzu werden alle drei Strukturfonds eingesetzt.<sup>170</sup> Im Einklang mit dem Gründungsvertrag der Euroregion werden als oberste Ziele des INTERREG-II-Programms für die Euroregion Pro Europa Viadrina die Verbesserung des Lebensstandards und die Erhöhung der Wirtschaftskraft durch die Schaffung eines integrierten grenzüberschreitenden Wirtschaftsraums angegeben. Als Förderziele werden darüber hinaus die Senkung der Arbeitslosenzahlen, die Erhöhung der regionalen Identität und die Förderung der gut nachbarlichen Beziehungen hervorgehoben; daneben die Förderung der regionalen Identität als Voraussetzung für die Kooperation, Tourismusentwicklung, Kulturarbeit und Kultureinrichtungen, Entwicklung des ländlichen Raumes, Umweltmaßnahmen und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Auch eine gezielte Förderung von KMU im Grenzgebiet, eine Neuorientierung der Landwirtschaft für umweltverträgliche Maßnahmen und ökologische Erneuerung sowie zahlreiche Beschäftigungsmaßnahmen sind Inhalt des INTERREG-II-Programms; zudem werden auch Mittel für die Beseitigung der Hochwasserschäden 1997 eingesetzt. Die INTERREG-Mittel werden wie folgt verteilt: Das jeweilige Bundesfachministerium muss im Auftrag des Landesfachministeriums einen Antrag bei der jeweiligen Generaldirektion in Brüssel für die Überweisung der Mittel aus dem betreffenden Fonds stellen. Dem Antrag muss eine Beschreibung der vorgesehenen Maßnahmen beigefügt sein; die Maßnahmen können jedoch auch allgemeinen Charakter haben, entsprechend dem im OP festgelegten Prioritätenkatalog. Die Kooperationen ergeben sich aus den unterschiedlichen Verantwortungsgebieten der für INTERREG zur Verfügung stehenden Strukturfonds; insgesamt ergeben sich folgende Verantwortungsbereiche:

Das ‚Operationelle Programm‘ enthält eine Prioritätenliste für Maßnahmen, die zukünftig zu finanzieren sind; größte Bedeutung haben Verkehrs-, Infrastruktur und Umweltmaßnahmen. Zu den Verkehrsmaßnahmen gehören die Verbesserung des regionalen Nahverkehrs und der Ausbau von Rad-, Wander- und Wasserwegen. Zu den Maßnahmen im Bereich Infrastruktur zählen Projekte zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung und der Abwasser- und Müllentsorgung. Unter Umweltmaßnahmen werden der Katastrophenschutz und Präventionen im Bereich Luft- und Wasserverschmutzung verstanden. Prioritäten ersten Grades werden über EFRE-Mittel finanziert, was einem Anteil von 37,9 % der verfügbaren INTERREG-II-Mittel entspricht. Prioritäten zweiten Grades werden der wirtschaftlichen Entwicklung zugewiesen, vor allem Förderung von KMU, insofern sich diese nicht mit nationalen Fördermaßnahmen überschneidet. Andere Maßnahmen betreffen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Unternehmen und Forschungseinrichtungen, Technologietransfer sowie Handel und Marketingstrategien. Prioritäten dritten Grades betreffen die Landwirtschaft; hierunter fallen regionale Naturschutzgebiete zur Förderung des ländlichen Tourismus, die durch die EAGFL-Mittel finanziert werden und sich auf 12,2 % der Gesamtmittel summieren. Prioritäten vierten Grades umfassen Raumplanung, Studien und technische Hilfe; dazu gehören die

---

<sup>169</sup> Zu folgenden Ausführungen siehe Operationelles Programm des Landes Brandenburg für die EG-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II für die Euroregionen Spree-Neiße-Bober und Pro Europa Viadrina in der brandenburgisch-polnischen Grenzregion 1995.

<sup>170</sup> Brandenburg erhält rund 20 % der INTERREG II-Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds. Danach ist der Schwerpunkt, den Brandenburg auf die Förderung von Humanressourcen innerhalb der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit legt, erheblich höher als in den anderen deutschen Bundesländern entlang der EU-Außengrenze (Jaedicke/Schwab 1999).

Abstimmung der ‚Operationellen Programme‘ von INTERREG und PHARE-CBC sowie Vorarbeiten zu in Planung befindlichen Programmen. Diese Kosten fallen ebenfalls unter EFRE und summieren sich auf 5,2 % der Gesamtmittel. Unter Prioritäten fünften Grades werden menschliche Ressourcen verstanden; dazu gehören Kontakte, Veranstaltungen, Informationen für Einwohner, Vereinigungen, Sprachunterricht und Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich. Diese Ausgaben werden vom ESF-Fonds getragen und belaufen sich auf über 20 % der gesamten INTERREG-Mittel.

Ausschließlich in dieser Klassifizierung wird auf die Verstärkung der regionalen Identität, der Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen und der europäischen Identität abgehoben. Für die menschlichen Ressourcen werden als Teilnehmer die Euroregionen, Länder, Organisationen und Einrichtungen kultureller, wissenschaftlicher und sportlicher Art genannt; begünstigt werden neben den Einwohnern die als Teilnehmer benannten Einrichtungen.

INTERREG-Projekte werden mit den Projektträgern, den Euroregionen und den Fachressorts entwickelt und vom Lenkungsausschuss ausgewählt; dieser überwacht die Umsetzung hinsichtlich der Einhaltung von Zielen und Strategien der Gemeinschaftsinitiativen nach Maßgabe der vorgegebenen Leitlinien der EU. Der Lenkungsausschuss gibt zu den eingereichten Projektanträgen eine gemeinsame Empfehlung ab, die für die Bewilligung der INTERREG-II-Mittel durch die Fondsverwalter der Landesregierung bindend ist. Zur Überprüfung und Kontrolle muss das Ministerium spätestens 6 Monate nach Beendigung des Durchführungsjahres der EU-Kommission einen Lagebericht und nach Abschluss einen Schlussbericht vorlegen. Projektanträge im Rahmen der Förderung durch INTERREG-Mittel werden von der Euroregion an das Brandenburger Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten geschickt, das wiederum das Wirtschaftsministerium und die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) als Prüfstelle informieren. Die ILB gibt eine gesamtwirtschaftliche Bewertung des Projektes ab, gleichzeitig werden die Erstanträge von allen Ministerien geprüft<sup>171</sup>. Bei Projekten, die durch zwei Fonds gefördert werden, werden zudem die entsprechenden Geschäftsbesorger einbezogen.<sup>172</sup> Das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten leitet den Lenkungsausschuss und kontrolliert die Ergebnisse anhand der vorgegebenen Indikatoren. Stimmberechtigt im Lenkungsausschuss sind Vertreter der Euroregionen sowie der Fachressorts der Landesregierung; die Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) ist als beratendes Mitglied ohne Stimmrecht an den Beratungen beteiligt. Als weitere Gäste (ohne Stimmrecht) können Vertreter der Nachbarwojewodschaften sowie der EU-Kommission und das Bundeswirtschaftsministerium teilnehmen.

Unter INTERREG IIA standen rund 200,3 Millionen DM Fördermittel für Brandenburg zur Verfügung. Es wurden zwischen 1994 und 1999 insgesamt 250 Projekte realisiert, vor allem im Straßenbau, Umweltschutz, für touristische Erschließung und zur Stärkung der lokalen und regionalen Wirtschaft. Von diesen Projekten waren allerdings nur wenige mit grenzüberschreitenden Aktivitäten verbunden; dazu gehören das Collegium Polonicum und die grenzüberschreitende Abwasserkläranlage in Guben-Gubin. Als Hauptgrund für die geringe Anzahl grenzüberschreitender Projekte werden das Territorialprinzip und die unterschiedlichen Programmperioden genannt (Landtag Brandenburg 2000). Unter INTERREG IIC wurden dann 11 Projekte finanziell gefördert, davon 7 im Ostseebereich.

---

<sup>171</sup> Die Koordination erfolgt durch die jeweiligen EU-Referenten, die diese an die Fachreferenten im Ministerium weiterleiten.

<sup>172</sup> Jedes der in Brandenburg mit INTERREG-Fördermaßnahmen beschäftigten Ministerien hat einen eigenen Geschäftsbesorger für die Strukturfonds: für das Wirtschaftsministerium die ILB, für das Sozialministerium die BBJ Consult und für das Landwirtschaftsministerium das Amt für Agrarordnung.

Aus 9 Gemeinschaftsinitiativen wurden von 1994 bis 1999 über 61 Millionen DM aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eingesetzt, davon 40,1 Millionen DM im Rahmen von INTERREG II; fast 1/4 davon flossen den KMU zur Qualifizierung für grenzüberschreitende Kooperationen zu (Landtag Brandenburg 2000).

Zu den wichtigsten mit INTERREG-IIA-Mitteln geförderten Projekten in der Euroregion Pro Europa Viadrina gehören die gemeinschaftlichen Umweltberichte der Städte Frankfurt (Oder) und Slubice, ein Applikationszentrum Ostbrandenburg für Laser- und Strahltechnik, das Collegium Polonicum sowie Fahrradwanderwege in den Landkreisen Märkisch-Oderland und Oder-Spree, ein zweisprachiger Radführer um die Lebuser Seenplatte sowie Hafenanlagen an der mittleren Oder und Warthe. Über PHARE-CBC-Mittel wurden der Zollabfertigungsterminal Swiecko II, das Collegium Polonicum, die Modernisierung von Landstraßen und des Eisenbahnüberganges Kunowice-Frankfurt (Oder), die kommunalen Kläranlagen in Sulecin, Slonsk, Rzepin finanziert (Euroregion Pro Europa Viadrina 1999, Informationsbroschüre); zudem wurde Aufbauhilfe bezüglich der politischen Organisationsformen geleistet. Auf Anregung des Deutschen Landkreistages gaben Brandenburger Landkreise nach der polnischen Kreisgebietsreform in Form von Expertenaustausch und Beratung Hilfestellung; dies wurde über die Euroregionen organisiert und entspricht den Zielvorstellungen der Europäischen Kommission im Sinne der Beitrittspartnerschaften.

Im Herbst 1999 begann die Arbeit am Planungsdokument für INTERREG III.<sup>173</sup> Nach den Vorgaben der EU-Kommission wurde ein Förderdokument für das gesamte Grenzgebiet zu Polen erstellt (Joint Program Document), das unter Beteiligung von 3 Landesregierungen und 3 Wojewodschaften aufeinander abgestimmt werden musste. Für INTERREG III standen lediglich EFRE-Mittel zur Verfügung. Daneben wurde ein Kleinfonds für ‚Mensch-zu-Mensch‘-Projekte bis zu 5000 EURO eingeführt, über die direkt in der Euroregion entschieden werden kann. Unter INTERREG III wurden verschiedene deutsch-polnische Arbeitsgruppen in der Grenzregion gebildet, die Funktionen des Lenkungsausschusses übernahmen; den Vorsitz teilten sich das Marschallamt Lebus und das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten. Das für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Brandenburger und Lebuser Grenzgebiet gemeinsam erarbeitete Programmplanungsdokument (‚Joint Programming Document‘) definiert als erstes Ziel die sozio-ökonomische Entwicklung der Grenzregion; dazu gehören die Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung, der Ausbau eines leistungsfähigen Transitraums (inklusive Infrastruktur), Schutz der Naturressourcen und Verbesserung des Umweltschutzes, Aufbau und Umgestaltung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums als Wirtschaftsfaktor der Region, Abbau der Arbeitslosigkeit, Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie der Schaffung funktionierender grenzüberschreitender regionaler Netze (Landtag Brandenburg 2000).

Die Prioritäten für Investitionen aus INTERREG III werden von der Landesregierung Brandenburg für den Brückenbau, die Stadtentwicklung und Stadterneuerung zur Stärkung der Region festgelegt; außerdem wird die Förderung des Wirtschaftsstandortes Ostbrandenburg-Westpolen geplant, die unter der Devise *„twin – eine Region, doppelter Vorteil“* von der eigens dafür eingerichteten Zukunftsagentur Brandenburg betreut werden wird (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2002). Darüber hinaus wird die Aufgabe in Angriff genommen, ein grenzübergreifendes Tourismuskonzept für Brandenburg und Polen zu erstellen. Hier ist nach Auffassung des Brandenburger Wirtschaftsministers der Aufbau einer Verkehrsinfrastruktur beiderseits der Grenze Grundvoraussetzung (Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg 2000a). Erste gemeinsame Projekte – die aus der Euroregion stammen – sind der Oder-Neiße-Radweg

---

<sup>173</sup> Unter INTERREG III steht dem brandenburgischen Teil der drei Euroregionen 257,8 Millionen DM zu (Landesregierung Brandenburg 2001a).



sowie der Europafernradweg R1. Die Gesamtkonzeption des grenzüberschreitenden Tourismuskonzepts wird in die Entwicklungs- und Handlungskonzeptionen der Euroregionen eingebunden.

## **5.1.2. Weitere Aktivitäten in der deutsch-polnischen Grenzregion**

### **5.1.2.1. Aktivitäten seitens des Bundeslandes Brandenburg**

Aus der Perspektive der Landesregierung Brandenburg soll Zusammenarbeit in der Grenzregion in erster Linie davon bestimmt sein, politische Lösungen für akute Probleme zu finden, „für deren Ursachen die Bevölkerung in den Grenzregionen kaum verantwortlich sind, deren Rückwirkungen sich an den Grenzen aber wie in einem Brennglas bündeln“ (Stolpe 1997). Tatsächlich liegt der Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Landespolitik auf der Kooperation mit der Euroregion. Zudem sind horizontale Kooperationen mit polnischen Grenzwojewodschaften durch ‚Gemeinsame Erklärungen‘ vereinbart worden, deren Hauptpartner die Wojewodschaft Lebus Land ist. Anfang 2000 wurden Arbeitsprotokolle erstellt, um die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz, Bildung, Jugend und Sport, Raumplanung, Verkehr, Stadtentwicklung, Arbeitsschutz, Frauen- und Familienpolitik sowie Gesundheitsschutz zu koordinieren (Informationen der Landesregierung Brandenburg [http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/grenzueberschreitende\\_zusammenarbeit.htm](http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/grenzueberschreitende_zusammenarbeit.htm)).

Ziel der Kooperationen ist der Auf- und Ausbau direkter Kontakte zwischen Experten, um die Zusammenarbeit jenseits der offiziellen Landespolitik zu ermöglichen; entsprechend wird auf das „relativ enge Beziehungsgeflecht zwischen brandenburgischen und polnischen Partnern in vielfältigsten Bereichen“ hingewiesen ([http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung\\_europa.htm](http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung_europa.htm)). Um die Abstimmung mit den polnischen und europäischen Ansprechpartnern zu fördern, arbeiten in jedem Landesministerium Referenten, die sich intensiv mit Polen bzw. der Europäischen Union beschäftigen. Im Jahr 1999 wurde darüber hinaus ein Polenbeauftragter des Ministerpräsidenten bestellt; dieser sieht seine Rolle als „Anreger“ zur Herstellung und Pflege von Kontakten zwischen dem Land, der Euroregion sowie Warschau und Brüssel. Inzwischen bestehen rund 70 Partnerschaften zwischen Brandenburger und polnischen Kreisen, Gemeinden und Städten (Landesregierung Brandenburg 2001a).

Oberstes Ziel der Politik der Landesregierung ist der Abbau der „mentalen Barrieren im Hinblick auf eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit mit unseren östlichen Nachbarn“ ([http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung\\_europa.htm](http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung_europa.htm).) Um die Zusammenarbeit zu intensivieren, wird ein Dialog zwischen den wichtigsten Beteiligten initiiert, der sowohl NGOs als auch Hochschulen und Kommunalpartnerschaften einbezieht. Es werden Vertrauen schaffende Maßnahmen eingeleitet, die „menschliche Kontakte“ ermöglichen, wie zum Beispiel über Schüleraustausch oder einen deutsch-polnischen Journalistenpreis.<sup>174</sup> Zur Vorbereitung der EU-Osterweiterung wurde eine Ressort übergreifende interministerielle Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Ministeriums für Justiz und Europaangelegenheiten gegründet, um auf die von der Landesregierung Brandenburg eingeräumte „mangelnde Europafähigkeit“ der eigenen Verwaltung zu reagieren: „Trotz erheblicher – auch finanzieller – Unterstützung unserer Region durch die EU und trotz beachtlicher Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes in den Angelegenheiten der EU über den Bundesrat ist das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu ihr von einer eher

---

<sup>174</sup> Auf Anfrage hieß es, im Jahr 2000 hätten hieran rund 6.000 Jugendliche teilgenommen.

skeptischen Grundhaltung geprägt. Schnell gefasste Vorurteile erlauben es oft nicht, Einsicht in und Interesse für die inneren Zusammenhänge und die Bedingtheiten europäischer Politik zu entwickeln. Das gilt – wenn auch in unterschiedlichem Maße – nicht nur für ‚Normalbürger‘, sondern auch für Entscheidungsträger im öffentlichen und privaten Bereich“ (Landesregierung Brandenburg 2001). Diesbezüglich werden staatliche und europäische Akteure dahingehend kritisiert, dass es ihnen bislang nicht gelungen sei, die Grenzregion von den Vorteilen einer nachbarschaftlichen Zusammenarbeit zu überzeugen; so sei „die Öffentlichkeitsarbeit der EU-Kommission und der Bundesregierung im Hinblick auf eine ‚Werbung‘ für die EU-Osterweiterung angesichts der sich verknappenden Zeit bis zum Beitritt bislang im Ergebnis hinter den Erwartungen zurückgeblieben“ (Landtag Brandenburg 2001).

Im Sommer 2001 legte die Brandenburger Landesregierung einen ersten Bericht zur Vorbereitung des Landes auf die EU-Osterweiterung vor. Zu den bereits implementierten Maßnahmen gehören Projekte im Bereich Infrastruktur und neue Grenzübergänge, Förderung von KMU, Förderung der Arbeitsmärkte durch Kooperation mit Nachbarwojewodschaften, Sprachbildung durch Jugendaustausch und Kooperation in den Bereichen der inneren Sicherheit und Justiz (<http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/briefe/beb-juliaugust2001.htm>). Wichtig eingeschätzt wird von Landesregierung das PHARE-Twinning-Konzept: „Es dient zwar in erster Linie der Vorbereitung der Beitrittskandidaten auf die EU-Mitgliedschaft, es ist jedoch auch für die Vorbereitung des Landes Brandenburg auf die Erweiterung von großem Wert, da die vom Land entsandten Experten durch ihre Aufenthalte in dem Partnerland zu Experten für dieses Land werden, weit über ihre fachliche Zuständigkeit hinaus“ (Landesregierung Brandenburg 2001a).

Im Wirtschaftsministerium arbeitet seit 1997 die ‚Arbeitsgruppe „Netzwerk Ostbrandenburg/Westpolen‘. Zusammen mit Wirtschaftsförderern der Wirtschaftsdezernate der Landkreise sowie regionalen Planungsgemeinschaften werden Strategien zur Erhöhung der Standortattraktivität der Grenzregion erarbeitet;<sup>175</sup> seit Sommer 2000 werden Akteure der Wojewodschaft Lubuski beteiligt. Bisher wurden lediglich Handlungsschwerpunkte identifiziert, Konzeptionen für die Schaffung eines einheitlichen grenzübergreifenden Wirtschaftsraumes bestehen nicht (Landtag Brandenburg 2000). Der Standort Grenzregion soll durch punktuelle Veranstaltungen wie die ‚Wirtschaftswoche an der Oder‘ gefördert werden (Märkische Oderzeitung, 12.1.1999), bei dem eine Vernetzung der Wirtschaftsakteure angestrebt wird. Für grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Unternehmen aus Brandenburg und Polen besteht ein Bürgerschaftsprogramm der Landesregierung, um die Beschaffung von Fremdkapital zu erleichtern;<sup>176</sup> zudem existiert ein Außenwirtschaftsberatungsprogramm für die Zusammenarbeit zwischen brandenburgischen und ausländischen Unternehmen, das auch Zuschüsse für Marketingkonzepte und andere Initiativen beinhaltet, allerdings nicht auf Polen beschränkt angelegt ist. Mit der Wojewodschaft Lebusen Land ist eine grenzüberschreitende Arbeitsmarktstrategie geplant, die den Informations- und Erfahrungsaustausch, gemeinsame Recherchen und Studien sowie gemeinsame Projekte für die berufliche Qualifizierung von Arbeitslosen zum Inhalt haben (Landesregierung Brandenburg 2001a). Das Land Brandenburg beteiligt sich an der Finanzierung der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft TWG, die sich allerdings vornehmlich um die Vermarktung des Wirtschaftsstandorts Westpolens kümmert.

Im Jahr 1998 wurde vom Land eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung grenzüberschreitender Wirtschaftspolitik und der gemeinsamen Investorensuche eingesetzt (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1998), an denen das

---

<sup>175</sup> Die Planungsregion Oderland-Spree ist geographisch identisch mit der Euroregion ‚Pro Europa Viadrina‘.

<sup>176</sup> Allerdings steht dieses unter Genehmigungsvorbehalt durch die Europäische Kommission.

Wirtschaftsministerium, Wirtschaftsförderungsgesellschaften sowie die Grenzkommunen beteiligt waren; polnische Partner waren nicht involviert. Ziel ist der Aufbau eines regionalen Kooperationsnetzwerks als Plattform zum Informationsaustausch. Die Aktivitäten richten sich auf den Aufbau von Infrastruktur, Anwerbung von gewerblichen Ansiedlungen und Betreuung von Investoren. Zudem wird die zielgruppenorientierte Akquise von Investoren hauptsächlich in Branchen gefördert, in denen Ostbrandenburg Standortvorteile aufweist wie zum Beispiel in den Sektoren Papier, Stahl, Chemie, Mikroelektronik und Logistik. Außerdem wird die Vermarktung korrespondierender Gewerbegebiete beiderseits der Oder gefördert (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1998). Hieraus entstand im Jahr 1999 eine erste Studie zur grenzüberschreitenden Clusterbildung bzw. der Entwicklung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeit. Als Ergebnis wird eine gemeinsame internationale Vermarktung der Region vorgeschlagen. Auch diese Studie – die vom Technologiepark und dem Investorcenter Ostbrandenburg in Frankfurt/Oder ausgearbeitet wurde – entstand ohne polnische Beteiligung.<sup>177</sup>

Nach dem Oderhochwasser im Jahr 1997 wurde in Brandenburg das ‚Oderprogramm Hochwasser‘ aufgelegt für die Entwicklung der Flusslandschaft. Dieses Programm zielte sowohl auf Maßnahmen zum Hochwasserschutz wie auf infrastrukturelle, regionalwirtschaftliche und umweltpolitische Maßnahmen ab. Das Konzept wurde von Brandenburg ausgearbeitet ohne vorherige Konsultationen mit kommunaler oder polnischer Seite (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr 1997);<sup>178</sup> entsprechend entstanden zwei divergierende Pläne: So unterschieden sich das polnische Programm ODRA 2006 und die brandenburgische Konzeption Oder 2003 vor allem hinsichtlich der Schwerpunkte; während Brandenburg den Umweltschutz inklusive der Bewahrung von Überflutungswiesen favorisierte, betonte das polnische Programm die wirtschaftliche Nutzung des Flusses. Beide Konzepte wurden zeitgleich im Jahr 1999 präsentiert, ohne dass Inhalte und Ziele im Vorfeld abgesprochen worden wären; erst nach Vermittlung durch Bund und EU kam es zu einer Einigung.

Ein Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit liegt im Bereich Infrastruktur. Das dem ‚Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr‘ nachgeordnete ‚Institut für Stadtentwicklung und Wohnen‘ (ISW) beschäftigt sich in erster Linie mit kommunalen Kooperationen, was zum Beispiel die gemeinsame Stadtentwicklung zwischen Frankfurt (Oder) und Slubice, regelmäßigen Erfahrungsaustausch und Grundlagenforschung beinhaltet. Das ISW fungiert als Gutachterbüro der Landesregierung, als Berater für INTERREG-Mittel und als Vermittler zwischen Land und Kommunen. Informationsleistungen werden auch für die polnische Seite gebracht, zum Beispiel bei der Bauleitplanung oder Erstellung von Nutzungsplänen; dafür existierte bis 1999 ein Außenbüro in Frankfurt (Oder) (<http://www.brandenburg.de/land/mswv/service/2000/100500.html>). Als weitere nachgeordnete Behörde beschäftigt sich das ‚Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung‘ (IRS) mit Grundlagenforschung zum Thema dezentraler Kooperation. Da es dem Ministerium für Raumordnung unterstellt ist, liegt hier der Schwerpunkt auf der Projektentwicklung und Umsetzung von transnationalen Netzwerken im Ostseeraum unter

---

<sup>177</sup> Zwar wurde auf die Expertise der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft TWG zurückgegriffen, Vertreter polnischer Regionalverbände waren jedoch nicht beteiligt.

<sup>178</sup> Gleichzeitig wurde von polnischer Seite ein ebenfalls im Alleingang ausgearbeitetes Programm vorgestellt. Das Brandenburger Konzept ‚Sicherheit und Zukunft der Oderregion‘ sah eine Laufzeit bis 2010 vor, während die polnische Planung eine Laufzeit bis 2006 hatte. Da das Brandenburger Programm in nur 13 Wochen aufgestellt und beschlossen wurde (siehe hierzu Vorwort von Ministerpräsident Stolpe, in: Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr 1997), wurde weder der polnische Input noch die betroffenen Landkreise und Kreise berücksichtigt.

den Förderprogrammen von INTERREG IIC/IIIC; außerdem arbeitet das Institut mit regionalen Planungsgemeinschaften zusammen.

### 5.1.2.2. Lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Seit 1975 bestehen Städtepartnerschaften Frankfurts mit Gorzow<sup>179</sup> und Slubice. Im Jahr 1991 unterzeichneten die Bürgermeister von Frankfurt/Oder und Slubice eine „*Gemeinsame Erklärung*“ über die umfassende Zusammenarbeit in allen kommunalen und kommunalwirtschaftlichen Bereichen ([http://www.frankfurt-oder.de/stadt/public/milest/tabellen/ff\\_inter.htm](http://www.frankfurt-oder.de/stadt/public/milest/tabellen/ff_inter.htm)); hier soll es zum „*Schulterschluss*“ zwischen Politik und Wirtschaft in den Grenzkommunen kommen. Ein Städtepartnerschaftsvertrag wurde im Jahr 1993 ratifiziert; noch im selben Jahr fand die erste gemeinsame Stadtverordnetenversammlung statt. Ziel dieser Kooperation ist eine engere Zusammenarbeit der Kommunen, um Strategien zur Problemlösung unter Wahrung der kommunalen Selbstbestimmung zu entwickeln; erste Felder der Kooperation sind Umweltschutz, Eindämmung von Alltagskriminalität, Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit und Verbesserung der Grenzsituation. Der erste gemeinsame Ausschuss Ökologie initiierte eine gemeinsame Umweltstudie, die durch europäische INTERREG-Mittel finanziert wurde. Im Jahr 1999 entstanden zwei neue gemeinsame Ausschüsse, nämlich Wirtschaft sowie Kultur und Sport. Als weitere konkrete Projekte wurden die Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz, Rettungsdienst sowie der Feuerwehr zur kostenlosen Hilfeleistung im jeweiligen Land vereinbart. Außerdem wurde im Jahr 1999 ein gemeinsamer Ausschuss für Kultur und Sport gegründet.

Im Jahr 1994 wurde das ‚Räumliche Strukturkonzept Frankfurt (Oder) und Slubice‘ beschlossen, das als Grundlage für den heutigen Flächennutzungsplan Frankfurts und die zukünftige räumlich-funktionellen Gestaltung beider Innenstädte dient: *„Entwicklungsziel war ein deutsch-polnischer Verflechtungsbereich bis nach Seelow, Eisenhüttenstadt, Gorzow und Zielona Gora“* (Räumliches Strukturkonzept Frankfurt (Oder) – Slubice 1993: 20). Diese Kooperation baute auf der deutsch-polnischen Raumordnungskommission auf, die im Jahr 1992 Empfehlungen für gemeinsame Bauleitpläne verabschiedet hatte, allerdings löste diese gemeinsame Konzeption keine weiterführenden Aktivitäten aus; dazu kommentierte die Stadt Ende der 1990er-Jahre: *„Trotzdem gelang es in dieser Zeit nicht, klare Schwerpunkte zu setzen. Dringlichkeit und Spontaneität bestimmten das Handeln der Verwaltung. Es fehlte ein geschlossenes Konzept wirtschaftspolitischer Maßnahmen* (Informationen der Stadt Frankfurt/Oder: <http://www.frankfurt-oder.de/stadtffo.htm>).

Eine professionalisierte Zusammenarbeit sowohl im praktischen wie im wissenschaftlichen Bereich existiert im Sektor Transport und Logistik. Seit 1999 werden in Frankfurt/Oder die ‚Internationalen Ostbrandenburger Verkehrstage‘ vom ‚Frankfurter Institut für umweltorientierte Logistik‘ und der Industrie- und Handelskammer organisiert. Das ‚Institut für umweltorientierte Logistik‘ wurde im Jahr 1994 von Vertretern der Verkehrsbranche gegründet und konnte sich seitdem als ein Netzwerk für die grenzüberschreitende Logistikplanung und –umsetzung entwickeln; es werden Studien angefertigt und Experten-Pools gebildet. Das Institut sieht die Logistik als entscheidenden Faktor in der regionalen Wirtschaftsentwicklung mit dem geographischen Mittelpunkt der Euroregion ‚Pro Europa Viadrina‘ (Boßan 1998). Das Institut konzentriert sich auf Analysen des künftigen Wirtschaftsstandortes Frankfurt (Oder); so wurde die Perspektive

---

<sup>179</sup> Mit Gorzow existiert ein ‚intensiver Austausch‘ zwischen den Abgeordneten in den Bereichen Stadtentwicklung, Umweltschutz, Grünflächenpflege, Sport- und Kulturvereine, zwischen den Handwerkskammern und Sparkassen sowie innerhalb der Strukturen der Euroregion.

Frankfurts als „*Tor zum Westen*“ geprägt, womit Standortvorteile im Ost-West-Handel ausgedrückt werden sollen.

Grenzüberschreitend tätig ist das ‚World Trade Center‘ (WTC) in Frankfurt/Oder, das als deutsch-polnisches Joint Venture von den Städten Frankfurt/Oder und Slubice in Zusammenarbeit mit dem Brandenburger Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie gegründet wurde. Das WTC richtete einen regelmäßigen Unternehmerstammtisch beiderseits der Oder ein. Weitere grenzüberschreitende Wirtschaftskontakte werden in Frankfurt/Oder durch zwei mit dem deutsch-polnischen World Trade Center verbundene Akteure – dem ‚Investor Center Ostbrandenburg‘ und dem ‚Technologiepark‘ – organisiert. Das ‚Investor Center Ostbrandenburg‘ wird kommunal finanziert<sup>180</sup> und arbeitet mit verschiedenen Wirtschaftsförderungsgesellschaften zusammen; Schwerpunkt ist der Aufbau eines kommunalen und überregionalen Kommunikationsnetzwerkes, wobei die grenzüberschreitende Dimension keine zentrale Rolle spielt.

Besonders engagiert ist die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich, was durch bilaterale Verträge und Beziehungen beeinflusst ist. Der Sitz der Zentralverwaltungen von Sicherheitsorganen und Polizei prägt die Kommune Frankfurt (Oder). Nach Aussage der Sicherheitskräfte ist die Kooperation vor Ort über die im deutsch-polnischen Abkommen zur polizeilichen Zusammenarbeit definierten Bereiche hinaus positiv verlaufen; so sagte der Chef der Frankfurter Kriminalpolizei: *„Ich denke, dass die Slubicer und wir schon ein Stück weiter sind. Kooperation ist kein Fremdwort mehr. Dieses Miteinander ist zwar keine Ehe. Aber fast eine Verlobung“* (Papenbrock/Kotterba 1999). Neben offiziellen Kontakten treffen sich Polizisten aus beiden Gemeinden zum Beispiel regelmäßig zu privaten Fußballspielen. Auf Gemeindeebene tagt seit Anfang der 1990er-Jahre zudem die so genannte ‚Brückenkonzferenz‘; Grenzbehörden und Sicherheitskräfte treffen sich mit lokalen Entscheidungsträgern mehrmals im Jahr, um anstehende Verkehrs- und Sicherheitsprobleme zu diskutieren und aufeinander abzustimmen; im Vordergrund steht hierbei die informelle Kommunikation und Koordination zwischen den verantwortlichen Ebenen. Der Frankfurter Bürgermeister spricht von einer *„konstruktiven Zusammenarbeit“*, die bei der Abstimmung gerade bei Hochzeiten des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs helfe (Märkische Oderzeitung 29.5.1999).

Zu den sozialen grenzüberschreitenden Kontakten gehören ein auf Frankfurter Seite bestehender deutsch-polnischer Kindergarten,<sup>181</sup> ein deutsch-polnisches Jugendorchester, gemeinsame Musikfestivals, das gemeinsam gefeierte Oderfest und vor allem die Europaschulen, in denen eine begrenzte Anzahl polnischer Schüler das deutsche Abitur ablegen können.<sup>182</sup> Über das Land wird in der Grenzregion zudem das Projekt ‚Spotkanie heißt Begegnung – Ich lerne Deine Sprache‘ organisiert, bei dem der Abbau von Vorurteilen und die Verständigung zwischen deutschen und polnischen Kindern in der Grenzregion gefördert wird.<sup>183</sup> Die meisten zwischenmenschlichen Kontakte sind heute mit der Europa-Universität Viadrina verbunden; Studenten besuchen Lehrveranstaltungen auf beiden Seiten der Oder, in den Studentenwohnheimen in Slubice und Frankfurt/Oder wird ebenfalls auf eine binationale Belegung der Zimmer geachtet. Als Reaktion auf wachsende Ausländerfeindlichkeit entwickelte die Stadt Ende der 1990er-Jahre die Konzepte

---

<sup>180</sup> Es wird finanziert und personell besetzt durch die Stadtverwaltungen Eisenhüttenstadt, Frankfurt (Oder) und das WTC.

<sup>181</sup> Dieser wird durch Finanzmittel der Europäischen Kommission finanziert.

<sup>182</sup> Bilingualer Unterricht findet ausschließlich in den Fächern Kunst und Musik statt, polnisch als Fremdsprache wird ab der 7. Klasse angeboten, was in der Grenzregion sonst nicht üblich ist; siehe hierzu auch <http://www.frankfurt-oder.de/stadt/public/milest/tabellen/bruecke.htm>).

<sup>183</sup> Beteiligt sind daran derzeit über 60 Schulen; siehe hierzu auch [http://www.socius.de/interkult/de/a\\_2\\_4.html](http://www.socius.de/interkult/de/a_2_4.html)).

„Freundliches Frankfurt“ und „Miteinander Leben“, um breite Bündnisse entstehen zu lassen, die eine Kultur der Toleranz und Gewaltfreiheit auch im grenzüberschreitenden Miteinander vertritt.

Die Zweisprachigkeit wird bisher nur in Ansätzen gefördert; zwar existieren zweisprachige Kindergärten in Frankfurt/Oder und deutsch-polnische Schulprojekte, die Vorsitzende der Deutsch-Polnischen Gesellschaft Brandenburg kritisiert jedoch die fehlende politische Unterstützung der Zweisprachigkeit und einer bilingualen Schulerziehung (Stiftung Entwicklung und Frieden 1998); zudem ist das bestehende Sprachinteresse einseitig, fast ausschließlich sind es polnische Schüler, die deutsche Schulen besuchen, nicht umgekehrt.

### **5.1.2.3. Horizontale grenzüberschreitende Kontakte jenseits der politischen Ebenen**

Es existieren wenige Bürgerinitiativen und NGOs in der deutsch-polnischen Grenzregion, die unabhängig von politisch-administrativen Kontakten dezentrale Zusammenarbeit betreiben. Eine Ausnahme bildet der gemeinnützige Verein „Bella Donna“ in Frankfurt/Oder; er arbeitet als Koordinierungs- und Beratungsstelle für osteuropäische Frauen in Brandenburg, die Opfer von Menschenhandel geworden sind; zudem beteiligt er sich an Maßnahmen zur Prävention von HIV-/AIDS-Erkrankungen im Grenzgebiet. Innerhalb des Konzeptes „Miteinander-Leben“ und „Tolerantes Brandenburg“, das sich gerade auch für kulturelle und soziale Kontakte in der Grenzregion einsetzt, sind vor allem die kommunalen Ausländerbeauftragten und städtischen Behörden beteiligt. Daneben engagieren sich das Bildungswerk Brandenburg der Deutschen Gesellschaft und der Bund der Antifaschisten Frankfurt/Oder sowie gemeinnützige Organisationen wie Caritas und das dfb-Integrationsprojekt des Demokratischen Frauenbundes. Einige Bürgerinitiativen setzen sich für die Förderung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im Sinne der Verständigung und Aussöhnung ein; dazu gehört der polnische Verein „Nadodrze“ mit Ablegern in Frankfurt/Oder, Guben und Eisenhüttenstadt; er will Begegnungen über die Grenze hinweg fördern und bietet Polnisch-Kurse für Erwachsene an. Ebenfalls im Sinne der Kulturvermittlung und Kontaktaufnahme wurde die zweisprachige Sendereihe „Kowalski trifft Schmidt“ im ORB/Telewizja Polska konzipiert. Informelle grenzüberschreitende Kontakte werden vor allem durch Künstler mit Leben gefüllt; dazu gehören Ausstellungen wie das deutsch-polnische Projekt „Zwei Wochen Kunst im Wohnzimmer“, wodurch die Kommunikation über die Oder gefördert werden soll (Märkische Oderzeitung 10.2.1999). Ein anderes Projekt stellt die Vermarktung der Gemeinden Frankfurt/Oder und Slubice als einheitliche Handels- und Kulturstadt „Slubfurt“ dar (siehe dazu Informationen unter [www.slubfurt.de](http://www.slubfurt.de)).

Formale Bündnisse bestehen zwischen den grenzregionalen Gewerkschaftsvertretern; dabei geht es um eine verstärkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die Berücksichtigung von Gewerkschaftsinteressen bei der Entwicklung der Perspektiven für die Grenzregion und um die Stärkung der Gewerkschaften im europäischen Erweiterungsprozess. Im Jahr 1996 gründeten der Gewerkschaftsbund des Landesbezirks Berlin-Brandenburg und der regionale Solidarnosc-Verband Gorzowski-Zielonogorski einen „Interregionalen Gewerkschaftsrat Viadrina“. Dieses Modell orientiert sich an interregionalen Gewerkschaftsräten, wie sie bereits entlang europäischer Binnengrenzen bestehen. Ziel der Kooperation ist der Austausch über Positionen der Gewerkschaften auf zentraler und regionaler Ebene, die Zusammenarbeit mit lokalen Entscheidungsträgern sowie eine aktive und abgestimmte Rolle der Gewerkschaften innerhalb des grenzüberschreitenden Wirtschaftsraumes. Der interregionale Gewerkschaftsrat fungiert als Antragsteller für EU-Fördermittel, um einen

grenzübergreifenden Beschäftigungspakt zu installieren, der die Zusammenarbeit mit nicht-politischen Organisationen wie Sozialpartnern und Kirchen sucht.

Die lokalen Industrie- und Handelskammern in der Grenzregion orientieren sich in ihrer grenzüberschreitenden Arbeit vor allem auf die gegenseitige Präsentation auf Messen sowie Beratung von Unternehmen. So haben Brandenburger Unternehmen Gemeinschaftsstände auf Messen in Poznan (Posen) oder Gorzow (Landsberg), die Handwerkskammer Frankfurt/Oder hält dafür Verbindungen mit der Handwerkskammer Gorzow. Vor allem bei den Handwerkskammern ist es aufgrund der Konkurrenzsituation nicht zu engeren Kooperationen mit polnischen Partnern gekommen. Aus Sicht der Kammern ist es Aufgabe der Politiker, grenzüberschreitende Kooperationen zu initiieren und hierfür die Voraussetzungen zu schaffen. Alle größeren grenzüberschreitenden Projekte der IHK Frankfurt/Oder werden durch EU-Fördermittel und Landesmittel finanziert. In einer Vernetzung mit der IHK Warschau wurde im Jahr 1999 in Frankfurt/Oder das erste Deutsch-Polnische Regionalbüro der Industrie- und Handelskammer eröffnet, die Beratung und Information für deutsche Unternehmen in Polen anbietet.

Wichtigster Bestandteil der nicht-politischen grenzüberschreitenden Kontakte ist die ‚Europa-Universität Viadrina Frankfurt/Oder‘. Sie wurde im Jahr 1991 mit dem Ziel gegründet, die Vermittlung von Fachwissen mit interkultureller und sprachlicher Kompetenz zu verbinden und als Universität europäischer Begegnung zu fungieren (Staatskanzlei des Landes Brandenburg 1993). Es gehört zu den Zulassungsbedingungen, dass mindestens 30 % der Studienplätze an polnische Studenten vergeben werden. Basis der Zusammenarbeit ist ein Vertrag zwischen dem polnischen Ministerium für Nationale Bildung Polen und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg vom September 1991. Im Jahr 1992 wurde ein Partnerschaftsvertrag zwischen der ‚Viadrina‘ und der ‚Adam-Mickiewicz-Universität‘ geschlossen. Finanziert wird die Universität durch die Gemeinde Slubice, das Land Brandenburg, die deutsch-polnische Stiftung für Zusammenarbeit und die Europäische Union. In der Denkschrift über die Neugründung der Europa-Universität werden als Ziele die Unterstützung der regionalpolitischen Entwicklung der Oder-Region, die Förderung der deutsch-polnischen Zusammenarbeit, insbesondere auf dem Gebiet von Wissenschaft und Kultur, sowie das Setzen von Impulsen für die Integration des zukünftigen Gesamteuropas genannt (Europa-Universität Viadrina 2000).

Die Lehrpläne sind sowohl auf deutsch-polnische Thematiken als auch auf grenzregionale Besonderheiten ausgerichtet; zudem beschäftigen sich universitäre Einrichtungen wie die Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeit (kowa), die Lehrstühle für Wirtschafts- und Sozialgeographie, für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Neuzeit sowie das Frankfurter Institut für Transformationsstudien ausdrücklich mit der grenzüberschreitenden Situation inklusive der politischen, historischen und sozio-ökonomischen Voraussetzungen und Auswirkungen. Die deutsch-polnische Dimension wird außerdem über das auf Slubicer Seite gebaute ‚Collegium Polonicum‘ als Teil des Universitätskörpers realisiert. Sowohl die infrastrukturelle Ausstattung der Universität als auch der Bau des ‚Collegium Polonicums‘ wurden teilweise von Fördermitteln der Europäischen Union finanziert. So betrug nach Auskunft der EU-Kommission die Gesamtkosten für den Bau des ‚Collegium Polonicums‘ insgesamt 96 Millionen DM, wobei der Anteil der EU bei knapp 18 Millionen DM lag. Für die polnische Regierung war die Finanzierung des Projektes die größte Investition im Bildungssektor seit der politischen Transformation.

Der Aufbau einer deutsch-polnischen Zivilgesellschaft wird vor allem über ‚die Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg‘ verfolgt. Auch hier ist der Ausgangspunkt der Versuch, das Verständnis und die Verständigung zwischen Deutschen und Polen zu verbessern. Neben der Organisation von Seminaren, Vorträgen und Studienreisen wird die

zweisprachige Publikation ‚TRANSODRA‘ zu grenzüberschreitenden Thematiken einschließlich eines diesbezüglichen Pressespiegels herausgegeben. Die im Jahr 1991 gegründete Gesellschaft arbeitet eng mit dem deutsch-polnischen Journalistenclub ‚Unter Stereo-Typen‘ und dem ‚Zentrum für Europäische Integration‘ in Stettin zusammen. Die Gesellschaft ist in ihrer Arbeit kulturell-demokratisch auf Partizipation der Öffentlichkeit im grenzüberschreitenden Dialog ausgerichtet. Milieus beiderseits der Grenze sollen verbunden werden, indem man ihnen hilft, Kontakte zu schließen. Als Mitglieder fungieren Kommunalpolitiker, Kirchen, Journalisten und Studenten. Die Gesellschaft beteiligt sich kritisch an der Arbeit der Euroregion, wobei wirtschaftliche Fragen deutlich im Hintergrund stehen.

#### 5.1.2.4. Dezentrale Wirtschaftskontakte

Die grenzüberschreitende Kooperation wird von den politischen Akteuren nur mühsam betrieben. Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums in Brandenburg kritisierten im Jahr 1997 die mangelnde Bereitschaft des eigenen Ministeriums, innovative Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entscheidend zu fördern, Grenzakteure sprechen von „*administrativer Verkrustung*“ (Scott/Sokol/Witt 1997). Auch die Kooperation zwischen Land und kommunalen Stellen bezüglich grenzüberschreitender Aktivitäten kann nur als zögerlich interpretiert werden. Erst Ende der 1990er-Jahre gab das Wirtschaftsministerium eine Grundlagenstudie zur grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklung in Auftrag, um die Frage zu untersuchen, ob kooperative Praktiken der Anwerbung von Investoren zu finanziellen Vorteilen führe (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Brandenburg 1999a). Die von der landeseigenen Gesellschaft Wirtschaftsförderung Brandenburg betriebene Standortpolitik – mittlerweile übergegangen in die Verantwortung der Zukunftsagentur Brandenburg – setzt weiterhin auf eine isolierte Ansprache von Investoren, ohne dass die integrierte Grenzregion als wesentlicher Standortvorteil in die Vermarktung einbezogen wird. So baut eine Studie zum ‚Standortvergleich für Investitionsbedingungen‘ auf einem Kostenvergleich zwischen Brandenburg, Polen und Tschechien auf ([http://www.zab-brandenburg.de/pdf/Gutachten\\_Standortvergleich\\_deutsch.pdf](http://www.zab-brandenburg.de/pdf/Gutachten_Standortvergleich_deutsch.pdf)); es werden also nicht Vorteile der grenzüberschreitenden Situation in den Vordergrund gestellt, sondern auf Nachteile in Polen und Tschechien, zum Beispiel niedrigere Arbeitsproduktivität sowie geringere Qualifikationen, verwiesen.

Akteure des Privatsektors sind ebenfalls kaum zur Kooperation mit polnischen Unternehmen bereit. Einen wesentlichen Grund sieht die Industrie- und Handelskammer Frankfurt/Oder in der Unternehmensstruktur von kleineren Betrieben; Großbetriebe täten sich mit einem Engagement im Ausland leichter, was auch durch die fehlende Kooperationskultur in der Grenzregion bedingt sei; zudem fehlten übergreifende Entwicklungskonzepte seitens der Stadt oder des Landes; die Kammer sieht besonderen Handlungsbedarf im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, zudem müssten Investitionsförderungen in Polen für KMU, die grenzüberschreitende Nutzung der Gewerbegebiete und ein bilateraler Arbeitnehmereinsatz seitens des Landes geregelt werden (IHK Frankfurt/Oder 1998).

Die politische Gestaltung grenzüberschreitender ökonomischer Kooperationen wird insgesamt als ungenügend empfunden: „*Noch immer hat man für die Grenzregion kein zündendes Modell wirtschaftlicher Zusammenarbeit gefunden*“ (Lücke 2001). Ein Geschäftsführer des Verbandsbezirkes Frankfurt/Oder vom Bundesverband mittelständischer Wirtschaft kritisiert, dass die Stadt Frankfurt/Oder nichts aus ihrer



Grenzlage gemacht habe, es fehlten Konzepte, Planungen und Kostenübersichten zur Vermarktung der Grenzgemeinden (Scheidt 1999). Aufgrund von Kommunikationsstörungen sowohl zwischen den Einwohnern als auch zwischen den politischen Akteuren beiderseits der Grenze warnte ein Frankfurter Journalist vor den Auswirkungen der EU-Osterweiterung: „Wenn wir uns nicht bald besinnen, kann es sein, daß wir über kurz oder lang wirklich unsere letzten Chancen verpassen“ (Schröder 1996a: 30). Versäumnisse räumt auch die Stadt Frankfurt ein: Die Situation habe sich aufgrund mangelnder Unternehmenskonzepte, fehlender Lobby und zu zögerlicher Suche nach Partnern und Investoren inzwischen verschärft (Informationen der Stadt Frankfurt/Oder: <http://www.frankfurt-oder.de/stadtffo.htm>). Investoren stellen ebenfalls kritisch fest, dass es „zu wenig stabile Handlungsstränge zwischen den Grenzkommunen gibt“ (Schröder 1996a: 32).

Teilweise wird in der praktischen politischen Arbeit gegeneinander gearbeitet; so fühlten sich die Frankfurter Wirtschaftsplaner brüskiert, dass sie im Vorfeld nicht über die im Jahr 1997 gegründete polnische Sonderwirtschaftszone Kostrzyn-Slubice informiert worden waren. Mittlerweile wird die Sonderwirtschaftszone von der Stadtverwaltung Frankfurt/Oder offiziell ausdrücklich begrüßt: „Die Stadtverwaltung hat dieses Signal für eigene strategische Ansätze in Abstimmung mit dem Land Brandenburg aufgegriffen und gemeinsame Handlungsrahmen mit der polnischen Seite erarbeitet“ (Informationen unter <http://www.frankfurt-oder.de/wirtsch/konzept/wikonz>).<sup>184</sup> Andererseits informierten die Frankfurter ihre Nachbarn nicht über den Plan, ein Industriegebiet an der Autobahn zu bauen. Auch die Ämter arbeiten nicht kontinuierlich miteinander zusammen; nach Aussagen von Interviewpartnern in der Kommune bestanden Ende der 1990er-Jahre wenige gemeinsame Projekte zwischen Frankfurt/Oder und Slubice; auch im ‚Aufbruch aktuell 1999/2000‘ wird im Kapitel Wirtschaftsentwicklung und -projekte nicht auf grenzüberschreitende Kooperationen oder Planungen eingegangen, stattdessen rückt ein interbrandenburgischer Regionalismus in den Mittelpunkt, d. h. eine Zusammenarbeit zwischen den regionalen Planungsgemeinschaften.<sup>185</sup> Ein vom WTC in Frankfurt/Oder geplanter Stammtisch grenzüberschreitender Wirtschaftsakteure konnte sich nicht etablieren.

### **5.1.3. Positionierung der Grenzakteure in Themenbereichen mit grenzüberschreitender Relevanz**

Den größten Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse hat das Land Brandenburg über Art. 23 des Grundgesetzes, also in der Mitarbeit im Bundesrat. Dadurch können die Länder zu allen Entwürfen wie Rechtsakten, Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft Stellung nehmen. Abhängig davon, wie stark Stellungnahmen und Richtlinien Kompetenzen der Länder betreffen, können diese die Verhandlungsführung in den Ratsgremien (Fachminister eines Landes im Europäischen Ministerrat) übernehmen. Der Bundesrat hat Brandenburg und Sachsen beauftragt, den Gang der EU-Erweiterungsverhandlungen stellvertretend für die Länder zu begleiten (Brandenburger Europa-Brief März 1998). Weitere bilaterale Kontakte existieren über die Staatskanzlei und den Minister für Justiz- und Europaangelegenheiten. Nicht auf die Grenzregion beschränkt ist das jährliche Treffen der Ministerpräsidenten der ostdeutschen Länder und Berlins mit

---

<sup>184</sup> Im Jahr 1999 schloß der Technologiepark Frankfurt/Oder einen Kooperationsvertrag mit der Sonderwirtschaftszone mit dem Ziel des Informationsaustausches ab, eine gemeinsame Vermarktung soll allerdings nur bei konkretem Bedarf erfolgen.

<sup>185</sup> So soll zum Beispiel eine neue Region ‚Silicium und Stahl‘ zwischen Frankfurt/Oder und den Landkreisen Märkisch Oderland und Oder-Spree entstehen.

dem EU-Kommissionspräsidenten, das seit 1991 stattfindet (Brandenburger Europa-Brief März 1998).

In die europäischen Mehrebenenmechanismen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist das Land Brandenburg über das Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten eingebunden; zudem bestehen Polen- und Europaferenten in den einzelnen Ministerien. Ende der 1990er-Jahre wurde ein Polenbeauftragter des Ministerpräsidenten eingesetzt. Während kommunale Grenzakteure die Arbeit der Referenten durchweg positiv beurteilen, wird der Polenbeauftragte als politisches Signal ohne Wirkung kritisiert. Selbst die Experten aus den Ministerien weisen auf die fehlende Zuständigkeit und Weisungskompetenz dieser Position hin und sprechen von einer auf Öffentlichkeitswirkung abzielenden Maßnahme. Mitglied im europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) ist der Minister für Justiz und Europaangelegenheiten. Der Ausschuss wird als *„das derzeit wichtigste Gremium für die Artikulation politischer Interessen von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in einem Europa der Regionen“* angesehen (Landtag Brandenburg 2000: 39), obgleich der fehlende politische Einfluss vermisst wird. Generell setzt das Land Brandenburg auf eine gegenseitige Beeinflussung der europäischen Akteure und der Grenzregionen, wie Ministerpräsident STOLPE im Jahr 1997 ausführte: *„So sicher aber, wie die Unterschiede und Probleme in den Grenzregionen nicht in alleiniger Kompetenz und Verantwortung von den in den Euroregionen zusammengeschlossenen Institutionen, Kommunen und Gebietskörperschaften gelöst werden können, so sicher ist auch, dass lokale und regionale Impulse die Entscheidungen der staatlichen oder europäischen Akteure beeinflussen und fördern“* (Stolpe 1997). Seit 1991 hat Brandenburg ein eigenes Verbindungsbüro in Brüssel, das hauptsächlich als Informations- und Lobbyorgan besteht.

1999 hat das Land Brandenburg die Zusammenarbeit mit Polen über die direkte Grenzregion ausgeweitet auf punktuelle Kooperationen in Bereichen der Infrastruktur, um gemeinsame Planungen zu erleichtern (Landtag Brandenburg 2000). Seit 1991 finden zudem regelmäßige Konsultationen mit der polnischen Zentralregierung statt. Zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung hat die Landesregierung den Nachbarwojewodschaften angeboten, Brandenburgs Brüssler Büro mitzunutzen, womit auch die Hoffnung auf eine Abstimmung der Interessen und gemeinsame Positionierung auf europäischer Ebene verbunden wird. Seit 2000 bestehen Partnerschaftsverträge zwischen dem Deutschen Landkreistag und Polnischen Landkreisverband (Powiats) zum Informationsaustausch in Hinblick auf die europäische Einigung. Das Bundesinnenministerium unterstützt die Partnerschaften finanziell, durch das vor allem polnische Kommunalpolitiker weitergebildet werden.

Die Länder entlang der EU-Außengrenze haben ihre Zusammenarbeit verstärkt, um größeren Einfluss auf die EU-Strukturförderung und die Gestaltung der EU-Osterweiterung zu bekommen. In einer ‚Grazer Resolution‘ von 1998 forderten sie mehr finanzielle Unterstützung, eine Flexibilisierung der Beihilfekontrollen sowie größere Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, um die eigenen Regionen vor negativen Auswirkungen der EU-Osterweiterung zu schützen. Diese Resolution unter Mitwirkung der Regionen und Länder Deutschlands, Österreichs, der Schweiz sowie einem finnischen Vertreter wurde der EU-Kommission, dem Europäischen Rat, dem Europäischen Parlament, der AdR und den nationalen Regierungen der an die MOE-Staaten angrenzenden Mitgliedstaaten übergeben (Europa Aktuell 1998). In einer Nachfolgekonferenz in Hof wurde zunächst das eindeutige Bekenntnis der Regionen an der EU-Außengrenze zur Erweiterung als *„im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Interesse auch der Grenzregion“* liegend bestätigt (Europa Aktuell 1998a). Gleichzeitig wird gefordert, dass Bedenken und Anliegen – u.a. hinsichtlich von Flexibilisierungen und Übergangsregelungen – der Grenzregionen gehört werden müssten. Grenzregionen seien von Veränderungen und Entscheidungen im EU-Beitrittsprozess als erste und am direktesten betroffen. Zudem könnten mangelnde

Sensibilitäten und Fehlentscheidungen die Akzeptanz an der Grenze und den „*integrationspolitischen Erfolg der Erweiterung insgesamt beeinträchtigen*“ (Europa Aktuell 1998a).

Die deutschen Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Wirtschaftskammern entlang der EU-Außengrenze schlossen sich im Vorfeld der Agenda 2000 hinsichtlich der Strukturreform zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammen (Freistaat Bayern 1998). Es werden besondere Leistungen für die Grenzregionen sowie Übergangsfristen nach der EU-Osterweiterung gefordert. Die Arbeitsgemeinschaft will den Erweiterungsprozess im Sinne der Wirtschaftsunternehmen in den EU-Grenzregionen regulieren; dazu werden Positionspapiere ausgearbeitet und Vorschläge für gesetzliche Regelungen gemacht. Ansprechpartner sind die Länder, Bundesregierung und die EU. Mit einer Frankfurter Erklärung vom Oktober 1998 wurde eine besondere Unterstützung seitens der EU für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Grenzregionen mit EU-Beitrittskandidaten gefordert (Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern <http://www.ts.camcom.it/Agenda2000/deutsch/document2.htm>). Zunächst wurde das Bekenntnis zur EU-Osterweiterung als „*historische Chance für Frieden und Freiheit in Europa*“, die neue Perspektiven und Chancen für die Grenzregionen böten. Gleichzeitig wird darauf gedrungen, die „*Bereiche der Freizügigkeit*“ für die MOE-Staaten so zu bemessen, dass es zu keiner Wettbewerbsverzerrung oder „*strukturpolitischer Verwerfung*“ in der Grenzregion käme (Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern <http://www.ts.camcom.it/Agenda2000/deutsch/document2.htm>.) Folgerichtig werden mehrjährige Übergangsfristen für die Arbeitsmärkte gefordert.

## 5.2. US-mexikanische Grenzregion

### 5.2.1. ‚Arizona-Mexico Commission‘ in der US-mexikanischen Grenzregion<sup>186</sup>

Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ (AMC) organisiert zusammen mit ihrer mexikanischen Schwesterorganisation ‚Comisión Sonora-Arizona‘ die Zusammenarbeit zwischen dem US-Einzelstaat Arizona und dem mexikanischen Nachbarstaat Sonora. Über die Kommission und deren verschiedene Arbeitsgruppen tauschen die Einzelstaaten Informationen aus, planen gemeinsame Projekte und stimmen ihre regionalen Wirtschaftsentwicklungen aufeinander ab mit dem Ziel, die Entwicklung von engen kulturellen und wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen beiden Staaten zu fördern. Die Kommission versteht sich als Forum für den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Austausch (AMC/BTA 1999) und steht somit im Mittelpunkt der formalisierten Integration in der Grenzregion. Die Kommission untersteht dem Gouverneursamt und erfüllt eine Doppelfunktion, insofern dadurch explizit die Positionen und Interessen des amerikanischen Einzelstaates in die Arbeit der Kommission eingehen, diskutiert und vertreten werden. Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ und ihre mexikanische Schwesterorganisation wurden im Jahr 1959 von den damaligen Gouverneuren gegründet,<sup>187</sup> die einen grenzüberschreitenden Dialog unter Einbeziehung sämtlicher relevanter – auch nicht-politischer – Akteure einleiteten.

#### 5.2.1.1. Zielsetzung der Kommission

Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ erfüllt drei Aufgaben:

- Die Verständigung und eine abgestimmte Entwicklung zwischen beiden Staaten zu fördern durch Nutzung der menschlichen, technischen, kulturellen und regionalen Ressourcen in der Region. Ziel ist die Verbesserung der Beziehung zwischen den Bevölkerungen Arizonas und Sonoras.
- Beratung und Unterstützung staatlicher Entscheidungsträger, privater und öffentlicher Institutionen auf Anfrage, sofern dies dem Büro des Gouverneurs angemessen erscheint.
- Erstellung von Programmen, die mit den Zielen der Kommissionen übereinstimmen und mit den Gouverneuren abgestimmt sind (Arizona-Mexico Commission Memoria 1989).

Die übergeordnete Hauptaufgabe der Kommission besteht in der Koordination und Abstimmung verschiedener Organisationen des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Sektors, wobei nicht angestrebt wird, an die Stelle bereits bestehender grenzüberschreitender Mechanismen zu treten, sondern im Sinne eines ‚clearing house‘ die Kommunikation zwischen den verschiedensten Interessen – besonders aus dem Privatsektor – zu kanalisieren (Arizona-Mexico Commission Memoria 1989); im Zentrum der Aktivitäten steht die Ausweitung der wirtschaftspolitischen Formen der Kooperation, vor allem den Kontakt von Akteuren aus dem Privatsektor zu intensivieren, den wirtschaftlichen Austausch zu fördern und Richtlinien für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszuarbeiten.

---

<sup>186</sup> Die folgenden Analysen beruhen auf persönlichen Recherchen und Interviews sowie Veröffentlichungen der Kommission aus dem Jahr 1999 (Arizona-Mexico Commission 1999, Summer Plenary Session, Committee Conclusions; Arizona-Mexico Commission 1999a, Winter Plenary Session, Committee Conclusion). Außerdem wird die Website der Arizona-Mexico Commission berücksichtigt (<http://www.azmc.org>).

<sup>187</sup> Ursprünglich hießen die Partnerorganisationen ‚Arizona-Mexico West Coast Trade Commission‘ sowie ‚Sonora-Arizona Committee for Social and Economic Promotion‘. Nach einer Umstrukturierung und Neuausrichtung wurden 1972 die ‚Arizona-Mexico Commission‘ und die ‚Comision Sonora-Arizona‘ gegründet; es wurde Wert darauf gelegt, eine spiegelbildliche Struktur zu entwickeln, um so die Kooperation zu vereinfachen.

### 5.2.1.2. Aufbau und Struktur

Die Kommission geht auf eine einzelstaatliche Initiative zurück und untersteht dem Büro des Gouverneurs von Arizona. Sie tritt als ‚non-profit‘-Organisation auf, deren freiwillige Mitglieder sich aus Privatunternehmen, Gemeinden, Ministerien und Referaten der Landesregierung zusammensetzen. Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ (AMC) arbeitet eng mit der organisatorisch unabhängigen, inhaltlich jedoch eng verbundenen Schwesterorganisation ‚Comisión Sonora-Arizona‘ zusammen, die dem Gouverneur von Sonora untersteht. Geführt wird die AMC von einem ‚Executive Committee‘, das aus persönlich von der Gouverneurin berufenen Personen (u.a. dem ranghöchsten Mexiko-Berater des Gouverneurs), dem Präsidenten der ‚Arizona-Mexico Commission‘, Sekretär und Schatzmeister sowie 7 führenden Mitgliedern der Kommission besteht. Das ‚Executive Committee‘ trifft sich einmal im Monat, um die Aktivitäten der einzelnen Ausschüsse abzustimmen und die allgemeine Zielrichtung zu besprechen (Arizona-Mexico Annual 1999). Das ‚Executive Committee‘ bestellt und kontrolliert das ‚Board of Directors‘, das aus den Ausschussvorsitzenden gebildet wird. Ein weisungsgebundener Geschäftsführer (‚Executive Director‘) mit 8 Mitarbeitern führt die Tagesgeschäfte der Kommission.

Unter dem Dach jeder Kommission bestehen verschiedene Ausschüsse, die sich thematisch im Wesentlichen entsprechen und miteinander korrespondieren. Als Ausschussvorsitzende werden zumeist Abteilungsleiter und Direktoren der einzelstaatlichen Ministerien oder Verbandsvorsitzende aus dem Privatsektor bestellt. Ende der 1990er-Jahre hatte die AMC 13 ständige Ausschüsse: Agribusiness, Livestock, Manufacturing, Mining, Small Business, Tourism, Financial and Business Services, Education, Art and Culture, Health Services, Environment, Legal Advisory, Transportation; die ‚Comision Sonora-Arizona‘ 12 Ausschüsse: Agriculture, Livestock, Foreign Trade and Industry and Maquila, Tourism, Banking and Finance, Communication and Media, Education, Art and Culture, Public Health, Ecology and Environment, Legal Affairs, Sport. Die Ausschüsse diskutieren jeweils einzelne Thematiken und deren Einfluss auf den Einzelstaat. Zweimal im Jahr werden auf gemeinsamen Treffen (‚Plenary Sessions‘)<sup>188</sup> binationale Empfehlungen für Gesetzesentwürfe oder abgestimmte Aktivitäten bezüglich grenzüberschreitender Thematiken ausgesprochen und ein Überblick auf die Umsetzung bisheriger Resolutionen gegeben. Die gemeinsamen Resolutionen müssen durch beide Kommissionen angenommen und mit den Gouverneursbüros abgestimmt werden.

Neben der Gestaltung der halbjährlichen ‚Plenary Sessions‘ leitet die AMC Treffen der ‚Joint Legislative Protocol Sessions‘ zwischen Parlamentariern aus Arizona und Sonora, die gemeinsame Resolutionen an beide Kongresse richten;<sup>189</sup> außerdem bereitet die Kommission die jährlichen ‚trade missions‘ des Gouverneurs nach Mexiko-Stadt vor.

### 5.2.1.3. Akteure

Die AMC ist aus einer heterogenen Akteursstruktur zusammengesetzt. Die Mitgliedschaft beruht auf (durch die Gouverneure bestimmte) Freiwilligkeit und ist mit finanziellen Beiträgen verbunden; es wird außerdem ein bestimmter Etat von der Legislative Arizonas bereitgestellt, aus dem Studien und Forschungsaufträge finanziert werden. Die Regierung

---

<sup>188</sup> Diese finden abwechselnd in Arizona und in Sonora statt.

<sup>189</sup> Seit 1993 bestehen diese Parlamentariertreffen, die zeitgleich zu den ‚plenary sessions‘ der Kommission organisiert werden, um Abgeordnete beider Parlamente über Gesetzesvorhaben, Abstimmung und Umsetzung von Gesetzesinitiativen zu informieren.

Arizona ist durch das ‚Executive Committee‘ mit führenden Regierungsvertretern und das ‚Board of Directors‘ der Ausschussvorsitzenden vertreten. Seit 1962 sind Privatakteure in der AMC zugelassen, die als Ausschussmitglieder in die strategische Arbeit integriert sind; weitere Mitglieder stammen hauptsächlich aus der Privatwirtschaft – neben korporativen Akteuren wie Verbänden, Kammern und Interessenvertreter gehören dazu auch Einzelakteure wie Anwaltskanzleien, Ärzte, Professoren und Reiseagenturen; zusätzlich sind Städte und Gemeinden vertreten.

An die Mitgliedschaft sind finanzielle Beiträge geknüpft, die in unterschiedliche Beitragssätzen gestaffelt sind, die wiederum mit verschiedenen Rechten verbunden sind. Die Beitragssätze sind in sechs Stufen gegliedert, so vom ‚General Membership‘ für 125 US-Dollar pro Jahr bis zum ‚Diamond Membership‘, dessen Beitrag 12.500 US-Dollar pro Jahr beträgt. Für das ‚General Membership‘ erhalten Mitglieder im Ausschuss ihrer Wahl ein Stimmrecht, beziehen Veröffentlichungen der Kommission und werden zu den halbjährlichen ‚Plenary Sessions‘ eingeladen. Im Vergleich dazu erhält ein ‚Diamond Membership‘ 10 (Wahl)Stimmen in den Ausschüssen seiner Wahl und bevorzugten Zugang zu den Gouverneuren; zudem kann er seine Interessen bei Konferenzen mit kommunalen und einzelstaatlichen Akteuren oder Vertretern des Bundes eigenständig verfolgen und ist automatisch Mitglied der Reisedelegation für offizielle Besuche des Staates Arizona in Mexico-Stadt (AMC/BTA 1999). Während Platin- und Gold-Mitglieder ausschließlich aus dem Privatsektor kommen (Energieunternehmen, Banken, Anwaltskanzleien), gehören Städte, Gemeinden und Ministerien in die Kategorie der Silber- und Kupfer-Sponsoren.<sup>190</sup>

#### **5.2.1.4. Inhalte der Arbeit**

Die ‚Arizona-Mexico Commission‘ beschäftigt sich mit einer Vielzahl von Thematiken der US-mexikanischen Kooperation, die für Arizona und Sonora von wesentlicher Bedeutung sind. In den Sitzungen der verschiedenen Ausschüsse werden Gesetzesnovellen auf Bundes- und einzelstaatlicher Ebene und die daraus resultierenden Konsequenzen für den jeweilig betreffenden Privatsektor beiderseits der Grenze diskutiert; dazu gehören auch bundesstaatliche Regelungen sowie die praktische Umsetzung des binationalen Vertragsrechtes zum Beispiel innerhalb der NAFTA-Rahmengesetzgebung. Gerade in Bereichen, die innerhalb der bilateralen Agenda föderale Fragen berühren, versuchen die Einzelstaaten, eng miteinander zu kooperieren, wobei das Ziel im Vordergrund steht, eine Abstimmung der Einzelstaaten in Reaktion auf die von den Bundeshauptstädten definierten Regeln zu erreichen. Ein Unterausschuss ‚Border Issues Committee‘ beschäftigt sich vor allem mit den Auswirkungen von Bundesgesetzen auf die Grenzkommunen und das Leben in der Grenzregion.

Im Allgemeinen werden Bundesgesetze von den Ausschüssen als Rahmen für die Umsetzung einer abgestimmten Politik im Interesse beider Einzelstaaten sowie der Akteure des privaten Sektors betrachtet. Wenn bundesstaatliche Politik jedoch definitiv als kontraproduktiv zu einzelstaatlichen oder privaten Interessen definiert wird, werden die Gouverneure aufgefordert, reglementierend als Lobbyisten der Grenzregion tätig zu werden. Diese Interventionen sind vor allem in Ausschüssen von Bedeutung, die die Interessen prominenter Sektoren wie der ‚Maquiladora‘-Industrie oder ‚Maquila‘-Zulieferindustrie betreffen, da diese Wirtschaftssektoren das größte Wachstum in der Grenzregion von

---

<sup>190</sup> Nogales, Arizona, und City of San Luiz sind beispielsweise Silber-Sponsoren, wodurch ihnen 5 (Wahl)Stimmen in den AMC-Ausschüssen zustehen sowie bevorzugte Sitzplätze während der ‚Plenary Sessions‘, was für die Qualität des Networkings von entscheidender Bedeutung ist. Douglas, Phönix, Tucson, Yuma, Mesa haben den Status von Kupfer-Sponsoren mit jeweils 3 Sitzen in den AMC-Ausschüssen.

Arizona/Sonora aufweisen, zumal auch die auf direkten Reimport in die USA ausgerichteten Manufaktur-Unternehmen zum größten Teil als Tochterunternehmen von amerikanischen Eigentümern innerhalb und außerhalb der Grenzregion geführt werden. Die Hauptaufgabe der Ausschüsse besteht somit in einer wirkungsvollen Lobbyarbeit für die Interessen der lokalen und regionalen Industrie, sodass sich in vielen Fällen die Aktivitäten der Kommission gegen als branchenfeindlich interpretierte Bundespolitiken richten. So wurden die Kommission und Gouverneure im Winter 1999 aufgefordert, gemeinsam mit überregionalen Organisationen bestimmte Steuergesetzgebungen in Mexiko-Stadt zu unterstützen; es ging damals darum, die für Investoren und Unternehmer günstigen Rahmenbedingungen in der ‚Maquiladora‘-Industrie – niedrigste Lohn- und Lohnnebenkosten und geringe bis nicht existierende Steuern – zu verteidigen.

Die Ausschüsse ‚Legal Advisory‘ sowie ‚Financial and Business Services‘ beschäftigen sich ausschließlich mit rechtlichen und finanziellen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben für die lokale und regionale Privatwirtschaft. Darüber hinaus wird in diesen Gremien die technologische Vernetzung zwischen den Einzelstaaten organisiert, sodass zum Beispiel aktualisierte Datenbanken für mexikanische und amerikanische Grundstücksmakler zur Verfügung gestellt werden können. Des Weiteren werden hier Fortbildungsmaßnahmen und Seminare veranstaltet, um Akteure des Privatsektors enger miteinander zu verbinden und neue Kommunikationsstränge aufzubauen. Die Kommission initiiert auch die Bildung von ‚privat-public-partnerships‘, um zum Beispiel bestimmte Straßenabschnitte in Kombination mit Bundes-, Landes- und kommunalen Geldern zu finanzieren, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit besondere Bedeutung haben.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit bezieht sich auf Fragen der Bildung und Ausbildung, die wiederum in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft abgestimmt werden. Auf Initiative der ‚Arizona-Mexiko-Kommission‘ gibt es zwischen den Einzelstaaten weitreichende Austauschprogramme für Studenten. Über das ‚tuition waiver program‘ können jährlich 50 Studenten aus Sonora staatliche Hochschulen in Arizona besuchen; zudem gibt es ein weiteres Programm, das Studenten aus Sonora erlaubt, für reduzierte Studiengebühren an den Privatuniversitäten ‚University of Arizona‘ in Tucson oder ‚Arizona State University‘ in Phoenix zu studieren. Zudem gibt es einen bildungspolitischen Ausschuss zwischen den Einzelstaaten im Bereich Erziehung, der langfristig abgestimmte Pläne entwickelt;<sup>191</sup> auch im Schulbereich soll langfristig eine kompatible Ausbildung realisiert werden. Studien vom Winter 2000 dokumentieren, dass das fast 20 Jahre alte binationale Programm „Hands Across the Border“ den Austausch von über 56.000 Schülern und Studenten sowie 11.000 Eltern und Lehrern ermöglicht hat. Daneben fördert die Kommission die Zusammenarbeit in der Forschung; in diesem Bereich gehört die Gründung der ‚University Research Associates‘, ein Zusammenschluss von Studenten beider Einzelstaaten (AMC 1989). Die Kommission gibt hier Forschungsprojekte in Auftrag, die sich mit Fragen der engeren Zusammenarbeit und Wirtschaftsentwicklung der Einzelstaaten beschäftigen. Grenzforscher spielen hierbei für die Kommission und die Zukunftsplanung der Kooperation eine wichtige Rolle als Politikberater und Wirtschaftsexperten.

Von Seiten der Kommission wird auf kooperative Erfolge im Gesundheitswesen hingewiesen. Hier hat die Kommission Studien in Auftrag gegeben, die sich mit dem Aufbau einer umfassenden Gesundheitsversorgung entlang der Grenze befassen. Da diese Studien vornehmlich von Arizona, also nicht binational, sondern von der ‚Arizona-Mexiko-Kommission‘ in Auftrag gegeben und finanziert werden, sind diese häufig auf die Interessen Arizonas, nicht aber auf grenzüberschreitende Fragestellungen ausgelegt. Eines der

---

<sup>191</sup> Gerade Arizona entwickelte im Bereich der einzelstaatlichen Erziehung und Bildung moderne Formen der ‚private-public-partnerships‘; so werden die Stundenpläne und Semesteranforderungen an den Universitäten regelmäßig mit den Erfordernissen grosser Unternehmen abgestimmt.

wichtigsten grenzregionalen Umweltthemen – Wasserzugang und Abwasserprobleme – wird in den Ausschusssitzungen zwar erwähnt, es gibt jedoch keine definitiven Projekte und Ziele zur Verbesserung der bestehenden Situation.

## **5.2.2. Weitere Aktivitäten in der US-mexikanischen Grenzregion**

### **5.2.2.1. Aktivitäten seitens des US-Einzelstaates Arizona**

Die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird im US-Einzelstaat Arizona zum einen durch das Gouverneursbüro, zum anderen durch die diesem unterstehende ‚Arizona-Mexico Commission‘ (AMC) organisiert. Darüber hinaus bestehen weitere, zumeist informelle Kontakte zwischen beiden Regierungen, die allerdings noch nicht zu institutionalisierten Vernetzungen geführt haben. Ziel der Zusammenarbeit ist die enge planerische Abstimmung mit dem Nachbarstaat Sonora; beide Staaten stehen im kommunikativen und personellen Austausch. Die ökonomische Integration der Grenzgemeinden bildet den Ausgangspunkt für die politische Interaktionen; dazu heißt es in einer Studie zur Entwicklung der Handelsströme: *„The close economic ties between the border populations has been a catalyst for growing political ties between Sonora and Arizona“* (AMC Studies 1999). Ausdruck der engen wirtschaftlichen Kooperation zwischen den Einzelstaaten sind die im Jahr 1993 eröffneten Handelsvertretungen in den jeweiligen Hauptstädten Phönix, Arizona, und Hermosillo, Sonora, die sowohl der Planung und Abstimmung von Politikstrategien und -zielen als auch der direkten Beratung von Unternehmen und Investoren dienen.

Hauptziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist aus der Perspektive von Arizona die Unterstützung privatwirtschaftlicher Interessen und Aktivitäten. Angesichts der aus dem NAFTA-Vertrag resultierenden Veränderungen im grenzüberschreitenden internationalen Handel sieht der Einzelstaat seine Aufgabe darin, gerade kleinen und mittelständischen Unternehmen Unterstützung durch verstärkte Beratung und Hilfestellung in konkreten Fällen anzubieten (AMC Studies 1999). Die Interessen Arizonas bezüglich Mexiko reichen weit über den grenzregionalen Bereich hinaus, die engsten politischen und institutionalisierten Kontakte bestehen allerdings mit dem mexikanischen Nachbarstaat Sonora. Während Anfang der 1990er-Jahre die Debatte über den NAFTA-Vertrag und seine Inhalte die Hauptaufmerksamkeit der grenzüberschreitenden Aktivitäten Arizonas beanspruchte, geht es derzeit um die zügige Umsetzung der Vorschriften und Regelwerke und eine Anpassung an die nationalen Gesetze. Es wurde eine NAFTA-Beauftragte eingesetzt, die entgegen den üblichen Gepflogenheiten nicht der Regierung Arizonas angehört, sondern als selbstständige Anwältin im Handelsrecht arbeitet; sie fungiert auch als ‚State Point of Contact‘ innerhalb des neuen ‚Outreach‘-Ansatzes des USTR.

Entscheidender Bestandteil für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist neben der Einbeziehung der AMC vor allem die wissenschaftliche Evaluierung; so wird die in den Universitäten vertretene ökonomische Kompetenz ebenso in Entscheidungen einbezogen wie grenzregionale Expertisen. Entsprechend bauen langfristige Vorhaben - wie neue Verkehrskorridore im Zuge des bundesstaatlich geförderten CANAMEX-Projektes oder zwischenstaatliche Entwicklungsprogramme - auf langjährigen Studien und Untersuchungen auf, an denen sowohl Privatakteure als auch die führenden Universitäten des Staates beteiligt sind.



Die oberste Priorität in der Entwicklung grenzüberschreitender Kontakte besitzt für Arizona eine engere wirtschaftliche Anbindung an den ‚Maquila‘-Sektor in Sonora.<sup>192</sup> Die bestehenden Beziehungen zwischen den Sektoren werden als nicht ausreichend und eindeutig ausbaufähig analysiert. Studien beschäftigen sich mit der Frage, welche Faktoren für den Ausbau der ‚Maquila‘-Industrie in Sonora von Bedeutung sind: *„Critical factors in selecting Sonora as the location for the maquila included low labor costs, skilled workforce, low transportation costs, and cross-border infrastructure”* (Howards 1999: 3). Entsprechend konzentriert sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit Arizonas nicht nur auf die Sicherung niedriger Lohnkosten, sondern berührt ebenfalls Ausbildungsfragen, Verkehrsplanung und vor allem die Grenzabfertigung, um im internationalen Wettbewerb weiterhin bestehen zu können. Diese Politik spiegelt sich eindeutig in den Schwerpunkten der Aktivitäten der AMC wider. Langfristig plant Arizona zusammen mit Sonora den Aufbau von vier grenzüberschreitenden Sektoren: Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Maquila-Industrie, Tourismus. Einige der in den Studien entwickelten Projekte sind von den Einzelstaaten bereits implementiert worden. Beide Gouverneure beschlossen im Jahr 1999 die Gründung eines grenzüberschreitenden Industrieclusters im Gesundheitssektor. Andere Projekte wurden zunächst ‚auf Eis gelegt‘, da diese offiziell als nicht ausgereift genug bezeichnet wurden; intern vermuteten amerikanische Grenzakteure ein nachlassendes politisches Interesse Sonoras an der Kooperation.

Ein weiteres Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betrifft die Verbesserung der Grenzabfertigung. Vor dem Hintergrund des steigenden grenzüberschreitenden Handels steht wiederum das Gleichgewicht zwischen ‚facilitating vs. controlling‘ im Mittelpunkt. So setzt sich Arizona für die Entwicklung neuer Sicherheitstechnologien ein, um schnellere Grenzkontrollen zu ermöglichen, dabei werden Möglichkeiten erörtert, um für die Realisierung diesbezüglicher Regionalprojekte Bundesfinanzierungen zu erhalten. Außerdem steht der Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur inklusive des regionalen Straßennetzes im Vordergrund. In einer konkreten Strategie wird zur Verbesserung der regionalen Infrastruktur in der Grenzregion die Gründung einer einheitlichen binationalen ‚Arizona/Sonora Transportation Working Group‘ empfohlen, die auch Akteure der Grenzgemeinden beteiligt, um die abgestimmte Planung der Infrastruktur zu entwickeln und zu implementieren (AMC Studies 1999); Verkehrsthematiken werden derzeit vornehmlich im Rahmen des CANAMEX-Projektes thematisiert; zu einheitlichen grenzüberschreitenden Strukturen ist es bisher allerdings noch nicht gekommen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Tourismus-Sektor ist am weitesten fortgeschritten, da vermutlich in diesem Bereich Fragen der staatlichen Souveränität kaum eine Rolle spielen und die Zusammenarbeit dadurch als politisch unproblematischer eingestuft wird. Hier besteht die Initiative ‚Two Nation Vacation‘, die eine grenzüberschreitende Vermarktung der touristischen Attraktionen zusammen mit amerikanischen und mexikanischen Tourismusplanern sowie einzelnen Reiseagenturen anstrebt; hierfür wurde das ‚Center for Arizona/Sonora Regional Tourism Development‘ gegründet. Als Ausgangspunkt von Rundreisen, die Reiseziele jenseits und diesseits der Grenze ansteuern, (‚From the Gran Canyon to the Sea of Cortez‘; siehe dazu <http://www.arizonaguide.com/sonora>) wird Phönix als internationaler Flughafen mit zahlreichen Direktflügen aus Europa und Kanada ausgebaut. Als Grundstock wurde ein Budget von 150.000 US-Dollar zur Verfügung gestellt, das beide Einzelstaaten seit 1995 für die Entwicklung eines einheitlichen Tourismuskonzepts investiert haben (Arizona Mexico Commission 1999c). Mittlerweile wird die Grenzregion auf internationalen Tourismusmessen gemeinsam vertreten.

---

<sup>192</sup>Die von Umweltschützer, Arbeits- und Menschenrechtler geäußerte Kritik an der ‚Maquiladora‘-Industrie wird seitens der Regierung Arizonas nicht geteilt; hier werden lediglich die positiven ökonomischen Faktoren evaluiert.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung haben beide Staaten unter Mitwirkung der Kommissionen ein enges Netz der Zusammenarbeit geknüpft. So wurde bereits im Jahr 1984 aus Mitteln der ‚Arizona-Mexico Commission‘ die gemeinnützige ‚Arizona-Mexico Border Health Foundation‘ gegründet. Ziel ist es, auf beiden Seiten der Grenze eine ausreichende Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung zu gewährleisten. Ende der 1990er-Jahre gab es 4 medizinische Einrichtungen in den Grenzgemeinden von Arizona, in denen insgesamt 29 Ärzte mit einem jährlichen Budget von rund 1,4 Millionen US-Dollar operieren (AMC/BTA 1999). Die ‚Arizona-Mexico Border Health Foundation‘ weitete ihr Aufgabengebiet im Laufe der Zeit sukzessive aus, so werden neben Leistungen der medizinischen Grundversorgung inzwischen auch Vorsorgeprogramme (wie zum Beispiel Familienplanung oder Anti-Gewalt-Kampagnen) angeboten; darüber hinaus wird verstärkt mit anderen Organisationen, wie zum Beispiel Wohnvermittlungsagenturen, zusammengearbeitet; in Kooperation mit überregionalen Organisationen wird zudem ein Drogenzentrum aufgebaut (Arizona-Mexico Journal 1999). Auch in der Ausbildung von Arzt- und Pflegepersonal wird mit Sonora zusammengearbeitet, um die grenzregionalen Schwerpunkte in der Gesundheitsvorsorge besser aufeinander abstimmen zu können. Im Zusammenhang mit dem ‚Arizona-Sonora Project‘ wird insbesondere der Gesundheitssektor als ein Politikfeld für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Arizona und Sonora analysiert (Strategic Development Vision for the Arizona-Sonora Region 1997). Von beteiligten Grenzakteuren wird allerdings beobachtet und kritisiert, dass die Tätigkeit der ‚Foundation‘ primär wirtschaftsfördernd und nicht wohlfahrtsstaatlich orientiert sei.

Weitere Unterstützung für grenzüberschreitende Projekte kommen vom ‚Department of Environmental Quality‘ und dem ‚Department of Health‘. Im ‚Arizona Department of Environmental Quality‘ ist ein eigens eingerichteter ‚Border Environmental Manager‘ für die Überprüfung der Umweltstandards zuständig, dazu gehört die Überwachung der Luftreinheit und der Wasserqualität sowie die Kontrolle der Abwasser- und Abfallindustrie. Der Schwerpunkt der Arbeit richtet sich sowohl auf grenzüberschreitende Umweltprobleme als auch auf die Entwicklung einheitlicher Lösungen.

#### **5.2.2.2. Lokale grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Im Gegensatz zu den Einzelstaaten beruht die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene weitestgehend auf informellen Kontakten. Während sich die Grenzgemeinden im kulturellen wie sozio-ökonomischen Bereich als Einheit betrachten, bestehen kaum institutionalisierte politisch-administrative Mechanismen der Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang wird seitens der amerikanischen Grenzakteure wiederholt auf Fragen der Souveränität hingewiesen, die für diese Entwicklung verantwortlich sei. Des Weiteren wird auf die Arbeit der AMC verwiesen, die unter dem ‚Border Issues Committee‘, in dem auch die politischen Entscheidungsträger der Kommunen vertreten sind, kommunale und lokale Probleme der Grenze bearbeitet. Die Gemeinden Nogales, Arizona, und City of San Luiz sind darüber hinaus als Silber-Sponsoren in der AMC vertreten, wodurch ihnen 5 (Wahl)Stimmen in den Ausschüssen zustehen sowie bevorzugte Sitzplätze während der ‚plenary sessions‘, was entscheidend für die Strategie des ‚networkings‘ ist. Die Gebietskörperschaften Douglas, Phönix, Tucson, Yuma sowie Mesa sind Kupfer-Sponsoren mit jeweils 3 Sitzen in den AMC-Ausschüssen. Allerdings wird von den Entscheidungsträgern der Grenzgemeinden die Vorteile der Arbeit der AMC vor allem hinsichtlich der Kontakte zu den einzelstaatlichen Gremien gesehen, die konkrete Arbeit im Sinne der Grenzkommunen wird dagegen als wenig ausreichend beschrieben. Diese Aussage ist vor allem auf die thematische Ausrichtung der AMC auf privatwirtschaftliche Interessen zurückzuführen, hinter denen infrastrukturelle oder

umweltpolitische Thematiken zurückbleiben. Daneben findet der Großteil der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den Grenzgemeinden mittlerweile über Institutionen wie die BECC und NADBank statt oder wird über das ‚Border XXI‘-Programm organisiert; allerdings werden hierüber hauptsächlich Einzelprojekte betreut, eine zusammenhängende Entwicklung und Planung ist nicht festzustellen.

Erstmals 1996 haben sich Bürgermeister und lokale Entscheidungsträger unabhängig von den halbjährlichen Treffen der ‚Arizona-Mexico Commission‘ zu einem Austausch über kommunale Angelegenheiten und deren grenzüberschreitende Relevanz getroffen. Dabei wurde das ‚Southeastern Arizona and Northeastern Sonora Mayor’s Forum‘ gegründet (Southeastern Arizona and Northeastern Sonora Mayor’s Forum 1996). Im Mittelpunkt der Zusammenkünfte steht neben dem Aufbau persönlicher Kontakte ein Austausch über kommunale Aufgaben und Kompetenzen, um die richtigen Partner für zukünftige grenzüberschreitende Projekte ermitteln zu können. Ziel ist es, Experten unterschiedlichster kommunaler Themenfelder miteinander ins Gespräch zu bringen, um neue Synergien zu bilden. Organisiert wird die Kooperation von dem kommunalen Zweckverband ‚South Eastern Arizona Governments Organization‘ (SEAGO) mit Sitz in Bisbee. Mittlerweile werden die Verbindungen auch genutzt, um mit finanzieller Unterstützung der ‚Ford Foundation‘ den KMU in Arizona kompetente Beratung in Bezug auf das Marketing für den nordmexikanischen Markt zur Verfügung zu stellen; hierfür wurde das ‚South Eastern Arizona International Trade Center‘ gegründet (Arizona-Mexico Project 1999). Binationale Themen umfassen Abwasser und Abfall, Umwelt, Handel und Wirtschaftsentwicklung sowie Tourismus, wobei das Tourismusprojekt – ähnlich wie auf einzelstaatlicher Ebene – als freiwillige Kooperation am einfachsten zu realisieren ist, zumal hierfür keine aufwändigen Planungen und Finanzierungsprobleme zu bewältigen sind.

Eine erste semioffizielle Zusammenarbeit zwischen Nogales, Arizona, und der Partnergemeinde Nogales, Sonora, wurde im Jahr 1999 im Bereich des Katastrophenschutzes verabschiedet. Ein ‚Bi-National Prevention and Emergency Response Plan‘ sieht die Zusammenarbeit im Umweltschutz vor, um Risiken für die Bevölkerung im Katastrophenfall zu verringern. Dazu gehört eine Angleichung der Katastrophenpläne, gemeinsame Übungen und ein verstärkter Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen; in Notfällen wird Personal sowie Material grenzüberschreitend zur Verfügung gestellt. In diesem Bereich der Zusammenarbeit ist es bisher nicht zur Bildung unabhängiger Institutionen oder zur Übertragung von Kompetenzen gekommen; die Souveränität der Kommunen, Einzelstaaten und der Bundesregierungen wird von dem Plan nicht berührt; zudem behalten sich beide Seiten letztlich die Entscheidung hinsichtlich der Zusammenarbeit nach Maßgabe des Einzelfalls vor. Probleme bestehen gegenwärtig in der Frage von Versicherungsleistungen bei grenzüberschreitenden Einsätzen von Stadtangestellten. Auf ökonomischem Gebiet wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch die ‚Nogales-Santa Cruz County Economic Development Foundation‘ verfolgt, die eine stärkere Anbindung der Zuliefererindustrie Arizonas an die ‚Maquila‘-Unternehmen in Nogales, Sonora, fördern will. In diesem Zusammenhang wird auch Werbung für den Investitionsstandort Nogales, Sonora, gemacht. Neben derartigen Informationskampagnen gibt es keine weiterentwickelten Formen der konkreten Zusammenarbeit.

Daneben existieren in den Grenzgemeinden enge persönliche und kulturelle Verbindungen, die als informelle und semioffizielle politische Kontakte einen stetigen Informationsfluss zwischen den Grenzkommunen garantieren. So unterstreicht der City Manager von Nogales, Arizona, im Interview die stabilen Beziehungen zwischen den Gemeindevertretern und Rathäusern, so werden zum Beispiel bei Unfällen und Sicherheitsrisiken kommunale Feuerwehrkräfte und Gerätschaften nach Nogales, Sonora, ausgeliehen; allerdings betont er auch, dass formelle Abkommen diesem informellen Austausch aufgrund der damit

verbundenen Planungssicherheit vorzuziehen wären, die sich aber auch aufgrund der fehlenden politischen Unterstützung seitens der übergeordneten Stellen bisher nicht haben verwirklichen lassen; Nachbarschaftshilfe auf informeller Ebene werde zudem durch die ungeklärten Fragen der Rechtssicherheit erschwert.

Für Douglas steht an oberster Stelle der Zusammenarbeit mit Aqua Prieta die Lösung von Problemen der Infrastruktur – vor allem im Bereich der Luft- und Wasserverschmutzung. Als Beispiel gilt die Zusammenarbeit im Bereich der Infrastruktur und des Umweltschutzes: „*The two cities reached an agreement to utilize Douglas stuff, equipment and materials to pave streets on a limited basis in Aqua Prieta*” (Arizona-Mexico Journal 1997a: 25). Das seit Ende der 1990er-Jahre vorbereitete Memorandum zwischen Douglas und Aqua Prieta über Katastropheneinsätze wurde Ende 2001 unterzeichnet. Das Memorandum entstand in Kooperation mit Bundesakteuren und den Verantwortlichen beider Einzelstaaten.<sup>193</sup> Um die Katastrophenhilfe aufeinander besser abstimmen zu können, wurde ein ‚Binational Emergency Planning Committee‘ gegründet, das sowohl die jeweiligen Strategien abgleicht als auch ein gemeinsames Training in der Katastrophenhilfe koordiniert. Es wird vereinbart, dass die im Zweifelsfall geleistete Hilfe nicht vergütet wird, was besonders dem finanzschwachen Aqua Prieta entgegenkommt; allerdings wird auch in diesem Fall die letztendliche Entscheidung über gemeinsame Aktionen von den jeweiligen Verantwortlichen getroffen, hier dem Leiter der Feuerwehr in Douglas und seinem mexikanischen Kollegen (für den Vertragstext siehe <http://fire.ci.douglas.az.us/hazmat.htm>). Bundesakteure und Einzelstaaten verpflichten sich zudem, im Falle der Katastrophenhilfe die Grenzabfertigung zu beschleunigen.

### **5.2.2.3. Horizontale grenzüberschreitende Kontakte jenseits der politischen Ebenen<sup>194</sup>**

Wie in verschiedenen Zusammenhängen bereits dargestellt existieren in der Grenzregion zwischen Arizona und Sonora zahlreiche sozio-kulturelle Beziehungen, die in einer Vielzahl von binationalen kulturellen Veranstaltungen und Organisationen zum Ausdruck kommen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen wird. Die Mehrzahl der in Entscheidungsprozesse involvierten oder policy-orientierten lokalen und regionalen Lobby-Organisationen oder NGOs arbeiten in den Bereichen Umwelt und Gesundheit.<sup>195</sup> Typischerweise bestehen ihre Hauptziele in der Aufklärung der Bevölkerung im Sinne der ‚Right-to-Know‘-Kampagne, die zum Teil zu aktiven Protestbewegungen in der Grenzbevölkerung führen, sowie in der Stärkung der kommunalen Rechte und Entscheidungsbefugnisse.

In der Analyse der horizontalen Zusammenarbeit wurde bereits die prominente Rolle angesprochen, die die in der Grenzregion ansässigen Universitäten innerhalb der

---

<sup>193</sup> In dem Memorandum heißt es bereits im ersten Artikel: „Nothing in this understanding shall derogate or diminish the application of United States law in the United States or Mexican law in Mexico” (Vertragstext <http://fire.ci.douglas.az.us/hazmat.htm>).

<sup>194</sup> Im Folgenden werden Organisationen benannt, die von den interviewten Experten in Arizona als besonders einflussreich herausgestellt wurden. Auf eine detaillierte Darstellung aller in der Grenzregion Arizona/Sonora derzeit durchgeführten oder geplanten Projekte wird verzichtet und nur Einzelbeispiele zur Illustration bestehender Netzwerke vorgestellt.

<sup>195</sup> Eine Übersicht über die in Sonora aktiven NGOs ist schwierig, da es hierzu kaum Informationen gibt. Tatsache scheint jedoch zu sein, dass anders als in der Region um Tijuana/San Diego – hier registriert der Grenzexperte Gustavo del CASTILLO rund 700 NGOs – in Sonora/Arizona erheblich weniger Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen bestehen. Mexikanische NGO werden berücksichtigt, sofern sie als feste Partner der amerikanischen Akteure auftreten.

formalisierten Zusammenarbeit spielen. In der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit übernehmen vor allem die ‚University of Arizona‘ in Tucson und die ‚Arizona State University‘ in Phönix wissenschaftliche Grundlagenforschung; außerdem erstellen sie konkrete Planstudien inklusive Politikberatung und bereiten auch Gesetzesentwürfe vor. Eine weitere wichtige Aufgabe übernimmt das ‚Udall Center‘, das an die ‚University of Arizona‘ angeschlossen ist. Das im Jahr 1987 gegründete Institut verbindet wissenschaftliche Forschung mit politischen Entscheidungsprozessen und arbeitet als ‚think tank‘ vor allem im Bereich der Infrastruktur, der amerikanischen Ureinwohner, Wirtschaftsentwicklung sowie Rohstoffe und Umweltplanung. Die Arbeit beinhaltet auch die Ausbildung und das Training von Managementaufgaben zum Beispiel für Stämme, die Organisation von Runden Tischen mit Entscheidungsträgern verschiedenster Ebenen und Sektoren; darüber hinaus werden - mit finanzieller Unterstützung der ‚Ford Foundation‘ - objektive Bewertungen zur Effektivität der NAFTA-Organisationen NADBank, BECC und CEC erarbeitet (siehe dazu <http://udallcenter.arizona.edu/>).

Als übergeordnete Gesundheitsorganisation existiert die binationale ‚Northeast Sonora-Cochise County Health Council‘ (NSCCHC), in der lokale und regionale Regierungsvertreter sowie Mitglieder von NGOs vertreten sind, die über die Verbesserung und Abstimmung der Gesundheitspolitik und Maßnahmen gegen Luft- und Wasserverschmutzung beraten und diskutieren. Das NSCCHC ist im Gebiet Arizona-Sonora eine der aktivsten Dachverbände für Gesundheits- und Umweltfragen, tritt als Vertreter der regionalen Gesundheitsinteressen bei Treffen mit Regierungsvertretern auf und verfügt über ein weitreichendes Netz an Aktivisten. Das NSCCHC wurde im Jahr 1991 gegründet und steht mit der binationalen ‚US-Mexico Border Health Association‘ und der transnationalen ‚Panamerican Health Organization‘ in enger Verbindung. Es war in der Entwicklung des BECC involviert und äußerte vor allem starke Kritik an den vor NAFTA existierenden binationalen Umweltplänen. Nicht zuletzt wurde auf Initiative des NSCCHC eine viel beachtete Studie zur Umweltsituation in Douglas/Aqua Prieta durchgeführt, aus der konkrete Projektanträge zur Verbesserung der Infrastruktur hervorgingen, die mit der Öffentlichkeit abgestimmt waren (zu Informationen siehe <http://www.irc-online.org/cbl/vironment/mexico/csnscc.html>).

Im Zuge der erfolgreichen Aktivitäten des NSCCHC trat auch das ‚Border Ecology Project‘ aus Bisbee, Arizona, an die Öffentlichkeit. Das ‚Border Ecology Project‘ untersucht Autoimmunerkrankungen. Es bestehen neben Kooperationen mit dem NSCCHC und der ‚Pan-American Health Organization‘ auch Kontakte mit dem ‚Arizona Health Department‘ und der ‚University of Arizona‘. Im Sinne einer klassischen NGO betreibt das ‚Border Ecology Project‘ vor allem Feldforschung, sammelt Daten über Ursache-Folge-Wirkungen und ist damit im Netzwerk der Gesundheitsvorsorge involviert (Hotaling 1999).

Die seit 1990 operierende ‚Arizona Toxics Information‘ aus Bisbee, Arizona, beschäftigt sich mit verschiedensten Bereichen der Umweltgefährdung; dazu gehören die Auswirkungen des Bergbaus ebenso wie Wasser- und Abwasserthematiken, Sondermüll und Luftverschmutzung. Ziel ist der Aufbau eines Informationsnetzes über aktuelle Umweltprobleme, die aktive Teilnahme an kommunalen, einzelstaatlichen und bundespolitischen Veranstaltungen zum Thema, die Ausarbeitung von Studien sowie Expertisen aus lokaler Perspektive (siehe [http://sol.crest.org/environment/renew\\_america/93nar/9311974.htm](http://sol.crest.org/environment/renew_america/93nar/9311974.htm)). Die ‚Arizona Toxics Information‘ arbeitet mit der in Aqua Prieta ansässigen ‚Enlace Ecologico‘ zusammen. Gemeinsam publizierten sie eine Studie über Quantitäten des in der ‚Maquildaro‘-Industrie von Nogales, Sonora, produzierten Sondermülls (Zabin 1995; Zabin 1996). Die Durchführung der Studie wurde durch kommunale Gebietskörperschaften und die mexikanische ‚Proteccion Civil‘ – einer Bundesbehörde zum nationalen Katastrophenschutz – unterstützt. So konnten die in der Region ansässigen ‚Maquiladora‘-Unternehmen

erstmalig zur Herausgabe von Informationen ‚überredet‘ werden, die der Öffentlichkeit bis dato nicht zugänglich gewesen waren.

Im Bereich der Menschenrechte ist in Arizona die Quäker-Vereinigung ‚American Friends Service Community‘ (AFSC) aktiv, die Menschenrechtsverletzungen von US-Grenzschildern an Migranten öffentlich macht. In dem Projekt ‚Immigration Law Enforcement Monitoring Project‘ in Tucson, Arizona, werden Studien über das Verhalten der Bundesakteure durchgeführt. Die AFSC verfolgt das Ziel, die Mitsprache der Grenzgemeinden beim Grenzschutz auszuweiten und letztlich auf eine zivile Grenzsicherung hinzuwirken. Es werden öffentliche Konferenzen veranstaltet, Studien über die Handlungsweise der INS veröffentlicht und Medienkampagnen organisiert. Darüber hinaus wird unmittelbar mit den Migranten selbst gearbeitet, indem ihnen Rechtsberatung und allgemeine Informationen angeboten werden. Ein weiteres Projekt der AFSC ist das ‚Maquiladora Program‘, das die Auswirkungen der ungleichgewichtigen ökonomischen Entwicklung in der Grenzregion und die Armut in den ‚colonias‘ untersucht; auch hier wird auf Feldarbeit und direkte Hilfe viel Wert gelegt. Die AFSC kümmert sich auch um die in der Grenzregion lebenden Ureinwohner (<http://www.afsc.org>). Insgesamt sind die Aktivitäten der AFSC weniger policy-orientiert als vielmehr auf Feldarbeit konzentriert.

#### **5.2.2.4. Dezentrale Wirtschaftskontakte**<sup>196</sup>

1986 wurde als spezielle Vertretung grenzregionaler und -kommunaler privatwirtschaftlicher Interessen die ‚Border Trade Alliance‘ (BTA) gegründet.<sup>197</sup> Themen sind die Umsetzung des NAFTA-Vertrages, die Unterstützung des grenzüberschreitenden Handels ebenso wie die Ausweitung der Freihandelszone. Die BTA hat den speziellen Interessen der Mitglieder zugeordnete Ausschüsse eingerichtet: Landwirtschaft, Wirtschafts- und Industrieentwicklung, Gesundheit und Umwelt, Infrastruktur, ‚Maquiladora‘-Industrie, Grenzübergänge, Tourismus und Vertrieb, strategische Planung sowie Verkehr. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt (noch) in der Vertretung von amerikanischen Interessen. Das Hauptziel der Allianz wird in der Aufgabe gesehen, Partnerschaften zwischen Privatsektor und Grenzgemeinden zur Förderung grenzüberschreitender Wirtschaftsaktivitäten zu knüpfen; dazu gehört zum Beispiel die Zusammenarbeit mit dem INS oder den Bundeszollbehörden, um die Verkehrs- und Abfertigungsprobleme in der Grenzregion zu verringern. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der ‚US-Mexico Commission‘; weitere Gesprächspartner sind Handelskammern, Gouverneursbüros, die NAFTA-Organisationen sowie die ‚US/Mexico Border Counties Coalition‘. Zu den Aufgaben der BTA gehören Lobby-Aktivitäten ebenso wie Forschung, strategische Planung, Abstimmung der Partner, Information und Weiterbildung. Mitglieder sind sowohl Privatakteure als auch Städte und Gemeinden, Wirtschaftsverbände, Handelskammern, Industrieparks und Vertreter der Bundesebene sowie einzelstaatliche Akteure (AMC/BTA 1999). Wie die ‚Arizona-Mexico Commission‘ ist die BTA ein ‚public-private‘- Zusammenschluss mit ebenfalls gestaffelten Mitgliedsbeiträgen, die von 250 US-Dollar pro Jahr bis zu 25.000 US-Dollar pro Jahr reichen; Hauptsponsoren sind Akteure des Privatsektors wie Banken, Anwaltskanzleien und Stromerzeuger. In offiziellen Informationsmaterialien der BTA wird zwar auf die Bedeutung der ‚grassroot border communities‘ hingewiesen, es wird jedoch von der BTA selbst festgestellt, dass kleinere Grenzgemeinden unterrepräsentiert seien.

---

<sup>196</sup> Soweit nicht anders ausgewiesen, beziehen sich die Ausführungen auf Interviews mit Akteuren.

<sup>197</sup> Während sich die BTA zunächst hauptsächlich mit den Interessen des amerikanischen Südwestens beschäftigte, werden zunehmend kanadische und mexikanische Themen diskutiert.

Im Unterschied zur AMC beschäftigt sich die ‚Border Trade Alliance‘ nur mit Themen, die mit der Grenze zwischen den USA und Mexiko in unmittelbarem Zusammenhang stehen und orientiert sich dabei hauptsächlich an der bundespolitischen Gesetzgebung. Es geht also weniger um interkommunale oder kommunale-einzelstaatliche Kooperation, sondern um eine Vertretung der Grenzregion bzw. der in den Grenzregionen ansässigen Privatakteure auf Bundesebene. Die Arbeit ist häufig auf langfristige Projekte ausgerichtet, während die ‚Arizona-Sonora Commission‘ sich auch auf kurzfristige Problemlösungen konzentriert. In vielen Bereichen, die die Interessen von Arizona und Sonora betreffen, arbeiten die BTA (die ihren Hauptsitz ebenfalls in Phoenix, Arizona, hat) und die ‚Arizona-Mexico Commission‘ zusammen. So wurde im Jahr 1999 zum Beispiel von beiden Organisationen gleichzeitig die von Mexiko-Stadt geplante Besteuerung der ‚Maquiladora‘-Industrie deutlich kritisiert. Während sich die Kommission in ihrer Kampagne gegen die Steuer vor allem an die Gouverneure mit Bitte um Unterstützung wandte, arbeitete die BTA direkt mit der Bundesebene zusammen; so wurden Briefe und Informationskampagnen an den mexikanischen Botschafter in Washington geschaltet sowie Kontakt mit dem mexikanischen Präsidenten ZEDILLO aufgenommen (AMC/BTA 1999). Büros der ‚Border Trade Alliance‘ sind in allen drei Hauptstädten eingerichtet worden.

### **5.2.3. Positionierung der Grenzakteure in Themenbereichen mit grenzüberschreitender Relevanz**

Hauptkritikpunkt der Grenzakteure ist die fehlende Einbeziehung grenzregionaler Entscheidungsträger in die Bundespolitik. Zur traditionell schleppenden Zusammenarbeit zwischen Grenzregion und Bund heißt es seitens einer Grenzexpertin des Einzelstaates Arizona: *“We need to be included from the beginning of the debates, before the issues are discussed. Now we are coming back from Washington fighting off the issues we consider hurtful.”* Aufbauend auf den Resolutionen der ‚Arizona-Mexico Commission‘ betreibt das Gouverneursbüro in Arizona daher verstärkt Lobbyarbeit in Washington. Entsprechend formuliert die Gouverneurin von Arizona die Aufgaben der Kommission und ihres Büros wie folgt: *„We have been working hard over the past year to address many border crossing issues that have been developed by lawmakers who do not understand the importance of border communities and their economic contribution to the United States and Mexico“* (Hull 1998: 12) Dabei wird sowohl versucht, neue Regelungen zu lancieren als auch als kontraproduktiv erkannte Gesetze zu verändern. Im Vordergrund steht die Motivation, den Interessen der Grenzregion unter besonderem Bezug auf Arizona Ausdruck zu verleihen: *„The State of Arizona has led an effort that ensures that policy makers in Washington, D.C. and Mexico City hear the Southwest border region’s voice“* (AMC news 1999: 1). Die Verhandlungen in den jeweiligen Ausschüssen der ‚Arizona-Mexico Commission‘ als auch mit den anderen Einzelstaaten und den Bundesakteuren werden von denselben Akteuren durchgeführt, wodurch eine kontinuierliche Vertretung der Interessen möglich wird.

Erste Ansprechpartner für die Interessen des Einzelstaates sind US-Kongressmitglieder aus Arizona, die aufgefordert werden, entsprechende Vorschläge aufzunehmen und in Gesetzesvorhaben umzuwandeln. So nennt Arizonas Senator Jon KYL die ‚Arizona-Mexico Commission‘ *„an effective link between the governor’s office and the Arizona congressional delegation“* (Kyl 1999: 10). Der US-Kongressabgeordnete Jim KOLBE vertritt ebenfalls die Interessen der Grenzregion und damit der Kommission, indem er zum Beispiel der ‚U.S.-Mexico Interparliamentary Group‘ des Abgeordnetenhauses vorsitzt und die Bindung zur Kommission klar ausspricht: *„In many ways, I believe that I have been doing on a national scale what the Arizona-Mexico Commission has been doing on a regional basis“* (Kolbe

1999: 14). Entsprechend sind die Ausschusssitze der Abgeordneten und Senatoren möglichst im Interesse der Grenzregion (also Judiciary, Commerce, Interior).

Zu den konkreten sicherheitspolitischen Entscheidungen, die in der jüngsten Zeit als nachteilig für die Grenzregion wahrgenommen wurden, gehört zum einen die Einführung eines neuen laserlesbaren Visums, das mit einer Gebührenerhöhung von 45 US-Dollar pro Person (mit Ausnahme von Kindern und Jugendlichen) verbunden ist. Eine weitere sicherheitspolitische Maßnahme, die von den amerikanischen Grenzakteuren mit geringer Begeisterung kommentiert wird, sind die so genannten ‚exit-controls‘: Zur besseren Überwachung des Grenzverkehrs sollen nicht nur Einreisen in die USA überwacht und dokumentiert werden, sondern auch Ausreisen. Die US-Einzelstaaten haben sich eindeutig gegen eine solche Maßnahme ausgesprochen, da dies die Balance zwischen ‚controlling‘ und ‚facilitating‘ nachhaltig stören würde; die derzeitigen Grenzanlagen seien solch zusätzlichen Kontrollaktivitäten in keiner Weise gewachsen. Ein weiterer Kritikpunkt steht im engen Zusammenhang mit der intern wenig abgestimmten Bundespolitik bezüglich der Grenzkontrollen und Sicherheitsaspekte. So wird in einer Studie der ‚Arizona-Mexico Commission‘ von unnötigen Verzögerungen bei der Grenzabfertigung aufgrund fehlender Kooperation zwischen den verantwortlichen Bundesbehörden gesprochen: *„Coordination among various government agencies is inadequate for an efficient and smooth crossing of goods and people, as priorities and jurisdictions differ from agency to agency“* (AMC Studies 1999). Grenzüberschreitende Kontakte zwischen den Grenzschützern und Zollbeamten existierten so gut wie überhaupt nicht; dies betreffe sowohl die praktische Abfertigung als auch die infrastrukturellen Planungsanforderungen: *„Generally, a ‚reactive‘ mode prevails instead of a binational planning process“* (AMC Studies 1999). Es sind entlang der Grenze unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte Kontrollmechanismen installiert worden, die durch unterschiedliche Sicherheitsvorschriften die Abfertigung zusätzlich verzögern.

Auch andere Organisationen mit gleichartigen Interessen werden zur Lobbyarbeit im Sinne der Politik von Arizona aufgefordert und Informations- und Lobbyreisen nach Washington koordiniert (beteiligte Organisationen können lokale Ursprünge haben wie zum Beispiel die kommunale grenzüberschreitende ‚U.S./Mexico Border Counties Coalition‘ oder auf Bundesebene angesiedelt sein wie die ‚Border Trade Alliance‘). Um die Lobbyarbeit erfolgreich gestalten zu können, sollen die Interessen Arizonas bereits auf einzelstaatlicher Ebene breit gestreut werden; hierfür werden Organisationen wie ‚Border States Governors‘ Association<sup>198</sup>, die ‚Western Governors‘ Association‘ eingesetzt. Positive Beispiele einer derartigen Lobbyarbeit sind die Reduzierung der Visa-Gebühren für mexikanische Kinder und Jugendliche sowie die Aussetzung bzw. Annullierung einer Ausreise-Kontrolle (‚exit-controls‘) an den Grenzübergängen (Arizona-Mexico Journal 1999).

Regelmäßig fährt eine Delegation aus Arizona (unter anderen die führenden Sponsoren der ‚Arizona Mexico Commission‘) nach Mexico-Stadt, um handelspolitische Fragen mit führenden mexikanischen Akteuren zu diskutieren. Dazu gehören Treffen mit dem Präsidenten, Parlaments- und Kabinettsmitgliedern und Handelsvertretern. Im Jahr 1999 wurde zum Beispiel über die kooperative Realisierung des CANAMEX-Projektes, die Bekämpfung der undokumentierten Immigration und über ein neues Gastarbeiterprogramm gesprochen. Themen, die bereits in den Ausschusssitzungen der ‚Arizona-Mexico Commission‘ behandelt worden sind und als Grundlage dienen, waren die Steuerpläne für

---

<sup>198</sup> Die innerhalb der ‚Arizona-Mexico Commission‘ entwickelte Ablehnung der so genannten ‚Exit-Control‘-Regelung wurde auch in der ‚Joint Declaration der Border Governors Conference‘ im Jahr 1999 aufgenommen (Border Governors Conference 1999). Ebenso wird die Vereinfachung der Visaregularien, ein besonderes Interessenfeld der Gouverneurin Arizonas, in die gemeinsame Erklärung aufgenommen.



die ‚Maquilador‘-Industrie, die Privatisierung des mexikanischen Energiesektors und eine stärkere Angleichung der Bildungsprogramme (Arizona-Mexico Annual 1999).

Ein wichtiges Thema, das auf vertikalem Weg diskutiert und beraten werden soll, betrifft ein neues Gastarbeiterprogramm für Mexiko. Diese Idee, die ursprünglich in der Gemeinde Douglas aufkam, wird vom Gouverneursbüro unterstützt und auf verschiedenen Ebenen lanciert. Sie wurde zunächst auf einzelstaatlicher Ebene unter Einbeziehung von Privatakteuren vor allem aus der Landwirtschaft und dem Dienstleistungsbereich als Reaktion auf die als unzureichend erkannte bundesstaatliche Immigrationsgesetzgebung entwickelt. Ziel ist es, die in Arizona benötigten Arbeitsplätze relativ schnell und unkompliziert zu besetzen und gleichzeitig den Immigranten aus Mexiko einen möglichst breiten Schutz zu garantieren. In Abstimmung mit Sonora wird dieser Plan auf den ‚plenary sessions‘ der Kommission vorgetragen (AMC 1999), mit anderen Einzelstaaten, zum Beispiel auf der ‚Border Governors‘ Conference‘, diskutiert (Arizona-Mexico Annual 1999) und schließlich auf Bundesebene gehoben (Interview mit McCain und Kolbe). So wird die Initiative zum einen von den US-Kongressmitgliedern unterstützt und auch von weiteren Organisationen auf einzelstaatlicher Ebene. Um den Erfolg der Initiative zu sichern, werden auch Verbindungen zum mexikanischen Präsidenten aufgenommen und das neue Gastarbeiterprogramm vorgestellt.

Regionale und lokale Interessen der US-Grenzregionen werden auf Bundesebene durch die im Jahr 1998 gegründete ‚US/Mexican Border Counties Coalition‘ vertreten. Ziel ist es, kommunale Interessen gegenüber den Bundeseinflüssen zu schützen, wobei der Schwerpunkt auf den im Zusammenhang mit der Grenze und der Bundesgrenzpolitik resultierenden kommunalen Kosten liegt. Entsprechend definiert ein führender Vertreter aus Arizona das Ziel der Koalition: *“For far too long, border county taxpayer have been picking up the bill for obligations that clearly are the federal government’s. The coalition’s highest priority will be to work with our congressmen and senators to ensure that the federal government meets those obligations”* (National Association of Counties 1998). Damit werden Einflüsse thematisiert, die ursprünglich durch Bundespolitiken ausgelöst werden, vor allem die Auswirkungen legaler wie undokumentierter Migration. Darüber hinaus werden allgemeine infrastrukturelle Angelegenheiten und Anforderungen diskutiert sowie im NAFTA-Zusammenhang stehende Fragen des Handels und der Verkehrsplanung für lokale und regionale Ebenen (<http://www.co.sandiego.ca.us/cnty/bos/sup1/legislation/990223-border.html>). Es werden zwar mexikanische Kommunalpolitiker regelmäßig zu Besprechungen und Treffen eingeladen, sie sind jedoch nicht elementarer Bestandteil der Koalition.

## **5.3. Zusammenfassung der dezentralen Kooperationen**

### **5.3.1. Deutsch-polnische Grenzregion**

#### **5.3.1.1. Euroregion**

Die deutsch-polnischen Euroregionen sind freiwillige kommunale Zusammenschlüsse, die sowohl dezentral grenzüberschreitend arbeiten als auch Teil der europäischen Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung sind. Euroregionen sind keine eigenständigen Rechtssubjekte, sie stehen vielmehr in ihrer Gründungslogik in der europäischen Integrationstradition und beziehen sich auf die Vereinbarungen der deutsch-polnischen Verträge von 1990 und 1991 und stellen somit eine Mehrebenenstruktur dar, die vertikale Kooperationen voraussetzt. Formalisierung und Institutionalisierung gehen auf europäische Beschlüsse zurück, was sich vor allem darin zeigt, dass das Land Brandenburg ansonsten nicht bereits im Vorfeld eine kommunale Priorität eingeräumt und auf die mit der europäischen Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit verbundenen Strukturfonds verzichtet hätte. Sowohl Gründungsvertrag als auch Geschäftsordnung der Euroregion beziehen sich auf die inhaltlichen Vorgaben der deutsch-polnischen Verträge und europäische Konventionen.

Zu den Zielen der europäischen Integrationspolitik gehören die Förderung des gut nachbarschaftlichen Verhältnisses zwischen den Völkern, Stärkung der regionalen Identität mit grenzüberschreitender Perspektive, Förderung des Wohlstandes sowie Unterstützung der europäischen Einheit in Form gemeinsamer Vorhaben und Projekte. Die Wirtschaftspolitik wird als ein Bestandteil unter anderen wichtigen Politikfeldern betrachtet. Im Mittelpunkt der Europapolitik steht im Sinne der deutsch-polnischen und europäischen Leitidee die Völkerverständigung und die Angleichung der heterogenen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturen in der Grenzregion. Als relativ unkompliziertes Feld der Politik stellt sich die Förderung kultureller Projekte dar, da diese zumeist von Akteuren initiiert werden, die einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit offen gegenüberstehen.

Erheblich komplexer ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschaftsförderung, weil originäre Interessen des Landes berührt werden und vertikale Absprachen notwendig sind. Die Prioritäten der Wirtschaftsförderung liegen im Sinne des europäischen Integrationsgedankens auf der Schaffung von Verkehrs- und Transportinfrastruktur als Grundlage zum Ausgleich der verschiedenen Lebensbedingungen. In der Veränderung des Schwerpunktes von INTERREG II auf INTERREG III durch Vorgaben der Europäischen Kommission ist die grenzüberschreitende Dimension verstärkt worden, es ist eine stärkere Konzentration der Mittelvergabe auf Wirtschaftsprojekte vorgesehen, zudem ist den Euroregionen erstmals finanzielle Eigenverantwortung über die Verwendung des Kleinstfonds zugestanden worden.

Private Wirtschaftsakteure sind in der Euroregion unterrepräsentiert vertreten. Diese Entwicklung ist zum einen durch die Beschränkung polnischer Mitglieder auf Gebietskörperschaften begründet, zum anderen durch die auf deutscher Seite zögerliche Bereitschaft zur Kooperation seitens der Handelskammern. In der Prioritätenliste des OPs des Landes Brandenburg zu INTERREG wird zudem die Dominanz von Gebietskörperschaften, Verwaltungseinrichtungen und dem Land als Hauptträger der Maßnahmen deutlich, hinzu kommt, dass ausschließlich in Verbänden organisierte Interessenvertreter als Akteure des Bereichs Wirtschafts- und Sozialpartner anerkannt werden. Eine weitere Vernetzung über den politisch-administrativen Bereich hinaus findet kaum statt, so werden weder die Hochschulen und Universitäten berücksichtigt noch kompetente deutsch-polnische kulturelle Einrichtungen wie das deutsch-polnische Jugendwerk in die Planungen integriert.

In der Wahl von Prioritäten bestanden zwischen INTERREG und PHARE-CBC für die Periode 1995-1999 Differenzen; die polnische Seite stufte die Kategorie Humanressourcen, die vom Land Brandenburg nachdrücklich gefördert wurden, lediglich als zweitrangig ein, was die Zusammenarbeit vor allem mit INTERREG II-Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) erheblich komplizierte; auf der anderen Seite wurden ESF-Mittel von der Landesregierung Brandenburg vor allem für die Beseitigung der Flutschäden eingesetzt.

### **5.3.1.2. Weitere dezentrale grenzüberschreitende Aktivitäten**

Die dezentrale Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion seitens des Landes Brandenburg und der Kommune Frankfurt/Oder wird immer auch zugleich durch die Europapolitik bestimmt. Formalisierenden Einfluss haben insbesondere Vorgaben und Strukturen der europäischen Regionalpolitik und Strukturfonds. Im Mittelpunkt stehen INTERREG-Projekte, die durch die Euroregion ‚Pro Europa Viadrina‘ realisiert werden. Diese Zusammenarbeit ist auf Mehrebenenentscheidungen zwischen lokal-kommunaler Ebene inklusive der potenziellen Beteiligung gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure, dem Bundesland sowie europäischen Institutionen institutionalisiert. Aufgrund der finanziellen Bedeutung der europäischen Förderung und der umfangreichen bürokratischen Mechanismen beansprucht diese den europäischen Integrationszielen eines homogenen Binnenmarktes untergeordnete Kooperationsform einen Großteil der grenzregionalen Aktivitäten und Energien. Vorgaben für die Projekte entsprechen europäischen Integrationsinteressen, die sich an Belangen der bevorstehenden EU-Osterweiterung orientieren. Neben diesem in der Logik der europäischen Integration stehendem Mechanismus verfolgt das Land Brandenburg sowie die Grenzkommunen eigene Formen der Zusammenarbeit. Hauptansprechpartner des Landes Brandenburg auf politisch-administrativer Ebene ist die Wojewodschaft Lebusier Land (Lubuskie), auf kommunaler Ebene die hier angrenzenden Gemeinden Slubice (an Frankfurt/Oder), Kostrzyn (an Küstrin-Kietz) und Gubin (an Guben).

Die Bedeutung grenzüberschreitender Aktivitäten wird durch Vertreter der Landesregierung mit Hinweisen auf das Bekenntnis der Landesverfassung zur Zusammenarbeit mit dem polnischen Nachbarn verdeutlicht. Aufgrund der objektiv feststellbaren und von lokalen wie regionalen Grenzakteuren bemängelten schleppenden Realisierung zumindest im Bereich der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivität stellt sich allerdings die Frage, inwieweit Verfassungsgrundsatz und Realität übereinstimmen. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird zunächst als Instrument begriffen, um Fehlentwicklungen anderer politischer Ebenen auszugleichen. Selbst aus der Perspektive der Landesregierung wird die fehlende Europafähigkeit des Landes eingeräumt; dies bezieht sich sowohl auf die Bürger als auch auf die Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung. Als politische Aufgabe wird beschrieben, bestehende mentale Barrieren, die eine Zusammenarbeit wesentlich einschränken, abzubauen. In diesem Zusammenhang werden auch dem Bund und der EU-Kommission Versäumnisse vorgeworfen. Erste ‚Gemeinsame Erklärungen‘ mit Grenzwojewodschaften dienen dem Aufbau informeller Kontakte jenseits der formalisierten Zusammenarbeit der Euroregion. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird in ihrer offiziellen Ausrichtung vor allem den Europaprioritäten angepasst, wobei in erster Linie der Auf- und Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur im Mittelpunkt steht.

Daneben wird auf den Aufbau eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes gesetzt. Die Landesregierung will die Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaftskooperation stärken, gleichzeitig geschieht dies jedoch unter dem Vorbehalt der wachsenden wirtschaftlichen Konkurrenzsituation. Entsprechend dieses Interessenkonfliktes wird in offiziellen

Stellungnahmen auf die Problematik der Grenze verwiesen, die eine Zusammenarbeit und wirtschaftliche Entwicklung behindere. Die Mehrzahl der erst Mitte bis Ende der 1990er-Jahre begonnenen Aktivitäten wurden ausschließlich durch deutsche Entscheidungsträger eingeleitet. Grenzüberschreitende Initiativen für die Gestaltung eines integrierten Wirtschaftsraumes, an denen beide Partner gleichermaßen beteiligt waren, sind bisher nicht feststellbar. Auch die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften der Landesregierung zur gemeinsamen Investorensuche und zum Standort Grenzregion sind nicht grenzüberschreitend konzipiert.

Größte Aktivitäten im Sinne von Politikberatung, Technischen Hilfen und Studien leisten die nachgeordneten Behörden des Landes im Bereich der Infrastruktur, Regionalplanung und Raumordnung. Diese sind wiederum hauptsächlich mit grenzüberschreitenden Aktivitäten im Rahmen der Europa-Programme beschäftigt; dabei sollen auch Landesinteressen bei der kommunalen Entwicklung und Umsetzung beiderseits der Grenze verwirklicht werden. Trotz dieser intensiven institutionellen Hilfestellung im infrastrukturellen Bereich existiert kein abgestimmtes Raumentwicklungskonzept zwischen dem Land Brandenburg und den Grenzwojewodschaften. Selbst in der infrastrukturellen Gestaltung der Grenzregion werden in der konkreten Realisierung die Interessenunterschiede und vor allem eine mangelnde Bereitschaft zur Abstimmung deutlich. Dies zeigte sich vor allem in der Konzeption für die zukünftige wirtschaftliche Nutzung des Grenzflusses Oder. Die mangelnde Kooperation mit den Grenzwojewodschaften und Warschau seitens Brandenburgs hat dazu beigetragen, dass hier neue Abstimmungsmechanismen auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene geschaffen wurden, die die Gestaltungsfreiheit des Landes einschränken.

Auf kommunaler Ebene wird die dezentrale Zusammenarbeit zwischen den Grenzgemeinden größtenteils über die Euroregionen koordiniert, in denen diese Mitglieder vertreten sind. Das betrifft vor allem konkrete Projekte im Bereich Infrastruktur, die aus europäischen Strukturfonds finanziert werden. Daneben wurden seit der deutschen Einheit weitere, auch formalisierte Kontakte geknüpft, die teilweise lediglich symbolisch-politischen Charakter tragen, so zum Beispiel die Auszeichnung der ‚Europastadt Guben/Gubin‘ oder die Verleihung der Ehrenplakette des Europarates an Frankfurt/Oder und Slubice. Daneben bestehen Planungsgemeinschaften zwischen den Grenzkommunen, die in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Europäischen Kommission besonders fortgeschritten im Bereich Infrastruktur sind. Zwischen den Bevölkerungen bestehen außer dem grenzregionalen Konsum und Tourismus wenige Verbindungen, die prägend für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit sein könnten.

Es bestehen Städtepartnerschaften zwischen den Gemeinden, die vor allem auf der Zusammenarbeit der Stadtverordnetenversammlungen in bestimmten (planerischen) Bereichen beruhen, womit die Kooperation erneut auf politische Entscheidungsträger sowie Verwaltungsmitarbeiter beschränkt bleibt. Hier werden zwar einzelne grenzüberschreitende Probleme und Projekte thematisiert, ein durch die Städtepartnerschaften erhoffter ‚Schulterschluss‘ zwischen Politik und Wirtschaft in den Grenzkommunen ist bisher aber nicht zustande gekommen; im Gegenteil, so fassen Grenzakteure ihre Erfahrungen zusammen, ist von seiten der Stadt Frankfurt/Oder vielmehr ein politischer Wille zur intensiven Zusammenarbeit nicht erkennbar.

Fortgeschritten ist die Zusammenarbeit zwischen Frankfurt/Oder und Slubice im Bereich der infrastrukturellen Planung. Als Basis liegt ein grenzüberschreitendes räumliches Strukturkonzept von Slubice und Frankfurt/Oder vor, das jedoch nicht zu einer tatsächlichen Vernetzung der Gemeinden beigetragen hat. Initiiert wurde dieses Konzept ebenfalls durch externe Einflüsse. Tatsächlich intensiv betrieben wird die grenzüberschreitende Logistik seitens der Privatakteure in Gremien wie dem ‚Frankfurter

Institut für umweltorientierte Logistik'. Dieses zeichnet sich vor allem durch einen Mehrebenenansatz aus, indem Wert auf die Einbeziehung nationalstaatlicher Akteure gelegt wird. Andere kommunale Kontakte resultieren aus der Vor-Wendezeit, was die Bedeutung langfristiger Bindungen bestätigt sowie die Notwendigkeit gemeinsamer Werte, um zu wirklich tragenden Kooperationen zu kommen.

In der Grenzregion bestehen wenige NGOs, die gemeinsame Interessen zum Beispiel im Umweltbereich gegen staatliche und politische Entscheidungsträger durchsetzen könnten. Zudem fehlen sie, um zu einer tatsächlichen grenzüberschreitenden Regionalidentität beizutragen; an erster Stelle sind hier die Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg sowie die Europa-Universität Viadrina zu nennen.

### **5.3.2. US-mexikanische Grenzregion**

#### **5.3.2.1. AMC**

Die Arbeit der Kommissionen hat sich im Verlauf von 40 Jahren von einer Förderung kultureller und persönlicher Kontakte zu einer Institution der regionalen Wirtschaftsförderung mit Realisierung gemeinsamer Projekte gewandelt. Mittlerweile ist ein Stand der Beziehungen erreicht, von dem führende Akteure beider Seiten sagen, dass die Arbeit der Kommissionen aus der langfristigen Wirtschaftsplanung beider Einzelstaaten nicht mehr wegzudenken sei. Damit hat sich eine Eigendynamik etabliert, die unabhängig ist von der direkten politischen Unterstützung der Gouverneure. Aufgrund der engen Einbeziehung von Privatakteuren und Gebietskörperschaften hat die Kommission auch unterhalb der offiziellen einzelstaatlichen Ebene langfristige Kontakte geknüpft.

Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit liegt zum einen auf der Stärkung der politischen Zusammenarbeit unter ökonomischer Perspektive und zum anderen auf einer Intensivierung der privatwirtschaftlichen Kontakte untereinander. Weniger Gewicht haben Initiativen mit eher sozialem oder kulturellem Aspekt, was sicherlich damit zusammenhängt, dass NGOs nicht als Mitglieder in der AMC vertreten sind. So sind im Ausschuss Umwelt des AMC keine unabhängigen Organisationen vertreten, sondern lediglich Unternehmen und Institutionen, die im Umweltbereich privatwirtschaftlich tätig sind. Auch Gemeinden haben, da sie weniger Geld für eine komplementäre Mitgliedschaft zur Verfügung stellen können, erheblich weniger Einfluss auf die Zielbestimmung und Umsetzung der zwischenstaatlichen Politik als Privatunternehmen.

Neben den offiziellen Treffen der Unterausschüsse und den verabschiedeten Resolutionen, die als ‚im Interesse der Gouverneure‘ zu wertende Politikdirektiven zu verstehen sind, spielen die sozialen Dimensionen der halbjährlichen Treffen eine bedeutende Rolle. Dieser Teil der Kommissionsarbeit wird von allen Seiten anerkannt. Allerdings zeigen sich die kulturellen Unterschiede in der Beurteilung darüber, wie viel Zeit für soziale Belange, Ehrungen und offizielle Würdigungen benötigt wird. Trotz ihrer relativen Unterrepräsentanz ist die AMC daher auch für die Kommunen von großer Bedeutung. So versuchen einzelne Grenzgemeinden, ihre Kooperation in Übereinstimmung zu bringen mit den Strukturen der Kommission. Yuma, Arizona, und San Luis Rio Colorado, Sonora, haben im Jahr 1993 eine grenzüberschreitende ‚Arizona-Mexico Commission Look-Alike‘-Organisation unter Führung der örtlichen Handelskammer gegründet, die eng mit der Kommission zusammenarbeitet. Zu den Arbeitsgebieten gehört lokale Gesundheitspolitik, Abfallentsorgung und Fortbildungsseminare (Arizona-Mexico Journal 1997)

### **5.3.2.2. Weitere dezentrale grenzüberschreitende Aktivitäten**

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Einzelstaates Arizona mit dem mexikanischen Bundesstaat Sonora ist vor allem durch Wirtschaftsaktivitäten geprägt. Im Mittelpunkt steht die institutionelle Arbeit der ‚Arizona-Mexico-Commission‘. Jenseits der institutionellen Zusammenarbeit durch die ‚Arizona-Mexico-Commission‘ bestehen überwiegend informelle, jedoch äußerst enge Kontakte zwischen den politischen Entscheidungsträgern. Während Anfang der 1990er-Jahre die Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages und seine Inhalte die Hauptaufmerksamkeit der grenzüberschreitenden Aktivitäten Arizonas beanspruchte, geht es derzeit um die zügige Umsetzung der Vorschriften und Regelwerke und eine Anpassung an die nationalen Gesetze mit dem Ziel, sich an die veränderten Bedingungen aufgrund der zunehmenden ökonomischen Integration anzupassen. Dazu gehört eine engere Anbindung der regionalen Wirtschaft an die weiter wachsende ‚Maquiladora‘-Industrie, wofür weitgehende Konzepte zur wirtschaftlichen Integration des Grenzraumes entwickelt wurden, die allerdings vornehmlich auf die Interessen Arizonas ausgerichtet sind. Regionalpolitische Fragen, wie die Überwindung der heterogenen Strukturen in der Grenzregion oder ein Ausgleich der Lebensbedingungen, sind dabei nicht von Bedeutung. Infrastrukturelle Fragen spielen vor allem hinsichtlich der Förderung des grenzüberschreitenden Handels eine Rolle; kommunale Missstände werden dabei nur am Rande thematisiert. Ein Beispiel für die amerikanische Interessenlage ist die ‚Border Health Foundation‘, die sich vor allem um den Ausbau der Gesundheitssektors als Wirtschaftsfeld kümmert, nicht aber eine ausgeglichene Gesundheitsversorgung beiderseits der Grenze anstrebt. Gesundheitsaktivisten kritisieren einen fehlenden politischen Willen, weitgehende Gesundheitskooperationen aufzubauen; als Reaktion auf die diesbezügliche ‚Einseitigkeit‘ der Behörden stieg in der Folge die Aktivität kommunaler und regionaler grenzüberschreitender NGOs.

### **5.3.3. Vergleich**

Der Schwerpunkt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in beiden Ländern ist sehr unterschiedlich. Während sich die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Frankfurt/Oder (Land Brandenburg) und Slubice (Polen), was Form und Inhalt der Kooperation betrifft, an europäischen Leitideen ausrichtet, ist die Zusammenarbeit zwischen Arizona und Sonora geschichtlich gewachsen und aus der Grenzregion selbst entstanden. Parallelen bestehen dadurch, dass sich beide Kooperationsformen an den vorherrschenden transkontinentalen Integrationsmustern und -einflüssen orientieren; während dies in der Europäischen Union zunächst politische Zielsetzungen betrifft inklusive der EU-Osterweiterung, steht in Nordamerika die ökonomische Vernetzung im Mittelpunkt. Arizona definiert den Ausbau der Handelskontakte nach Mexiko und insbesondere die Vernetzung mit Sonora als Wettbewerbs- und Standortvorteil, demgegenüber verlässt sich Brandenburg in der Gestaltung seiner Wirtschaftspolitik erheblich mehr auf externe Hilfen, die jedoch wiederum nicht unbedingt für die (grenz)regionale Situation von Vorteil sind.

Die Qualität der formellen und informellen Kontakte ist jeweils abhängig von Intensität und Dauer der grenzüberschreitenden Kontakte. Während in Brandenburg eine ‚Europa-Skepsis‘ besteht und Ressentiments gegenüber den polnischen Kooperationspartnern das Verhalten der deutschen Akteure bestimmen, ist diese Art der Fremdheit zwischen Arizona und Sonora nicht zu beobachten. Diese Aussage hat allerdings vor allem mit der klaren Ausrichtung der Aktivitäten in Arizona zu tun: Die Zusammenarbeit mit Sonora wird als Vehikel zur Maximierung der eigenen Wirtschaftsinteressen gesehen; kulturelle, soziale

oder politische Unterschiede werden dagegen weitestgehend ignoriert. Entlang der deutsch-polnischen Grenze wird gerade die ökonomische Vernetzung der Grenzregion in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eher stiefmütterlich behandelt; im Mittelpunkt stehen die Vorgaben der Europäischen Union, die sich zunächst auf infrastrukturelle Bereiche konzentrieren.

Entsprechend der jeweiligen Vorgaben bzw. Ausrichtungen unterscheiden sich die Akteursbesetzungen sowohl in den institutionalisierten Kooperationen der Euroregion und der *Arizona-Mexico-Commission* als auch in den horizontalen Kontakten. Privatakteure und Unternehmen nehmen in Arizona einen großen Stellenwert ein; die Lokal- und Landespolitiker des Einzelstaates verstehen sich primär als deren Interessenvertreter und prägen entsprechend die Ausrichtung der grenzüberschreitenden Aktivitäten. Diese Orientierung an privatwirtschaftlichen Interessen wird verstärkt und legitimiert durch die Finanzierungsmodelle; Privatakteure tragen über die Mitgliedsbeiträge den Hauptanteil der Finanzierung und erwarten entsprechende Gegenleistungen. Dagegen werden die Logistik der Euroregion sowie die von ihr geförderten Projekte durch die europäischen Strukturfonds finanziert; hier übernimmt die EU-Kommission Kontrollfunktionen, die sich allerdings eher auf formale Kriterien konzentrieren denn auf Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Fördermaßnahmen. Ein weiteres spezifisches Moment bezüglich der Beteiligung von Akteuren am Entscheidungsprozess besteht im Stellenwert von Gebietskörperschaften und Verwaltungsmitarbeitern in der europäischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die ausgesprochen stark entwickelt ist. Eine unmittelbare Vernetzung und Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen seitens des Landes vollzieht sich allein über die Entscheidungsmechanismen der Euroregion, die jedoch kein den Prioritäten des Landes angepasste Institution darstellt. Im Vergleich dazu ist die ‚Arizona-Mexico-Commission‘ ein politisches Instrument des Gouverneurs von Arizona, um seine Ziele wirkungsvoll zu verwirklichen, weshalb die Abstimmung der Aktivitäten und Prioritäten entsprechend eng und zielgerichtet erfolgt.

In der horizontalen Zusammenarbeit wurde die prominente Rolle angesprochen, die die in der Grenzregion ansässigen Universitäten innerhalb der formalisierten Zusammenarbeit zwischen den Einzelstaaten spielen. Dies hat vor allem mit einem bestimmten Selbstverständnis amerikanischer Universitäten zu tun, die in ihrer Forschungsarbeit erheblich differenzierter auf die Bedürfnisse und Anforderungen der privatwirtschaftlichen und staatlichen Stellen ausgerichtet sind. Es wird deshalb als selbstverständlich betrachtet, dass im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vornehmlich die ‚University of Arizona‘ in Tucson und die ‚Arizona State University‘ in Phoenix wissenschaftliche Grundlagenforschung betreiben und gleichzeitig Studien und Planungen als Grundlage für politische Entscheidungen vorlegen; so fungieren die Universitäten als Berater von Politik und entwerfen auch Gesetzesvorhaben. Diese Aufgaben werden von den europäischen Hochschulen, die sicherlich kaum weniger über Sachkenntnis und Innovation verfügen, (noch) nicht geleistet, was allerdings von der Euroregion auch nicht eingefordert wird. Ein weiterer wesentlicher Unterschied in beiden Ländern besteht in der Bedeutung der NGOs: In Nordamerika arbeiten policy-orientierte lokale und regionale Lobby-Organisationen oder NGOs vor allem in den Bereichen Umwelt und Gesundheit, was in der deutsch-polnischen Grenzregion nicht der Fall ist. Als typisch für Amerika ist dabei die Konzentration der Organisationen auf Bereiche wie ‚strategic planning‘ und ‚vision building‘, was in der Regel eine langfristige Zielbestimmung beinhaltet. Die NGOs in Nordamerika üben einen erheblich größeren Einfluss auf Entscheidungen der kommunalen Ebene aus, wohingegen diese Entwicklung in der deutsch-polnischen Grenzregion sicherlich noch in den Kinderschuhen steckt.

Auch jenseits der auf die Grenzregion konzentrierten Thematisierung grenzüberschreitender Belange unterscheiden sich die Aktivitäten stark. Während Euroregion und Land

Brandenburg weitgehend innerhalb der von der Europäischen Union geschaffenen Strukturen aktiv werden, haben die Wirtschaftsakteure neue Organisationsstrukturen gebildet. Diese Vernetzungen sind vor allem durch die Ängste vor einem Anwachsen der wirtschaftlichen Konkurrenzsituation nach der EU-Erweiterung geprägt. Hier geht es zum einen um eine gewünschte Erhöhung der EU-Unterstützungen, zum anderen um die Abschottung des europäischen Arbeitsmarktes. Dagegen sind die Aktivitäten vor allem Arizonas erheblich breiter angelegt. Hier wird die Expertise der ‚Arizona-Mexico-Commission‘ verbunden mit dem politischen Gewicht des Gouverneursamtes. Dadurch werden Mehrebenenstrukturen auch im zwischenstaatlichen Kontext geschaffen, die grossen Einfluss auf die Bundesebene haben. In wachsender Masse operiert der Staat damit erfolgreich in Politikfeldern, die in nationalstaatlicher Kompetenz liegen. Diese Nische hat sich Arizona vor allem aufgrund der fehlenden Mehrebenenstrukturen im zwischenstaatlichen Verhältnis geöffnet. Dagegen fallen die Interessen der Kommunen in dieser Lobbyarbeit unter den Tisch. Entsprechend haben sich eigene grenzüberschreitende Kommunalvertretungen gebildet.



## **6. Kapitel: Analyse- und Ergebnisteil**

### **6.1. Erkenntnisinteresse**

Grenzregionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit gelten als Symbole einer neuen Qualität innerhalb der zwischenstaatlichen Beziehungen und als Ausdruck guter Nachbarschaft zwischen den Staaten. Zudem werden sie als Beweis für eine zunehmende Regionalisierung politischer Entscheidungsprozesse und eine Transnationalisierung der internationalen Beziehungen angeführt, wodurch ihnen politische Bedeutung jenseits des grenzregionalen Bezugs zugesprochen wird. Hieran knüpfen vornehmlich auf Integration konzentrierte Untersuchungsansätze an, die in Annahme eines weitreichenden ‚Paradigmawechsels‘ neue Handlungsabläufe des politischen Systems sowie der Dynamiken zwischen politischen und ökonomischen Entwicklungen am Beispiel grenzüberschreitender Kooperationen prognostizieren. Solche Ansätze ignorieren jedoch bestehende Abhängigkeitsverhältnisse sowie Entwicklungen, die das Image von Grenzregionen als Defizitgebiete und Problembereiche bestärken.

Die Gestaltung von Staatsgrenzen sowie außenpolitische Positionen werden weiterhin durch klassische Sicherheitsfragen beeinflusst und durch traditionelle Träger der Außenbeziehungen bestimmt. Hinzu kommen neue Fragestellungen komplexer Interdependenzen, die sowohl grenzregionale, nationalstaatliche wie auch supranationale oder internationale Bedeutung haben. Entsprechend sagt die bloße Existenz dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen noch nichts über ihre Reichweite oder Dauer aus. Um zu analysieren, ob und inwieweit dezentrale Grenzkoalitionäre langfristig in die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen einbezogen werden bzw. hier selbstständig eingreifen können, welchen Einfluss sie auf eine zunehmend integrativ gestaltete Außenpolitik haben und welche Politikfelder dabei im Vordergrund stehen, wurde in dieser Arbeit das Untersuchungsdesign ausgeweitet. Ausgangspunkt der Analyse sind unabhängige Variablen, die jenseits der grenzregionalen Bedürfnisse und Ansprüche die Rahmenbedingungen für dezentrale Vernetzungen ergeben. In einem zweiten Schritt wurden zwischenstaatliche Kooperationsansätze in Bezug auf die Einbeziehung subnationaler Akteure sowie hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf grenzüberschreitende Koalitionen untersucht. Erst vor diesem Hintergrund können Strukturen und Inhalte der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eingeordnet werden. Im Sinne der politischen Geographen HOUSE und DUCHACEK wird damit die Dynamik zwischen dem Kooperationsgrad der zwischenstaatlichen Beziehungen und den hieraus entstehenden grenzregionalen Spielräumen – unter Berücksichtigung transkontinentaler Einflüsse – in den Mittelpunkt gerückt.

Es wurden zwei Grenzregionen ausgewählt, die im nationalen Vergleich ähnliche Merkmale einer Defizitregion aufweisen und gleichzeitig ein hohes Maß an Integration innerhalb der Grenzregion haben, was sich in einer formalisierten und institutionalisierten Form der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausdrückt. Zudem repräsentieren die deutsch-polnische wie die US-mexikanische Grenze sowohl klassische sicherheitspolitische Fragestellungen wie zunehmend wohlfahrtsstaatlich ausgerichtete grenzüberschreitende Ansätze. Damit haben die nationalstaatlichen Akteure sowohl Interesse an einer Förderung wie auch Begrenzung des grenzüberschreitenden Austauschs. In beiden Grenzregionen bestehen weit entwickelte Integrationskonzepte auf transkontinentaler Ebene, die ebenfalls Einfluss auf die zwischenstaatlichen Steuerungsinstrumente haben. Unter Berücksichtigung der in der Einleitung vorgestellten Überlegungen und theoretischen Ansätze konzentrierte sich die Studie also auf die Frage nach den Zusammenhängen zwischenstaatlicher, transkontinentaler und dezentraler grenzüberschreitender Kooperationsansätze. Dabei sollen besonders die in Europa und Nordamerika unterschiedlichen Integrationsanstöße und -logiken sowie die daraus entstehenden Einflüsse auf die dezentralen grenzüberschreitenden

Koalitionen innerhalb der Gesamtheit der deutsch-polnischen bzw. US-mexikanischen Beziehungen analysiert werden.

## **6.2. Auswertung der Variablen**

Zur Operationalisierung der Untersuchungsfragen wurden verschiedene institutionelle Variablen definiert, die die Handlungsspielräume für dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit bestimmen, die aus den theoretischen Vorüberlegungen und dem Themenbereich der dezentralen grenzüberschreitenden Arbeit entwickelt worden sind. Dazu gehören zunächst die auf nationalstaatlicher und transkontinentaler Ebene konzipierten Leitbilder für die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Besonders wichtig ist die den dezentralen grenzüberschreitenden Koalitionen zugeordnete Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung zwischenstaatlicher bzw. transkontinentaler Integrationskonzepte. Analysiert wurden zudem politisch-administrative Kompetenzverteilungen im bundesdeutschen bzw. amerikanischen Föderalismus. Innerstaatliche Rechtsordnungen bilden eine entscheidende Einflussvariable für die Ausprägung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit, da sie die Grenzen zwischen einer auf subnationaler Ebene möglichen informellen nachbarschaftlichen Kooperation und der auf externe Unterstützung angewiesenen Formalisierung der Kontakte aufzeigen. Zudem fungieren die innerstaatlichen Kompetenzen dezentraler Akteure sowie die politische Kultur und Politikstile als Vorauswahl für Inhalte und Strukturen grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hieran schließt sich eine detaillierte Untersuchung der Ausgangssituationen in den Grenzregionen an; dabei werden nicht nur infrastrukturelle, ökonomische sowie politische Bedingungen untersucht, sondern ebenfalls die sozio-kulturelle Verfasstheit der jeweiligen Grenzbevölkerung. Im Sinne der Einleitung haben die in der Grenzregion bestehenden Verhältnisse wie auch Einstellungen entscheidende Ausprägung auf die Gestaltung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit, die im Normalfall als von unten kommende Regionalisierung im eigenen Interesse entsteht.

### **6.2.1. Variable: Leitbilder**

#### **6.2.1.1. Deutsch-polnische Leitbilder**

Die deutsch-polnischen Beziehungen beinhalten in ihrer Definition durch den deutsch-polnischen Vertrag von 1991 einen Mehrebenenansatz, der sich spezifisch auf Grenzakteure bezieht. Die Beteiligung nicht-politischer sowie subnationaler Akteure wurde bei der Neubestimmung des zwischenstaatlichen Verhältnisses Anfang der 1990er-Jahre durch nationalstaatliche Entscheidungsträger gefördert und steht im engen Zusammenhang mit den Grundausrichtungen der zwischenstaatlichen Beziehungen (vgl. Kapitel 1.1.1.). Während die Einbeziehung subnationaler Akteure sich an den Vorgaben der europäischen Integration orientiert, dient die Aktivierung breiter gesellschaftlicher Schichten vor allem der Vergangenheitsbewältigung und Aussöhnung zwischen den Völkern. Definiert wird dieser Mehrebenenansatz durch die völkerrechtliche Bindung des deutsch-polnischen Vertrages ‚über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit‘ aus dem Jahr 1991. Der Vertrag nennt nicht nur detailliert die zu beteiligenden Akteurebenen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit – speziell Regionen, Städte, Gemeinden und andere Gebietskörperschaften –, sondern legt ebenfalls Organisationsformen und Inhalte fest. Dies bezieht sich zum Beispiel auf die Gründung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission, den Umweltschutz, die Raumordnung oder die Aufgaben des Deutsch-Polnischen Jugendwerkes. Zudem werden diese Organisationen auf die

dominanten Inhalte der deutsch-polnischen Beziehungen – Vertrauensbildung und Europäische Integration – verpflichtet. Die Einbeziehung subnationaler Akteure in den deutsch-polnischen Vertrag entspricht neben der EU-Integrationslogik auch den Inhalten des ‚Europäischen Rahmenabkommens zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften‘ des Europarates. Dieses Abkommen setzt auf dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Instrument zur Stärkung der Demokratie und Subsidiarität. Als Akteure einer solchen Zusammenarbeit werden der Verwaltungsbereich und kommunale Gebietskörperschaften genannt (vgl. Kapitel 1.2.1.3. ).

Als Konsequenz aus den Einflüssen der nationalstaatlichen Ebene fehlt den subnationalen grenzüberschreitenden Austauschgremien eine eigenbestimmte Entwicklungsfreiheit. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird inklusive Form und Inhalt der Allianzen als ‚top-down-approach‘ festgeschrieben, in dem die staatlichen Einflüsse auf diese Gremien garantiert werden. Damit besteht nach ZECK und SCHULTZE die Gefahr, dass diese Form der verordneten Kooperationen nicht dazu beiträgt, die Grenzakteure aus tatsächlicher Überzeugung in den Koalitionen halten zu können (vgl. Kapitel Einleitung 2.5.). Entsprechend kommt es potenziell zu den im Neo-Institutionalismus erörterten Spannungen zwischen Institutionen und Organisationen, da die gewählte Organisationsstruktur nicht als Ergebnis einer vorherigen Institutionsbildung ausgewählt wurde, sondern vielmehr auf die Initiative der nationalstaatlichen Leitbilder sowie europäischer Integrationschritte zurückzuführen ist. Die Festschreibung der Kooperationen durch die völkerrechtlichen Verträge kann zur inneren Ablehnung der Organisationen durch die Grenzakteure führen, da diese Ziele und Werte nicht uneingeschränkt teilen. Dabei ist weniger mit offener Rebellion, sondern eher mit fehlender Motivation, mangelnder Überzeugung und Blockadehaltungen zu rechnen, die eine Internalisierung der Kooperationen jenseits der von nationalstaatlicher – und europäischer – Seite vorgegebenen Thematiken verhindert.

Die Einbeziehung subnationaler grenzüberschreitender Koalitionen als elementarer Bestandteil in den zwischenstaatlichen Beziehungen hat zur gleichen Zeit äußerst positive Auswirkungen für die Grenzakteure. Mit der Aufnahme des dezentralen grenzüberschreitenden Austauschs in die offiziellen zwischenstaatlichen Beziehungen und eine Förderung subnationaler Aktivitäten ist eine Verstetigung der Kooperationen und eine (fortschreitende) Einflussnahme auf unterschiedlichste Bereiche der zwischenstaatlichen Beziehungen möglich. Die für eine Formalisierung grenzüberschreitender Kontakte unbedingt nötige Unterstützung durch politisch-administrative Hierarchien (vgl. Kapitel Einleitung 2.1.) ist gegeben und bietet die Voraussetzung für eine Verrechtlichung der Kontakte und die spätere Übertragung hoheitsstaatlicher Kompetenzen auf zwischenstaatliche Institutionen (vgl. Kapitel 1.3.1.). Damit wird subnationalen Akteuren die Möglichkeit geboten, sich im Sinne des Neofunktionalismus auf neue Integrationsebenen auszurichten, die der eigenen Interessenoptimierung dienen. In diesem Sinne bietet die Deutsch-Polnische Regierungskommission zum Beispiel die Möglichkeit der Koalitionsbildung zwischen deutschen und polnischen kommunalen Grenzakteuren, womit auf polnischer Seite den Einflüssen der staatlichen Ebenen widerstanden wird (vgl. Kapitel 4.2.1.1.).

Gerade innerhalb der föderalen Auseinandersetzung zwischen den Interessen kommunaler Grenzakteure und den Bundesländern ergeben sich durch die völkerrechtlich festgeschriebene Deutsch-Polnische Regierungskommission direkte Zugangsmöglichkeiten der Kommunen zu nationalstaatlichen Entscheidungsträgern. So werden die grenzregionalen Handlungsspielräume erweitert, allerdings hauptsächlich in Bezug auf die in den Verträgen von 1990 und 1991 definierten Ziele der zwischenstaatlichen Beziehungen. Damit die im Sinne der Interdependenztheorie die Trennung zwischen ‚high‘ und ‚low‘ politics strukturell aufgehoben, was letztendlich neue Spielräume für dezentrale

Akteure schafft. Mit der Schaffung neuer zwischenstaatlicher Gremien unter Beteiligung subnationaler Akteure wird diesen also im Sinne der Netzwerkanalyse Zugang zu zwischenstaatlichen Entscheidungsmechanismen gewährt. Deren faktische Bedeutung übersteigt – wie die Reaktionen der Grenzakteure zeigt – formalrechtliche Einflussmöglichkeiten (vgl. Kapitel 4.2.1.1.) und hat vor allem große Bedeutung durch die Etablierung neuer Kommunikations- und Informationslinien.

### **6.2.1.2. US-mexikanische Leitbilder**

In den US-mexikanischen Beziehungen existiert kein völkerrechtlich definierter Mehrebenenansatz, der sich auf unterschiedliche Politikfelder erstrecken würde. Eine dominante Leitidee als Richtlinie der politischen Zusammenarbeit ist nicht vorhanden, wodurch es zu Konflikten zwischen den Interessen der verschiedenen nationalstaatlichen Entscheidungsträger kommt. Der Ausgleich der Interessen wird durch die unterschiedliche Intensität der Kooperation bzw. den Grad an unilateraler Steuerung innerhalb der verschiedenen Politikfeldern zusätzlich eingeschränkt. Es besteht eine klare Differenz zwischen Mechanismen der Kooperation und den einerseits primär aus der Sicherheitspolitik definierten Thematiken – wie Drogenschmuggel und undokumentierte Migration – und der auf Integration ausgerichteten ökonomischen Vernetzungen andererseits. Das Verhältnis der zwischenstaatlichen Beziehungen entspricht den Überlegungen der Netzwerkanalysten, wonach sich die Entscheidungsstrukturen entsprechend der spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Politikfelder ausbilden.

Eine übergeordnete Integrationsebene, die gezielte Kooperationsimpulse für politische Steuerung und Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen liefert, existiert zwischen den USA und Mexiko nicht. Es überwiegen traditionelle nationalstaatliche Entscheidungsstrukturen, die unter historischen Belastungen leiden. Im Sinne des Neo-Institutionalismus ist daher die Bereitschaft seitens der US-Bundesakteure, weitreichende Abstimmungsmechanismen zu sicherheitspolitischen Fragen mit Mexiko zu installieren, äußerst gering und für die nahe Zukunft auszuschließen. Besonders in Bereichen, die als zentrale Interessenfelder definiert werden dominieren Sicherheitsbedenken, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindern. Allerdings hat die wachsende ökonomische Vernetzung mit Mexiko die Kooperationsbereitschaft erhöht, was nicht nur auf die Bildung einer Freihandelszone zurückgeführt werden kann. Selbst in Kernfragen der Sicherheitspolitik, wie dem Kampf gegen Drogenhandel, wird von ausschließlich unilateralen Entscheidungen erstmals abgesehen. Kooperative bilaterale Mechanismen stehen jedoch vor elementaren Hindernissen, die aus hoheitsstaatlichen Ansprüchen resultieren.

Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat in der Ausgestaltung der US-mexikanischen Leitideen keine Bedeutung. Damit wird den Vorgaben des US-Föderalismus entsprochen, der zum einen klar trennt zwischen nationalstaatlichen und einzelstaatlichen (und in deren Abfolge kommunalen) Aufgaben (vgl. Kapitel 1.3.2.2.); zum anderen beinhaltet der US-Föderalismus keine Förderung von Regionalentwicklungen im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen wie dies im deutschen Föderalismusmodell festgelegt ist (vgl. Kapitel 1.3.1.2.). Diese amerikanische Tradition des Föderalismus schließt eine externe Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit aus. Diese Strategien werden vielmehr in die Verantwortung der Politik der US-Einzelstaaten bzw. Kommunen gegeben, wie zum Beispiel in Gestalt finanzieller Anreizsysteme für Investoren mittels Steuervergünstigungen. Diese Verteilung der Kompetenzen und

Aufgaben kommt dem in den USA auf einzelstaatlicher sowie kommunaler Ebene verwurzelten Misstrauen gegenüber nationalstaatlichen Regulierungen entgegen.

### **6.2.1.3. Vergleich: Auswirkungen der jeweiligen nationalen Leitbilder auf die dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen**

Die Förderung dezentraler Koalitionen und ihre Einbeziehung in die offiziellen deutsch-polnischen Beziehungen ist politisch motiviert. Umfang, Inhalt und Struktur der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden in entscheidendem Maße durch die nationalstaatlichen Akteure definiert und an deren Interessen – vor allem infrastrukturelle und regionalpolitische Thematiken – angepasst. Nationalstaatliche Akteure erhalten durch die völkerrechtliche Verknüpfung der grenzüberschreitenden Aktivitäten mit den dominanten zwischenstaatlichen Zielen und Interessen neue Einfluss- und Mitsprachemöglichkeiten in ehemals ausschließlich auf lokaler und regionaler Ebene zu entscheidenden Fragen. Damit wird – im Sinne der Intergouvernementalisten – der Einflussbereich nationalstaatlicher Akteure durch die Förderung von Integration und Einbeziehung subnationaler Einheiten erhöht. Der Vertrag von 1991 bestätigt zudem die These des politischen Geographen DUCHACEK, wonach seit dem Ersten Weltkrieg lokale und regionale Grenzaufgaben verstärkt durch internationale Verträge geregelt werden (vgl. Kapitel Einleitung 2.4.). Gleichzeitig erhalten dezentrale Akteure Zugang zu nationalen Entscheidungsträgern.

Die Sicherheits- und insbesondere Grenzpolitik der USA und Mexiko wird nicht durch eine verbindliche übergeordnete politische Leitidee geprägt, die Einbeziehung dezentraler Grenzakteure wird nicht thematisiert, weshalb im Gegensatz zur deutsch-polnischen Zusammenarbeit dort nicht von einer gemeinsamen Interessenvertretung gesprochen werden kann. In den Beziehungen zwischen den USA und Mexiko liegen somit die Grundvoraussetzungen für eine Formalisierung grenzüberschreitender Mehrebenenansätzen aufgrund externer Unterstützung nicht vor (vgl. Kapitel Einleitung 2.1.). Als Motor der dezentralen Integrationsförderung werden die politische Kultur, die Struktur des Föderalismus sowie hauptsächlich die ökonomischen Vernetzungen betrachtet.

Nationalstaatliche Vorgaben, die wiederum aus den Grundsätzen der europäischen Integrationspolitik abgeleitet werden, werden entlang der deutsch-polnischen Grenze als Auswahlkriterien herangezogen, um den Kreis der potenziellen Grenzakteure zu bestimmen, wobei vornehmlich kommunale politisch-administrative Akteure berücksichtigt werden. Dieses Verfahren hat verschiedene Auswirkungen: Zum einen wird die Bündelung dezentraler Zusammenarbeit auf Landesebene verhindert und die Kompetenz der Kommunen besonders innerhalb der europäischen Mehrebenenstrukturen gestärkt – wodurch eine Entwicklung wie entlang der Grenze zwischen Arizona und Sonora, bei der die Politik des Einzelstaates Arizona Inhalt und Umfang der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wesentlich bestimmt (vgl. Kapitel 5.2.1.), ausgeschlossen ist. Durch diese Vorauswahl wird eine breite Beteiligung der Akteure behindert, obgleich diese eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung intensiver und langfristiger Kooperationen darstellt (vgl. Kapitel Einleitung 2.5.). Diese Einschränkung der möglichen Akteure an Entscheidungsprozessen betrifft besonders den Privatsektor als entscheidenden Träger umfassender regionaler Modernisierungen zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit im internationalen Wettbewerb der Regionen einer globalisierten Wirtschaft (vgl. Einleitung 2.2.). Im Rückgriff auf die Thesen der Netzwerktheoretiker kommt es damit zur Ausgrenzung einer entscheidenden Akteursgruppe aus den Entscheidungsstrukturen, was die Reichweite und Qualität des Netzwerkes negativ

beeinflussen kann. Demgegenüber hat die politische Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko keinen Einfluss auf die Akteursauswahl der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die sich nach der deutschen Einheit und den polnischen Transformationen neu etablierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit stand von Anfang an unter dem Einfluss der Nationalstaaten. Diese Entwicklung widerspricht der ‚normalen Entwicklungsgeschichte‘ dezentraler grenzüberschreitender Kontakte, die zunächst meist informellen und begrenzten Charakter haben, primär grenzregionale Aufgaben und Probleme behandeln (vgl. Kapitel Einleitung 2.1. sowie 4.2.1.2.) und sich sukzessive fortentwickeln. Die Möglichkeit einer schrittweisen Annäherung zwischen den Grenzakteuren hat Bedeutung für den Aufbau von Vertrauen und die Qualität der sozio-kulturellen Kontakte, die als entscheidende Voraussetzungen für die erfolgreiche Etablierung grenzüberschreitender Kontakte gelten (vgl. Kapitel Einleitung 2.5.). Die Bedeutung einer langsamen Annäherung potenziert sich in Grenzregionen, die von einer jahrzehntelangen Abtrennung der Bevölkerungen aufgrund abgrenzender staatlicher Ideologien sowie aggressiv-kriegerischen Entwicklungen der Grenzregion geprägt sind, wie dies in der deutsch-polnischen Grenzregion der Fall ist (vgl. Kapitel 2.1.). In der US-mexikanischen Grenzregion dagegen konnte und kann diese Möglichkeit der schrittweisen Annäherung praktiziert werden, was nicht nur allein den unterschiedlichen sozio-kulturellen Ausgangsbedingungen geschuldet ist, sondern auch auf die weitgehende Isolation grenzüberschreitenden Aktivitäten auf Bundesebene sowie dezentrale Kontakte zurückzuführen ist.

Entlang der US-mexikanischen Grenze obliegt die Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit zunächst den Grenzakteuren selbst und ist abhängig von den Ausgangssituationen innerhalb der Grenzregion. Damit erhalten Grenzakteure die Chance, eigenständige Kooperationen und Allianzen zu entwickeln, die sowohl thematisch als auch organisatorisch unabhängig von den Vorgaben der Leitideen sind. Diese relative Autonomie ist hinsichtlich der häufig kompetitiv gestalteten offiziellen Beziehungen zwischen den USA und Mexiko – die zudem kaum übergeordnete Kooperationsansätze kennen (vgl. Kapitel 1.1.2.) – für die Grenzakteure von Vorteil. Damit ist die Gefahr einer kontraproduktiven Spannung zwischen den in der Grenzregion vorherrschenden Stimmungen und Werten und den gewählten Organisationsstrukturen auszuschließen, wie sie entlang der deutsch-polnischen Grenze besteht. Gleichzeitig sind mit der Zurückhaltung der Bundesakteure negative Einflüsse verbunden, insofern die nationalstaatliche Unterstützung, die eine langfristige freiwillige Integration der Grenzakteure in die Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen und deren Präsenz innerhalb der Entscheidungsmechanismen begünstigt, fehlt. Zudem sind keine Instrumente vorhanden, um die Interessen und Ziele der Grenzakteure im zwischenstaatlichen Austausch zu berücksichtigen, wodurch der formale Zugang von Grenzakteuren zu den nationalstaatlichen Entscheidungsträgern erschwert wird. Dagegen haben die deutsch-polnischen Grenzakteure einen weitgehend unbehinderten, weil formalisierten regelmäßigen Kontakt zu nationalstaatlichen Entscheidungsträgern.

Die Situation entlang der deutsch-polnischen Grenze bestätigt die Annahmen der Interdependenztheoretiker, wonach das Vorhandensein kooperativer Strukturen keine Konvergenz der nationalen Interessen garantiert, wie sich an den deutsch-polnischen Diskussionen über die Öffnung neuer Grenzübergänge zeigt (vgl. Kapitel 4.2.1.1.). Allerdings ermöglicht es einen im Sinne der Netzwerktheoretiker ungehinderten Informations- und Kommunikationsfluss zwischen allen Akteuren, durch die die jeweilige Problempertzeption verändert wird. Dieses Informations- und Kommunikationssystem, das alle Akteure zu beteiligen in der Lage ist, existiert in der US-mexikanischen Grenzregion nicht. Bundesakteure haben – jenseits des NAFTA-Zusammenhanges – kaum

Informationen über die in der US-mexikanischen Grenzregion bestehenden Probleme, wissen aber auch kaum über dort bestehende Kooperationserfolge Bescheid.

#### **6.2.1.4. Transkontinentale Leitbilder für die deutsch-polnische Grenzregion**

Entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung dezentraler Kooperationen entlang der deutsch-polnischen Grenze haben transkontinentale Vereinbarungen. Grenzakteure orientieren sich im Sinne des Neofunktionalismus permanent an den Vorgaben der auf supranationaler Ebene entwickelten Fördergrundsätze und -mechanismen. Allerdings sind diese Integrationen Ergebnis politischer Entscheidungen und nicht ‚Spill-Over‘-Effekte ökonomischer Integration. Neben den EU-Programmen legten Initiativen des Europarates den Grundstock für die kontinuierliche Verrechtlichung subnationaler grenzüberschreitender Allianzen (vgl. Kapitel 1.2.1.3.), die allerdings entlang der deutsch-polnischen Grenze noch nicht in Gänze eingelöst ist; es ist bislang zu keiner – nach dem Grundgesetz möglichen (vgl. Kapitel 1.3.1.1.) – Übertragung nationalstaatlicher Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Institutionen gekommen.

Die Verknüpfung politischer und wirtschaftlicher Ziele und Inhalte in der Europäischen Union beeinflusst sowohl die Ausrichtung grenzüberschreitender Zusammenarbeit als elementarer Teil der europäischen Regionalpolitik als auch die Gestaltung der Staatsgrenze und die ihr übertragenen Aufgaben und Funktionen. Analog zur fortschreitenden Integrationslogik der EU verändern sich die durch die EU-Kommission geförderten Projekte und Programme, wodurch eine beständige und weitreichende Abhängigkeit subnationaler Aktivitäten von den Vorgaben aus Brüssel besteht. Diese enge Verbindung wirkt sowohl positiv – im Sinne zunehmender finanzieller und institutioneller Förderung – als auch negativ – im Sinne eines permanenten Anpassungsdrucks bzw. einer sich im Zuge der Konkretisierung der Beitrittsstrategien verengenden Förderfähigkeit. Die Programme für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der deutsch-polnischen Grenze verändern sich zunehmend von einer bedarfsorientierten zu einer beitragsorientierten Förderung. Die Grenzakteure selbst sind aufgrund ihres eigenen engen finanziellen Rahmens (vgl. Kapitel 2.1.3.) kaum in der Lage, eigene Thematiken zu behandeln, die von Vorgaben der supranationalen Ebene abweichen.

Zunächst hat die durch die EU ausgeweitete Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit für die grenzüberschreitenden Aktivitäten positive Auswirkungen. So wird eine langfristige Planung inklusive Finanzierungssicherheit gewährleistet. Diese positiven Elemente im Sinne der Grenzakteure lassen sich dadurch belegen, dass die Aufnahme grenzüberschreitender Programme in die EU-Strukturfonds auf Initiative des Europarates unter starker Beteiligung subnationaler Akteure zurückgehen (vgl. Kapitel 1.2.1.3. sowie 4.2.1.2.). Damit ist die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit als Teil der europäischen Regionalpolitik Ausdruck eines gewachsenen Drucks seitens subnationaler Akteure auf eine stärkere Wahrnehmung der eigenen Interessen innerhalb der europäischen Mehrebenenstrukturen. Diese relativ starke Positionierung der Grenzakteure kann nicht auf die Situation entlang der deutsch-polnischen Grenze übertragen werden. Hier standen Identitätsbildung und Europäisierung zum Zeitpunkt der Formalisierung der grenzüberschreitenden Kontakte noch am Anfang (vgl. Kapitel 2.1.5. sowie 5.1.1.).

Die Grenzregion wird parallel beeinflusst durch die interne Weiterentwicklung der Europäischen Union wie auch durch die Heranführungsstrategie Polens in Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung, die in der Addition zu nicht abgestimmten bzw. kontraproduktiven Entwicklungen führen kann, was zum Beispiel an der Unvereinbarkeit der

Förderinstrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit INTERREG und PHARE demonstriert werden kann (vgl. Kapitel 1.2.1.4.). Diese Entwicklungen sind bedingt durch Spannungen und Interessenkonflikte innerhalb der EU-Kommission, die ungefiltert an die Grenzregionen weitergegeben werden. Die EU-Osterweiterung und die damit verbundene schrittweise vollzogene Heranführungsstrategie Polens haben zunehmenden Einfluss auf die Förderkriterien grenzüberschreitender Zusammenarbeit gewonnen. In den im Jahr 1998 eröffneten Beitrittspartnerschaften wurde spezifiziert, in welchen Bereichen eine Zusammenarbeit als Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft besonders gefördert werden sollte. Im Mittelpunkt stand die Reform der Verwaltungsstrukturen in Polen, was durch Kooperationen in der Regionalpolitik zwischen Verwaltungen und Gebietskörperschaften erreicht werden sollte. Im Rahmen des ‚Strukturierten Dialogs‘ wurde der Schwerpunkt der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erneut auf Verwaltungsstrukturen gelegt (vgl. Kapitel 1.2.1.4.).

Die europäische Ebene hat zudem große Auswirkungen auf die Gestaltung der Staatsgrenzen, wobei hier erneut widerstrebende Einflüsse auf die deutsch-polnische Grenze wirken. Neben dem Grundsatz der Friedenssicherung wird wohlfahrtssteigernden integrativen Zielen entsprochen, die im Sinne der Modernisierung von Regionen und der Belebung der regionalen Konkurrenzfähigkeit dienen. Hier besteht ein Verständnis von Staatsgrenzen jenseits klassischer Sicherheitsstrategien: Sie sollen durch ihre Aufgaben und Funktionen als Garanten eines friedvollen Zusammenlebens zwischen den Staaten fungieren. Damit haben Staatsgrenzen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht nur konkrete politische oder ökonomische Ziele, sondern verfolgen generelle Integrationsvorstellungen, die sich auch im Symbolischen ausdrücken (vgl. Kapitel Einleitung 3.4.).

Allerdings sind diese Ziele vor allem auf den Zusammenhalt innerhalb des Gemeinsamen Binnenmarktes gerichtet. Die entlang der EU-Außengrenzen exekutierten EU-Politiken, die letztendlich das Ziel verfolgen, den europäischen Binnenmarkt hermetisch zu schützen, wirken sich kontraproduktiv auf den deutsch-polnischen Austausch aus. Entlang der EU-Außengrenzen ist die EU-Politik auf eine Verschärfung der Grenzsicherung als elementarer Bestandteil der EU-internen Integration ausgerichtet. Der Staatsgrenzen immanente Dualismus aus ‚Trennendem und Verbindendem‘ (vgl. Kapitel Einleitung 1.) ist damit ursächlicher Bestandteil der europäischen Grenzpolitik. Gleichzeitig ist die deutsch-polnische Staatsgrenze und der hier stattfindende Austausch Bestandteil der EU-Heranführungsstrategie für die EU-Osterweiterung; dabei stehen integrative Ziele in Vorbereitung auf und als Symbol für die anstehende Vollmitgliedschaft inklusive spezifische ‚Einübungen‘ für die Beitrittskandidaten im Zentrum der Politik. Beide Strategien kollidieren mit den auf Abschottung ausgelegten Politiken (vgl. Kapitel 4.1.2.2.).

#### **6.2.1.5. Transkontinentale Leitbilder für die US-mexikanische Grenzregion**

Die formale Bedeutung des NAFTA-Vertrages liegt auf der Schaffung eines Freihandelsabkommens. Ein supranationaler Mehrebenenansatz, der subnationale Akteure berücksichtigt, wurde nicht installiert. So wird bereits in der Präambel des Abkommens auf die Wahrung der souveränen Rechte der NAFTA-Mitgliedsstaaten hingewiesen. Das NAFTA-Abkommen richtet sich in seinem Kern auf den zwischenstaatlichen Güter-, Kapital- und Dienstleistungsaustausch, der in die politische Kompetenz nationalstaatlicher Akteure fällt. Damit werden klassische Felder der Regionalpolitik bzw. dezentraler Koalitionen lediglich in dem Sinne berührt, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit von einer Aufhebung des ‚trennenden‘ Elementes der Staatsgrenzen innerhalb der



zwischenstaatlichen Handelsbeziehungen profitiert. Abgesehen von der im bilateralen ‚side-agreement‘ beschlossenen Gründung von Institutionen zur Finanzierung von Umwelt- und Infrastrukturprojekten in der US-mexikanischen Grenze tangiert der NAFTA-Vertrag subnationale grenzüberschreitende Kooperationen nicht de jure. Trotzdem ist von weiterreichenden ‚Spill-Over‘-Effekten auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit auszugehen. Diese resultieren aus der durch den NAFTA-Vertrag verrechtlichten ökonomischen Integration sowie den in Folge des Vertrages initiierten neuen Kooperationsformen (vgl. Kapitel 2.2.3.3. und 4.2.2.2.). Beides korrespondiert mit der in der Grenzregion faktisch bereits vollzogenen ökonomischen Vernetzung.

Integrationsanstöße, die über den Vertragstext hinausweisen, zeigen sich in der im Vorfeld geführten Debatte über die Notwendigkeit des NAFTA-Vertrages. Die amerikanische Diskussion spiegelt die Verbindung zwischen ökonomischen Interessen und politischen Zielen im Sinne einer Stabilisierung Mexikos wider. Hier zeigt sich eine klare Spannung zwischen dem einerseits dominanten Souveränitätsverständnis (vgl. Kapitel 1.1.2.4.) und den andererseits mit dem NAFTA-Vertrag verbundenen Zielen einer engen, auch politischen Kooperation zwischen den Vereinigten Staaten und Mexiko (vgl. Kapitel 1.2.2.2.). Die Haltung der US-Regierung bezüglich der Zusatzabkommen lässt sich mit neorealistischen bzw. intergouvernementalistischen Verhaltensweisen erklären. Der im Vorfeld des NAFTA-Vertrages entstandene gesellschaftliche Druck hatte ein solches Ausmaß erreicht, dass eine Verabschiedung eines reinen Handelsvertrages nicht mehr möglich schien. Um eine drohende Neuformulierung des Vertrages zu vermeiden, entwickelte die US-Bundesregierung Zusatzabkommen zum Umwelt- und Arbeitsrecht, die halfen, den für die nationalstaatlichen Regierung allein wichtigen Bereich des Vertrages – das Freihandelsabkommen – durchzusetzen. Zudem wurden die Zusatzabkommen derart abgeschwächt formuliert, dass von einer gleichwertigen Integrationsleistung zwischen ökonomischen und politischen Politikbereichen keine Rede sein kann. Ein weiterreichender Kompetenzverlust der nationalstaatlichen Akteure wurde somit ebenso vermieden wie eine erneute Diskussion um die Kernbereiche des Abkommens, bei dem sich oppositionelle gesellschaftliche Kräfte eventuell gegenüber den Interessen der Regierungen hätten durchsetzen können. Tatsächlich gewonnen haben mit dem NAFTA-Abkommen vor allem die Privatakteure sowie internationalen Finanziers. Deren Druck hat im Sinne der Interdependenztheorie die politischen Akteure gezwungen, eine Verrechtlichung für den trilateralen Handel auch gegen starke innenpolitische Widerstände durchzusetzen.

Der Zwang zu weiterführenden Integrationen wurde auch durch die Zusatzabkommen nicht aufgelöst, sodass solche, wenn überhaupt, jenseits des trilateralen Abkommens innerhalb der zwischenstaatlichen Politikfelder realisiert werden müssen (vgl. Kapitel 4.2.2.3). Diese Tendenz wird dadurch bestärkt, dass sich in den USA nach dem NAFTA-Abschluss eine negative Stimmung gegenüber weiteren Formalisierungen auf internationaler oder zwischenstaatlicher Ebene ausbreitete. Die dem NAFTA-Vertrag im Vergleich zur EU fehlende fortschreitende Integrationslogik wird durch einen solchen Widerstand weiter festgeschrieben. Außerhalb der handelspolitischen Dimension berührt die nordamerikanische Integrationskonzeption in ihrer formalisierten Form kaum die Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenzen. Entsprechend können die langfristigen Einflüsse auf die Grenzpolitik in der Balance zwischen Wohlfahrtsteigerung bzw. Sicherheitsinteressen nur in der Dynamik zwischen den Rahmenbedingungen des NAFTA-Vertrages und der konkreten Ausprägung der einzelnen zwischenstaatlichen Politikfelder beurteilt werden. Obwohl das NAFTA-Abkommen kein ‚grünes Handelsabkommen‘ darstellt und die ursprünglichen Ziele von NGOs und Umweltschützern nicht erfüllt wurden, haben die Zusatzabkommen dennoch indirekte Auswirkungen auf die politischen Steuermechanismen und die Zugangsmöglichkeiten dezentraler Akteure. Zum einen ist es zu einer freiwilligen Transnationalisierung und Professionalisierung nicht-politischer Akteure gekommen, die sich zunehmend in Bereichen der Handelspolitik betätigen (vgl. Kapitel Einleitung 2.3.).

Dies wurde durch nationalstaatliche US-Akteure anerkannt, die ihnen zumindest begrenzten Zugang zu den handelspolitischen Entscheidungsprozessen gewährten (vgl. Kapitel 3.2.2.3. sowie 4.2.2.1. und 4.2.2.3.). Zum anderen wurden durch die Zusatzabkommen erste Zugangsmöglichkeiten für subnationale Akteure, speziell auch Grenzakteure, zu den nationalstaatlichen Entscheidungsträgern geschaffen. Damit wurden im Sinne der Netzwerktheoretiker neue Informations- und Austauschgremien geschaffen. Außerdem haben die Zusatzabkommen des NAFTA-Abkommens einen Integrationsstandard gesetzt, der für die Zukunft eine Verabschiedung reiner Handelsabkommen auf zwischenstaatlicher oder internationaler Ebene höchstwahrscheinlich ausschließen wird.

#### **6.2.1.6. Vergleich: Auswirkungen der jeweiligen transkontinentalen Leitbilder auf die dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen**

Im Vergleich zur europäischen Integrationsidee hat die formalisierte Leitidee in Nordamerika nur einen begrenzten Einfluss auf die Bildung subnationaler grenzüberschreitender Koalitionen. Ein elementarer Unterschied für die Grenzregionen ist der Grad an politischer Integration und Zielsetzung auf transkontinentaler Ebene. NAFTA beinhaltet keine der EU vergleichbare fortschreitende Integrationslogik oder den weitreichenden Gestaltungsanspruch der europäischen Grundziele Friedenssicherung, Subsidiarität sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt (vgl. Kapitel 1.2.1.1.). NAFTA konzentriert sich nahezu ausschließlich auf die Umsetzung einer Freihandelszone. Selbst innerhalb der NAFTA-Zusatzabkommen zum Umwelt- und Arbeitsrecht werden nationale Standards und Kompetenzen außerhalb des Handelsrechtes nicht eingeschränkt (vgl. Kapitel 1.2.2.1.). Zudem fehlt eine dem europäischen Binnenmarkt entsprechende Einbeziehung des Arbeitsmarktes in die NAFTA-Konzeption. Damit ist die durch das nordamerikanische Abkommen erreichte Freizügigkeit im Vergleich zum Europäischen Binnenmarkt erheblich eingeschränkter. Entsprechend gibt der NAFTA-Vertrag keine Veranlassung, Freizügigkeit mit einer transkontinentalen Politik der Abschottung der Außengrenzen zu verbinden, wie dies in der Gestaltung der EU-Außengrenzen sichtbar wird (vgl. Kapitel 1.2.1.4.).

Die Europäische Regionalpolitik orientiert sich an transkontinentalen Grundzielen wie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Subsidiarität, Föderalismus sowie Bewahrung unterschiedlicher staatlicher Traditionen. Diese Ziele kommen den Interessen subnationaler Akteure im grenzüberschreitenden Bezug entgegen (vgl. Kapitel Einleitung 2.1.). Durch den mehrjährigen Förderzeitraum der europäischen Programme einschließlich Zielvorgaben und Evaluation ist eine langfristige Planung grenzregionaler Aktivitäten im Sinne einer regionalwirtschaftlichen Entwicklung möglich. Zudem gestatten die von der supranationalen Ebene bereitgestellten finanziellen Mittel sowie die institutionelle Unterstützung ein potenzielles Ausmaß und Qualität grenzüberschreitender Aktivitäten, wie sie von den Grenzakteuren alleine – vor allem in Anbetracht der Anfang der 1990er-Jahre in der deutsch-polnischen Grenzregion bestehenden Situation (vgl. Kapitel 2.1.) – nicht zu leisten wären. Die EU-Finanzmittel sind demnach ein großer Anreiz, dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu initiieren. Die mit diesen Geldern verknüpften Auflagen, Interessen und Ziele der supranationalen Ebene sind den beteiligten Grenzakteuren zumeist am Anfang nicht eindeutig bewusst (vgl. Kapitel 3.2.1.5. sowie 4.2.1.2.).

Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit spielt in der Gestaltung der nordamerikanischen Integrationsidee keine besondere Rolle, wie sie auch keine große Bedeutung für die Ausgestaltung der nationalen Leitbilder im US-mexikanischen Verhältnis

hat. Da im NAFTA-Vertrag Mehrebenen-Entscheidungsmechanismen fehlen, die eine Einbeziehung subnationaler Akteure in zwischenstaatliche Politikfelder garantieren, hat das Freihandelsabkommen für Grenzakteure zunächst Bedeutung als feststehender juristischer Rahmen, der Spielregeln schafft für die bereits im Vorfeld erreichte ökonomische Vernetzung.

Ein bedeutender Unterschied zeigt sich in der Bedeutung ökonomischer Integration für die Vernetzungsmöglichkeiten subnationaler Akteure. In der EU hat die Institutionalisierung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mittels Regionalpolitik nicht zur erhofften Stärkung subnationaler Einheiten geführt; dies wird u.a. an der als unbefriedigend empfundenen Stellung des Ausschusses der Regionen (AdR) deutlich. Hinsichtlich der Umsetzung der INTERREG-Programmes wird die fehlende Einbeziehung lokaler und regionaler Entscheidungsträger in Planung und Evaluation und die Dominanz der EU-Kommission und nationalstaatlicher Akteure bei der Umsetzung kritisiert (vgl. Kapitel 4.2.1.2.).

Im NAFTA-Kontext resultiert die Stärkung der dezentralen Akteure aus einer Mischung aus fehlender Institutionalisierung und den Folgeproblemen der Vernetzung in dem bereits vor Abschluss des NAFTA-Vertrages ökonomisch integrierten US-mexikanischen Handelsraum. Hier besteht im Sinne MESSNERS eine Diskrepanz zwischen bestehenden komplexen Interdependenzen und dem Unwillen nationalstaatlicher Entscheidungsträger, neue Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Faktisch hat also die fehlende politische Dimension des NAFTA-Vertrages zur politischen Aktivierung von zur Integration bereiten Akteuren geführt, zum Beispiel im Bereich Arbeits- und Umweltrecht.

## **6.2.2. Variable: Politisch-administrative Kompetenzverteilung**

### **6.2.2.1. Deutscher Föderalismus**

Der bundesdeutsche Föderalismus prägt eine Tradition der engen Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den politischen Ebenen, die sich ebenfalls auf europäische Politikfelder erstreckt. Eine eindeutige Zuordnung von Bundes- und Länderkompetenzen besteht nicht. Die im Grundgesetz festgelegten Steuerungsmechanismen der konkurrierenden sowie Rahmengesetzgebung und die Gemeinschaftsaufgaben mit direktem Bezug auf die Aufgaben der Regionalpolitik haben Einfluss auf die Ausprägung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte. Aus dem Grundgesetz kann selbst im rein innerstaatlichen Bezug kein eindeutiger subnationaler Regelungsanspruch für Themen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abgeleitet werden, sofern diese über Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung bzw. der ausschließlich der Ländergesetzgebung unterstehenden Politikfelder hinausgehen. Diese Struktur wird durch die zunehmende Europäisierung von Regionalaufgaben gerade im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verändert (vgl. Kapitel 1.2.1.1.).

Das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Regionalpolitik als Garant für die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen spiegelt sich im europäischen Grundsatz des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhaltes einschließlich der hiermit verbundenen ungleichgewichtigen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten zu Gunsten eines Ausgleichs der Lebens- und Wirtschaftsbedingungen wider (vgl. Kapitel 1.2.1.1.). Allerdings stehen diesen Grundgedanken den im Zuge der EU-Osterweiterung formulierten Prioritäten der Beitrittspartnerschaften und die damit verbundene Verengung der

Förderungskriterien grenzüberschreitender Projekte potenziell entgegen (vgl. Kapitel 4.2.1.3.).

Mit Blick auf die potenzielle Akteursbeteiligung an dezentralen grenzüberschreitenden Koalitionen hat der bundesdeutsche Föderalismus einschränkende Wirkung. Die formale Mitwirkung von Verbänden und Interessenvertretungen am politischen Prozess ist mit Ausnahme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht vorgesehen; zudem besitzt der Verwaltungsapparat im Sinne einer ‚Bürokratiendemokratie‘ besondere Gestaltungskraft. Diese Beschränkung des Akteurskreises wirkt sich hemmend auf die Formierung dezentraler Koalitionen aus.

#### **6.2.2.2. US-Föderalismus**

In der US-Verfassung sind Mehrebenenstrukturen im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nicht vorgesehen, stattdessen fallen alle nicht explizit dem Bund zugeordneten Politikfelder in einzelstaatliche Regelungsinstanz. Einzelstaaten haben zudem weitgehende Entscheidungskompetenzen, was Organisationsstrukturen und Inhalte kommunaler Betätigungen betrifft. Innerstaatliche Mehrebenenstrukturen werden vor allem über Finanzaufwendungen geschaffen, durch die Bundesakteure versuchen, nationalstaatliche Prioritäten in regionalen Aufgaben- und Kompetenzbereichen durchzusetzen. Dies ist ebenfalls für die Gestaltung grenzüberschreitender Mehrebenenstrukturen von Bedeutung.

Die politische Kultur der USA baut auf regionalen Unterschieden und Wettbewerb auf. Jeder US-Einzelstaat, eingeschränkt gilt dies auch für Kommunen, ist eigenverantwortlich für seine Finanzeinnahmen. In jüngster Zeit sind sowohl die Privatisierung ehemals staatlicher Aktivitäten als auch das ‚dismantling‘ von Staatsfunktionen zu beobachten. Beides führt zu einer Aufwertung der Rolle des Privatsektors sowohl innerhalb der politischen Entscheidungsstrukturen als auch in der Aufgabenausführung. Damit wird den Bedingungen des modernen Regionalismus im Sinne einer Förderung von ‚privat-public-partnerships‘ auch im grenzüberschreitenden Sinne entsprochen (vgl. Kapitel Einleitung 2.2.).

Die politische Kultur der Vereinigten Staaten unterstützt allgemein eine im Vergleich zum bundesdeutschen Föderalismus relativ diversifizierte Akteursbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Während dem Staat eine lediglich eingeschränkte Legitimation zur Intervention zugebilligt wird, gelten die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Kräfte als legitime Interessenvertreter. Entsprechend ist der Zugang unterschiedlichster Verbände und Interessengruppen zu politischen Entscheidungsprozessen gesetzlich geregelt.

#### **6.2.2.3. Vergleich: Einfluss der politisch-administrativen Rahmenbedingungen auf Ausgestaltung der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen**

Der in der Bundesrepublik bestehende Regelungsanspruch des Bundes bedingt eine Mehrebenenstruktur, in der dem Bund eine potenziell dominante Rolle hinsichtlich der Gestaltung und Themensetzung regionaler Belange zukommt. Damit besteht die Gefahr, dass potenzielle Interessenkonflikte zwischen Bund und subnationalen Akteuren in die dezentralen grenzüberschreitenden Kooperationen hineingetragen werden und zu Gunsten nationalstaatlicher Positionierungen entschieden werden (vgl. Kapitel Einleitung 2.4.). Der

US-Föderalismus formuliert dagegen eine im Vergleich zum bundesdeutschen Föderalismus erheblich klarere Trennung zwischen den Kompetenzbereichen von Bund und US-Einzelstaaten. Hier kommt es alleine durch Finanzzuteilungen zu einem potenziellen Anwachsen der Bundeseinflüsse. Solche Mittel werden – jenseits der Umweltpolitik – für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der US-mexikanischen Grenze nicht zur Verfügung gestellt. Die vergleichsweise starke Stellung der US-Einzelstaaten und die implizite Abhängigkeit kommunaler Tätigkeit setzt die Rahmenbedingungen für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang der US-mexikanischen Grenze. Während informelle Kontakte auf kommunaler und regionaler Ebene möglich sind, bedingt jede weiterführende inhaltlich oder strukturelle Formalisierung von Kontakten die Unterstützung einzelstaatlicher Akteure. Hier liegt das potenzielle Zentrum für eine vernetzte grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die über kommunale Belange hinausführt. Damit unterscheidet sich der Einfluss der Variablen: Während entlang der deutsch-polnischen Grenze die Akteursbesetzung vor allem durch nationalstaatliche und transkontinentale Einflüsse bestimmt werden, dominiert entlang der US-mexikanischen Grenze zunächst die politisch-administrative Kompetenzverteilung.

Anders als im deutschen Föderalismus kennt die US-Verfassung kein Instrumentarium, das explizit auf die Förderung und Verrechtlichung dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen unter Mehrebenenbeteiligung ausgerichtet wäre. Dies wiederum beeinflusst die potenzielle Verbindlichkeit und formale – nicht jedoch inhaltliche – Reichweite grenzüberschreitender Zusammenarbeit in einzelstaatlicher Kompetenz.

Die politische Kultur des Grundgesetzes, die auf regionalen und sozialen Ausgleich setzt, und die Integrationskonzeptionen der Europäischen Union, wie sie durch die Strukturfonds und die speziellen Gemeinschaftsinitiativen wie INTERREG realisiert werden, entsprechen sich (vgl. Kapitel 3.2.1.5.) Zusammen bilden diese Grundsätze die ideologischen Leitideen für die Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Der US-Föderalismus enthält keinen Grundsatz zur inhaltlichen oder finanziellen Förderung von Regionalpolitik im Sinne einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb der Vereinigten Staaten. Diese Dimension fehlt ebenfalls im transkontinentalen Integrationskonzept (vgl. Kapitel 1.2.2.1.). Entsprechend stellt die Vergleichbarkeit der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse keine Motivation für die Ausgestaltung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den USA dar; sie wird von den US-Einzelstaaten vielmehr als Instrument im internationalen Wettbewerb eingesetzt. Die Inhalte richten sich auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsförderung innerhalb der globalisierten Wirtschaft (vgl. Kapitel Einleitung 2.2.). An diesen Zielen orientiert sich ebenfalls die Akteursbesetzung, die sowohl durch die politische Kultur wie durch Föderalismusentwicklung beeinflusst wird.

Die im deutschen Grundgesetz definierte Begrenzung der Akteursebene wird durch die politische Kultur gefördert. Gerade in den neuen Bundesländern fehlt eine Tradition der engagierten Bürgergesellschaft, die sich aktiv in der Grenzarbeit engagieren könnte. Dies wird durch die historischen Brüche in der Entwicklung der deutsch-polnischen Grenzregion verstärkt (vgl. Kapitel 2.1.5.). Damit fehlt die Möglichkeit, ‚transnationale Akteure‘ in die dezentralen grenzüberschreitenden Koalitionen einzubeziehen, die nicht nur als Mittler zwischen den Völkern, sondern auch zwischen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Interessen fungieren könnten. Der Zugang unterschiedlichster Sektoren und Interessensphären zu politischen Prozessen in den USA hat Bedeutung für die Formierung grenzüberschreitender Koalitionen. Entsprechend spielen ‚public interest groups‘ vor dem Hintergrund der gravierenden infrastrukturellen und umweltpolitischen Probleme in der US-mexikanischen Grenzregion (vgl. Kapitel 2.2.4.) eine wachsende Rolle bei grenzüberschreitenden und zwischenstaatlichen Problemfeldern. Dies lässt sich sowohl in den Diskussion im Vorfeld des NAFTA-Vertrages beim Zustandekommen der

Zusatzabkommen zum Arbeits- und Umweltrecht nachweisen (vgl. Kapitel 1.1.2.4.) als auch in der Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Umweltpolitik (vgl. Kapitel 3.2.2.). Damit ist es unter Einfluss des US-Föderalismus eher wahrscheinlich, dass sich im Sinne der Netzwerktheorie die Einflussmöglichkeiten subnationaler Grenzakteure vor allem über die Bildung informeller Netzwerke denn verrechtlichter neuer Entscheidungsgremien erweitern.

### **6.2.3. Variable: Ausgangssituation in der Grenzregion**

#### **6.2.3.1. Ausgangssituation in der deutsch-polnischen Grenzregionen**

Die deutsch-polnische Grenzregion ist ökonomisch nicht integriert. Es besteht weder eine spezifische Grenzindustrie noch ist es zwischen den Wirtschaftsakteuren der Grenzregion zu engen Kooperationen gekommen. Da die Europa-Abkommen bereits eine eingeschränkte Freihandelszone geschaffen haben, werden von der bevorstehenden EU-Osterweiterung und einem gemeinsamen Binnenmarkt zunächst kaum weiterführende Kooperationsanreize erwartet. Als positiv für dezentrale deutsch-polnische Handelsentwicklungen wird der anstehende Wegfall von Transaktionskosten im Sinne von Grenzwarzeiten gewertet. Damit spielt die politische Dimension der europäischen Integrationsidee, d. h. die Etablierung eines Raums der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit eine Rolle (vgl. Kapitel 1.2.1.4.) Allerdings werden diese Elemente entlang der deutsch-polnischen Grenze nicht parallel zur EU-Osterweiterung eingeführt werden, sodass kurzfristig mit keiner Intensivierung des dezentralen grenzüberschreitenden Handels zu rechnen ist. Diese Situation wird verstärkt durch die eher schleppende grenzüberschreitende Ausrichtung der Wirtschaftspolitik des Landes Brandenburg (vgl. Kapitel 5.1.2.4.). Auf Landesebene besteht eine Diskrepanz zwischen den ökonomischen Entwicklungen und dem formell erklärten Willen zur Aufnahme grenzüberschreitender Kontakte. Die Absichtserklärung einer engen Zusammenarbeit mit Polen, wie sie in der Verfassung Brandenburgs ausgedrückt ist, steht im Widerspruch zu den tatsächlich vollzogenen Vernetzungen. Auch aufgrund politischer Entscheidungen orientiert sich das Land gen Westen; damit hat der Verfassungsrahmen keine grenzüberschreitende Politikrealität erzeugt.

Ein weiteres Hindernis für den grenzüberschreitenden Austausch sind die infrastrukturellen Voraussetzungen, die aus den Folgen der historisch kriegerischen Vergangenheit der Grenzregion resultieren. Sie behindern sowohl den zwischenstaatlichen und transkontinentalen Warenaustausch als auch die Möglichkeiten des so genannten ‚kleinen Grenzverkehrs‘. Die infrastrukturelle Determinante stellt zunächst eine Barriere für den Aufbau dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit dar und belastet die Lebensqualität der Grenzbewohner. Gleichzeitig sind infrastrukturelle Probleme Auslöser für den Aufbau grenzüberschreitender Aktivitäten wie sie durch die EU und die Bundesregierung gefördert werden. Entsprechend konzentrieren sich europäische Fördergelder und -kriterien auf den Aufbau grenzüberschreitender Infrastruktur als Voraussetzung für den Anschluss der Grenzregion und der EU-Beitrittsstaaten an die transeuropäischen Verkehrsnetze (vgl. Kapitel 3.2.1.5.1.). Auch die nationalstaatliche Ebene räumt der raumplanerischen und infrastrukturellen Dimension innerhalb der zwischenstaatlichen Beziehungen hohe Priorität ein, was u.a. durch die Aktivitäten der Deutsch-Polnischen Regierungskommission deutlich wird (vgl. Kapitel 3.2.1.1.).

Hinsichtlich der sozio-kulturellen Voraussetzungen präsentiert sich die deutsch-polnische Grenzregion als klassisches Beispiel einer Defizit-Region mit Barrieren in den zwischenmenschlichen Beziehungen (vgl. Kapitel 2.1.5.). Historische Entwicklungen, ökonomische Rezession sowie sozio-kulturelle Vorbehalte führten in der deutsch-

polnischen Grenzregion zu Spannungen und Konflikten, die sich negativ auf die Bereitschaft und Fähigkeit zur dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auswirken. Es wird versucht, diese Hindernisse durch ein hohes Maß an externen Hilfen und Innovationen auszugleichen. Die existierende Mischung aus Angst vor einer neuen ökonomischen Konkurrenz sowie Ressentiments gegenüber den Nachbarn schränken die Erfolge dieser externen Maßnahmen jedoch erheblich ein.

### **6.2.3.2. Ausgangssituation in der US-mexikanischen Grenzregion**

Umfang und Intensität der bestehenden Wirtschaftskontakte haben entscheidenden Einfluss auf die Ausgangssituation in der US-mexikanischen Grenzregion. Die ökonomische Entwicklung wurde u.a. durch gesteuerte politische Entscheidungen wie die Errichtung einer Freihandelszone im mexikanischen Grenzraum initiiert (vgl. Kapitel 2.2.3.4.). Die Etablierung der ‚Maquiladora‘-Industrie in der Grenzregion war der entscheidende Impuls für die Wirtschaftsentwicklung – ohne allerdings aus der Grenzregion selbst initiiert worden zu sein. Faktisch hat die ‚Maquiladora‘-Industrie zu einer Entschärfung der abgrenzenden Funktion der Staatsgrenze in Bezug auf spezifische Handelsaktivitäten geführt, hatte jedoch keine Auswirkungen auf die sicherheitspolitischen Aufgaben der Staatsgrenze (vgl. Kapitel 3.1.2.). Auch der wirtschaftliche Austausch in der eigentlichen Grenzregion wurde nur indirekt durch die Etablierung der ‚Maquiladora‘-Industrie in Form neuer mexikanischer Konsumenten begünstigt. Mittlerweile stellt diese Industrie den höchsten Anreiz für den Ausbau grenzüberschreitender Kontakte dar (vgl. Kapitel 5.2.1.).

Die US-mexikanische Grenzregion ist in sozio-kultureller Hinsicht ebenfalls integriert, was sich sehr fördernd auf die Bereitschaft zu dezentralen Kontakten auswirkt. Besonders zwischen den Bewohnern der Grenzkommunen bestehen enge familiäre und soziale Bindungen. Dagegen verringert sich diese kulturelle Gemeinsamkeit mit Abstand von der eigentlichen Staatsgrenze, was auch mit der ethnischen Zusammensetzung des US-Einzelstaates Arizona zu tun hat.

### **6.2.3.3. Vergleich: Die Einflüsse der Ausgangssituationen in den Grenzregionen auf die Formierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen**

Als wichtigste Kriterien für die Analyse der Ausgangssituationen in der Grenzregion gilt die These, dass für eine erfolgreiche Vernetzung grenzüberschreitender Kontakte die Bereitschaft und Fähigkeit der Grenzakteure hierzu eine entscheidende Voraussetzung ist (vgl. Kapitel Einleitung 2.5.). Bereitschaft und Fähigkeiten basieren sowohl auf den politischen und ökonomischen Ausgangssituationen wie auf einer Kultur der Bereitschaft und Offenheit hinsichtlich grenzüberschreitender Kontakte.

Was den bestehenden Problemdruck zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit seitens der deutschen Grenzakteure betrifft, sind die Ausgangssituationen in der Grenzregion komplex. Die wirtschaftspolitischen Zustände sind durch hohe Arbeitslosigkeit und Strukturwandel geprägt. Der hieraus entstehende Problemdruck würde eine Modernisierungsstrategie zum Strukturwandel – als die grenzüberschreitende Zusammenarbeit häufig eingesetzt wird – sinnvoll machen. Allerdings blockiert die wirtschaftliche Rezession besonders im deutschen Grenzraum gleichzeitig weiterreichende Kooperationen. Die hier ansässigen Privatakteure sowie KMU sind kaum in der Lage, aus Grenzfaktoren, wie dem bestehenden Lohngefälle, langfristigen Vorteil ziehen zu können. Zudem vergrößert die anstehende EU-

Osterweiterung den Konkurrenzdruck bzw. die Konkurrenzangst unter den deutschen Grenzakteuren. Damit fehlt die Motivation des ökonomischen Austauschs als treibende Kraft für die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte. Auch von integrativen ökonomischen Vernetzungen auf europäischer Ebene wird kurzfristig kein Impuls auf die grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklungen erwartet. Eine Ausnahme bilden die in den Grenzgemeinden bestehenden Vernetzungen durch Einzelhandelsaktivitäten. Allerdings überwiegt in der Wahrnehmung der lokalen Wirtschaftsakteure die Angst vor Konkurrenz, sodass der Vorteil grenzüberschreitender Konsumentenaktivitäten kaum wahrgenommen wird. Ökonomische ‚Spill-over‘-Effekte von der europäischen oder zwischenstaatlichen auf die grenzregionale Ebene bestehen in der deutsch-polnischen Grenze daher kaum.

Genau die gegenteilige Situation findet sich in der US-mexikanischen Grenzregion. Hier besteht ein integrierter Wirtschaftsraum, der sowohl die Gesamtheit des zwischenstaatlichen und transkontinentalen Austausches als auch die kommunal-regionalen Beziehungen beeinflusst. Aus Sicht des Einzelstaates Arizona liegt die Priorität grenzüberschreitender Tätigkeit in der engen Anbindung der eigenen Wirtschaft an den mexikanische Boom und den Aufbau einer ‚Maquiladora‘-Zulieferindustrie. Für die Grenzgemeinden ist es wichtig, negative Wirtschaftsentwicklungen, die durch das Freihandelsabkommen bedingt sind, die durch Bundesmittel nicht kompensiert worden sind, so weit wie möglich aufzuhalten und Bundespolitiken, die sich auf die lokale Wirtschaft hemmend auswirken, zu bekämpfen (vgl. Kapitel 5.2.3.). Damit liefern die bestehenden ökonomischen Integrationen auf zwischenstaatlicher und lokal-regionaler Ebene jenseits der formalen Strukturen des NAFTA-Vertrages die größte Motivation für die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte.

In beiden Grenzregionen beeinflussen die infrastrukturellen Hindernisse und die daraus entstehenden Transaktionskosten im Sinne von WRIGHT/HOWARD die Außenhandelsbilanz negativ und belasten in den Auswirkungen die Grenzregionen (vgl. Kapitel Einleitung 1.). Dabei weist die US-mexikanische Grenze aufgrund der hier bestehenden Umweltprobleme die eindeutig höhere Belastung auf. Aufgrund der unterschiedlichen föderalen und transkontinentalen Leitbilder hat die infrastrukturelle Situation jedoch gänzlich unterschiedliche Bedeutung für die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Koalitionen. In der deutsch-polnischen Grenzregion motiviert sie eine ‚top-down‘-Förderung der dezentralen Koalitionen. Infrastruktur als Voraussetzung für regionale Wettbewerbsfähigkeit steht im Mittelpunkt der europäischen Integrationsidee. Zudem gilt dieses Politikfeld als bevorzugtes ‚Übungsgelände‘, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der EU-Außengrenze einzuüben und die Beitrittsstaaten mit den Förderbedingungen der Strukturfonds vertraut zu machen. Außerdem kommt dieser Themenbereich durch die europäische und nationalstaatliche Ebene vorentschiedenen politisch-administrativen Akteursbesetzungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entgegen. Dieser Ansatz wird von den Grenzakteuren aufgenommen und im eigenen Interesse umgesetzt. Lokale und kommunale Akteure können den entlang der US-mexikanischen Grenze bestehenden Umweltproblemen aufgrund fehlender Finanzen nicht gerecht werden. Zudem sieht der Staat Arizona seine Hauptaufgabe in der Förderung von Wirtschaftskontakten. In der Konsequenz haben die aus der ‚Maquiladora‘-Industrie resultierenden infrastrukturellen Probleme – wie zum Beispiel der ungezügelt Zuzug von Migranten in die Grenzregion – und Umweltprobleme zu neuen grenzüberschreitenden Aktivitäten von Menschenrechts- und Umweltorganisationen auch außerhalb der Grenzregion geführt. Diese stellen ein wachsendes Kritikpotenzial sowohl an der zwischenstaatlichen Umweltpolitik als auch an der Ausrichtung der politischen Prioritäten des Staates Arizona dar. Obwohl hier wirtschaftliche Integration politische Aktivitäten nach sich gezogen haben, sind dies keine ‚Spill-Over‘-Effekte im Sinne des Neofunktionalismus; gerade das Fehlen von Wohlfahrtssteigerung hat die politische Aktivierung gefördert. In der



Konsequenz haben sich die innerstaatlichen Entscheidungsstrukturen geändert, wie im Kapitel Zwischenstaatliche Kooperationen in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung zu sehen war. Zudem kommt es zu einer Differenzierung zwischen Grenzakteuren verschiedener Sektoren.

Die deutsch-polnische Grenze ist durch eine starke kulturelle und persönliche Distanz zwischen den deutschen und polnischen Grenzbewohnern geprägt. Von einer einheitlichen oder zumindest gemeinsam empfundenen grenzüberschreitenden Identität und Verbundenheit ist kaum etwas zu spüren. Es überwiegen Zurückhaltung und Distanz, die wiederum durch ökonomische Bedenken geschürt werden und von einzelnen Vertretern der politischen oder ökonomischen Führung unterstützt und verstärkt werden. In Ableitung des Neo-Institutionalismus spiegeln die durch externe Anstöße etablierten grenzüberschreitenden Organisationen daher kaum die institutionelle Situation wider. Dagegen bilden sozio-kulturelle und ökonomische Vernetzungen in der US-mexikanischen Grenzregion die Grundlage der hier bestehenden gemeinsamen ‚border culture‘, die einen gewachsenen und langjährigen Austausch ermöglicht hat. Damit sind aus neoinstitutioneller Sichtweise die Voraussetzungen gegeben für eine weitreichende Formalisierung der grenzüberschreitenden Kontakte. Es stellt sich die Frage, inwieweit stringenter Bundespolitiken wie die Aufrüstung der Grenze hier negative Auswirkungen haben. Zudem setzt der US-Föderalismus einer Verrechtlichung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte enge Grenzen.

#### **6.2.4. Gewichtung der Variablen**

Entlang der deutsch-polnischen Grenze haben die politisch integrativen Zielsetzungen der zwischenstaatlichen Beziehungen und der transkontinentalen Ebene entscheidenden Einfluss auf die Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kooperationen. Dies betrifft Inhalte, Strukturen und Konstellation der Akteure, die entsprechend der übergeordneten Interessen instrumentalisiert werden. Grundlagen für einen ‚top-down-approach‘ wurden durch die zwischenstaatlichen Verträge gelegt, während Form und Ausrichtung zu einem späteren Zeitpunkt entsprechend den EU-Vorgaben gewählt wurden. Die supranationale Ebene der EU ist nicht nur die Basis für eine Formalisierung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit jenseits subnationaler Kompetenzen, sondern bleibt entscheidender Faktor für Gestaltung und Ausführung solcher Koalitionen. Damit sind sowohl neofunktionalistische als auch intergouvernementalistische Entwicklungen hier sichtbar. Durch die europäischen Einflüsse wurde ein mehrere Ebenen umfassendes Netzwerk der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gebildet, in dem die supranationale Ebene eine entscheidende Position einnimmt, die die Dominanz der nationalstaatlichen Akteure in weiten Teilen ablöst. Lokale und regionale Grenzakteure agieren vornehmlich in der Umsetzung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, weniger in der generellen Konzeption und inhaltlichen Ausrichtung. Die politisch-administrative Kompetenzverteilung verstärkt die von nationalstaatlicher und europäischer Ebene bereits geförderte Beschränkung des grenzüberschreitenden Akteursrahmens.

Das in der deutsch-polnischen Grenzregion bestehende Ausmaß an Misstrauen und Ressentiments behindert die inhaltliche Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Kooperationen jenseits der Formalisierung. Die Blockierung der Politik wird durch die fehlende ökonomische Integration in der Grenzregion noch verstärkt. Beide Einflüsse verhindern eine Positionierung grenzüberschreitender Akteure jenseits der von übergeordneter Stelle ermöglichten Einbeziehung in ausgesuchte zwischenstaatliche Entscheidungsgremien und Thematiken der Zusammenarbeit. Damit hat die fehlende

ökonomische Integration eine stark beschränkende Auswirkung auf die Entwicklungskraft der grenzüberschreitenden Allianzen.

In der US-mexikanischen Grenzregion dominieren auf den ersten Blick Einflüsse der politisch-administrativen Kompetenzverteilungen sowie die Ausgangssituationen der Grenzregion in ihrer Wirkung auf die Ausbildung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte. Vor allem der Grad an ökonomischer Integration (jenseits der formalisierten NAFTA-Strukturen) beeinflusst die Fähigkeit zur dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation und legt die Parameter ihrer Inhalte fest. Dagegen hat die politische Gestaltung der zwischenstaatlichen US-mexikanischen Beziehungen keinen Einfluss auf die Auswahl der Akteure der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Indirekt haben zwischenstaatliche und transkontinentale Entwicklungen – im Sinne der hier fehlenden Integration und daraus resultierender Probleme – jedoch großen Einfluss auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Das Zusammenspiel aus distanzierten zwischenstaatlichen Beziehungen, der fehlenden Berücksichtigung von Mehrebenenstrukturen und progressiven politischen Entscheidungsmechanismen haben zu elementaren Steuerungsproblemen geführt, die eine Entwicklungschance für dezentrale Akteure bieten. Auf komplexe sicherheitspolitische Interdependenzen, die durch die wachsende US-mexikanische ökonomische Vernetzung gefördert werden, wird im Sinne MESSNERS mit abschottenden Maßnahmen der unilateralen Grenzsicherung reagiert. In diese Schnittmenge aus wachsendem Problemdruck und fehlenden Lösungsansätzen können die Grenzakteure stoßen. Die These von HOUSE, wonach feindselige bilaterale Beziehungen zu einer Verengung der auf dezentraler Ebene möglichen grenzüberschreitenden Kontakte führen, muss damit im Fall der US-mexikanischen Grenze relativiert werden. DUCHACEKs These von der neuen Qualität der Zusammenarbeit, die dezentrale grenzüberschreitende Kooperationen in die Beziehungen einbringen, kann zugestimmt werden.

### **6.3. Analyse der unterschiedlichen Kooperationsansätze**

Aufbauend auf den Erörterungen der Variablen untersuchen Kapitel drei und vier Kooperationsansätze in sicherheitspolitischen bzw. infrastrukturellen, umwelt- und regionalpolitischen Politikfeldern. Diskutiert werden die jeweiligen Entscheidungsstrukturen inklusive der einbezogenen Akteursebenen. In einem zweiten Schritt werden die Auswirkungen der Kooperationsansätze auf die Grenzakteure, ihre Koalitionsfähigkeit sowie den Grad ihrer Integration in die zwischenstaatlichen Strukturen thematisiert. Damit können Aussagen über die Entwicklung dezentraler Entscheidungsmechanismen innerhalb konfliktbesetzter Interessenkonstellationen und ihre jeweilige Reichweite innerhalb der einzelnen Politikfelder innerhalb der Bandbreite der zwischenstaatlichen Beziehungen getroffen werden.

#### **6.3.1. Zwischenstaatliche Kooperationen im Bereich der Sicherheitspolitik**

##### **6.3.1.1. Ansätze entlang der deutsch-polnischen Grenze**

Indem elementar hoheitsstaatliche Aufgaben im Verbund wahrgenommen werden, wird die deutsch-polnische Staatsgrenze zum Symbol der Völkerverständigung und gemeinschaftlicher Politiksetzung. Zudem erhalten Grenzakteure über die Arbeit in der – vornehmlich im Bereich Infrastruktur und Umwelt und Regionalpolitik zuständigen – Deutsch-Polnischen Regierungskommission (vgl. Kapitel 3.2.1.1.) Zugang zu

nationalstaatlichen Entscheidungsträgern im Bereich Grenzsicherheit, wodurch sie zumindest hinsichtlich der vernetzten Kommunikationsstränge im Vorfeld in die Sicherheitspolitik einbezogen sind. Die zwischenstaatliche Grenzgestaltung beinhaltet somit integrative Vorstellungen.

Gleichzeitig folgt die Sicherheitspolitik entlang der deutsch-polnischen Grenze den Vorgaben der EU hinsichtlich der Sicherung der EU-Außengrenze als Regulativ zur Schaffung eines internen Binnenmarktes. Eine solche Politik ist auf Abschottung und Kontrolle ausgerichtet, wie sie durch die Schengen-Übereinkommen verwirklicht worden sind. Diese Politik hat generell keine negativen Auswirkungen auf die deutsch-polnischen zwischenstaatlichen Beziehungen – Polen hat die eigenen Sicherheitsstrategien hinsichtlich der anstehenden EU-Osterweiterung diesen Vorgaben weitgehend angepasst. Zudem besteht für Polen kein Visumszwang für eine Einreise in die Bundesrepublik, damit fallen polnische Staatsbürger aus dem Problemfeld ‚undokumentierte Migranten‘ hinsichtlich der Grenzkontrollen. Auch in der Gesamtheit der deutsch-polnischen Beziehungen haben Fragen nach undokumentiert in Deutschland arbeitenden und lebenden polnischen Staatsbürgern bis Ende der 1990er-Jahre keine bedeutende Rolle gespielt. Ausnahmen bilden die angesprochenen Fälle in der Grenzregion (vgl. Kapitel 2.2.5.2.).

Die Grenzabschottung hat negative Konsequenzen für die Möglichkeit des dezentralen grenzüberschreitenden Austauschs. Verstärkte Kontrollen betonen die ‚trennende‘ Funktion der Staatsgrenze, zudem werden dadurch Grenzstaus gefördert, die Umwelt und Lebensqualität in der Grenzregion nachhaltig belasten. Zudem hat der Ausbau der Sicherheitsstrategien zu einer Aufrüstung der Grenzregion geführt. Neben der Zahl der Grenzschilder wurden die erkennungsdienstlichen Befugnisse erweitert, sodass es zu einer ‚Grenzregionalisierung‘ in Brandenburg gekommen ist, die auch den inländischen Bereich zur Sicherheitszone erklärt. Diese Maßnahmen haben Auswirkungen auf die Bürgerrechte in der Grenzregion. Zudem wird durch die Aufrufe des BGS zur ‚Mithilfe‘ Denunziation und Ausländerfeindlichkeit geschürt, was besonders vor dem Hintergrund der bestehenden Ressentiments gegenüber den polnischen Nachbarn negative Auswirkungen auf die Ausbildung einer grenzüberschreitenden Identität hat.

In der europäischen Symbolik wird vor allem die verbindende Dimension der Staatsgrenze im Sinne einer Förderung der deutsch-polnischen Beziehungen sowie der Schaffung eines ‚Europas ohne Grenzen‘ hervorgehoben. Tatsächlich wird auch seitens der Grenzakteure wenig Kritik geäußert hinsichtlich einer, den eigenen Interessen widersprechenden Ausgestaltung der Grenzpolitik – jenseits des Streitpunktes der infrastrukturellen Ausstattung (vgl. Kapitel 4.1.1.2.). Dies wird noch dadurch bestärkt, dass die nationalstaatliche und zwischenstaatliche Sicherheitspolitik wenigstens teilweise darauf ausgerichtet ist, Projekte mit besonderer integrativer Priorität zu fördern; dies gilt zum Beispiel hinsichtlich der Ausnahmeregelungen bei Grenzkontrollen für Studenten der Europa Universität Viadrina.

### **6.3.1.2. Ansätze entlang der US-mexikanische Grenze**

Die Gestaltung der US-Grenzpolitik erfolgt unilateral, d. h. zwischenstaatliche Absprachen und eine gemeinsame Grenzsicherung existieren nicht. In der Gestaltung der Sicherheitspolitik hinsichtlich der Bekämpfung des Drogenschmuggels und -handels wird selbst die Verletzung der mexikanischen Souveränität billigend in Kauf genommen. Bestimmend für die Gestaltung der Staatsgrenze sind die innenpolitischen Reaktionen auf die zwischenstaatlichen Problemfelder. Damit ist die Gestaltung der US-Sicherheitspolitik

vor allem eine Abschottungsmaßnahme im Sinne von MESSNER, mit der vordergründig auf komplexe Interdependenzen und Steuerungsprobleme reagiert wird, ohne tatsächliche Lösungen schaffen zu können. Dieses Verständnis von Politik hat zur Folge, dass zum Beispiel bei der undokumentierten Migration lediglich neue geographische Migrationsrouten entstehen, jedoch eine Verringerung der Zahlen der Aufgegriffenen nicht festgestellt werden kann.

Auf transkontinentaler Ebene bestehen weder Entscheidungsstrukturen hinsichtlich der Lösung der zwischenstaatlichen Problemfelder noch Integrationsansätze, die die hoheitsstaatliche Souveränität hinsichtlich der Gestaltung der Staatsgrenzen einschränken. Damit bleibt gerade vor dem Hintergrund der Verrechtlichung der US-mexikanischen Beziehungen durch den NAFTA-Vertrag und den weitverbreiteten US-Ängsten vor einem Souveränitätsverlust die Gestaltung der Grenzpolitik als Symbolik der Hoheitsstaatlichkeit und Unabhängigkeit. Dies wird vor allem durch die Aufrüstung der US-Grenze markiert, die u.a. den möglichen Einsatz des Militärs in der Grenzsicherung erlaubt. Die Grenze wird als Symbol und Instrument nationalstaatlicher Souveränität und zur Durchsetzung nationaler Ziele instrumentalisiert. Globalisierung und Integration im Sinne von KEOHANE/NYE haben zu einer Verunsicherung geführt, die nicht abgestimmte nationalstaatliche Handlungstätigkeiten ausgelöst hat. Gerade angesichts der vermeintlichen Bedrohung ihrer Souveränität versucht die US-Regierung, durch Militarisierung der US-Staatsgrenze ihre politische Führungsfähigkeit zu demonstrieren und Steuerungsfähigkeit zurückzuerobern. MESSNER vertritt die Auffassung, dass diese Politik letztendlich ergebnislos verlaufen wird, um auf die komplexen Interdependenzen der Globalisierung angemessen reagieren zu können.

### **6.3.1.3. Reaktionen der Grenzakteure auf sicherheitspolitische Ansätze**

Seitens der politischen Entscheidungsträger wird die verstärkte Sicherheitspolitik in der deutsch-polnischen Grenze begrüßt und als entscheidende Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung der Grenzregion dargestellt. Tatsächlich hat die gewählte Sicherheitsstrategie zur Aufrüstung der Grenze und der Einschränkung von Bürgerrechten geführt. In Kombination mit ‚Mithilfe-Gesuchen‘ des Bundesgrenzschutzes an die deutsche Grenzbevölkerung führt dies zu einer weiteren Entfremdung zwischen den Grenzbewohnern. Allerdings entspricht die sicherheitspolitische Abriegelung der Grenze im Großen und Ganzen den Wünschen und Vorbehalten der deutschen Grenzbevölkerung. Entsprechend wenig Einwände werden aus der Grenzbevölkerung selbst an den verschärften Kontrollen laut. Kritik an der Umsetzung der Asylgesetzgebung, Abschiebungsmethoden sowie der Suche nach undokumentierten Migranten wird in der Grenzregion äußerst selten geübt.

Die Prioritätensetzung Washingtons bezüglich der US-mexikanischen Grenze steht im Gegensatz zu den Interessen der Grenzakteure, die an einer weitgehenden Aufhebung der abtrennenden Funktion der Staatsgrenze interessiert sind. Während auch in der Grenzregion die generelle Notwendigkeit von Grenzkontrollen sowie regulierender Migrationsgesetze anerkannt werden, herrscht Unverständnis über die gewählten Sicherheitsstrategien. Hier sind Interessengegensätze vorhanden, die dadurch verstärkt werden, dass die US-mexikanische Grenzregion von Washington hauptsächlich als Problemzone interpretiert wird. Dabei ist eine eindeutige Verschiebung der Positionen der Grenzakteure zu erkennen: Während Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre auch die Grenzstaaten auf Abschottung gegen undokumentierte Migranten gesetzt haben, werden heute integrative regulierende Ansätze vertreten sowie finanzielle Forderungen an Washington gestellt.

Die sicherheitspolitische Gestaltung der US-mexikanischen Grenze hat negative Auswirkungen auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, was sich u.a. durch die starken Proteste der Grenzakteure gegenüber Washingtons Grenzpolitik ausdrückt (vgl. Kapitel 4.1.2.2.) sowie durch zunehmende Aktivitäten dezentraler grenzüberschreitender Akteure in Politikfeldern mit nationalstaatlicher Kompetenz (vgl. Kapitel 5.2.3.). Diese Situation wird dadurch verstärkt, dass Grenzakteure in keiner Weise in die Gestaltung der Sicherheitsstrategien einbezogen werden. Washington geht von divergierenden Zielsetzungen aus und berücksichtigt alleine nationale Interessen.

#### **6.3.1.4. Vergleich: Gestaltung der zwischenstaatlichen Sicherheitspolitik und Auswirkungen auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Auf die Fähigkeit zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat die Gestaltung der Sicherheitspolitik entlang der deutsch-polnischen Grenze widersprüchliche Auswirkungen. Zum einen ist die verstärkte Zusammenarbeit zwischen deutschen und polnischen Grenzbeamten inklusive gemeinsamer Wachgänge auf dem jeweiligen Hoheitsgebiet Ausdruck freundschaftlicher und kooperativ gestalteter zwischenstaatlicher Beziehungen. Dies entspricht den Vorgaben der deutsch-polnischen Leitbilder, wie sie u.a. im Vertrag von 1991 ausgedrückt worden sind (vgl. Kapitel 1.1.1.2.). Diese Politik beeinflusst auch die Bereitschaft lokaler und regionaler Akteure, Sicherheitspartnerschaften in der Grenzregion zu bilden (vgl. Kapitel 4.1.1.2.). Damit wird eine neue Ebene an Grenzakteuren in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit einbezogen, die über den ansonsten von der europäischen Ebene geförderten Kreis politisch-administrativer Entscheidungsträger hinausgeht. Zudem schaffen Sicherheitspartnerschaften Vertrauen in einer Grenzregion, die durch Ängste aufgrund der Grenzkriminalität stark belastet ist. Damit kann die integrative Gestaltung der Sicherheitspolitik im Sinne von HOUSE positive Auswirkungen auf die Bereitschaft dezentraler Akteure zum Aufbau langfristiger Kontakte haben. Gleichzeitig hat die auf EU-Initiative verschärfte Sicherheitspolitik in Form des Schengen-Übereinkommens negative Auswirkungen für dezentrale grenzüberschreitende Kontakte. Dies betrifft sowohl den ökonomischen Austausch als auch die Kontaktpflege und die sozio-kulturelle Dimensionen.

Die US-Grenzsicherung und die daraus entstehenden Funktionen und Aufgaben der US-Staatsgrenzen symbolisieren eine feindselig-kompetitive Ausrichtung der zwischenstaatlichen Beziehungen, die im Sinne von HOUSE einschränkend auf den dezentralen grenzüberschreitenden Austausch wirkt. Die ökonomische Vernetzung zwischen den USA und Mexiko hat damit nicht zur politischen Integration geführt; vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Die Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages hat die Bedeutung nationaler Souveränitätssymbole noch verschärft. So sind heute in der amerikanischen Politik bezüglich der Grenze zu Mexiko zwei Tendenzen sichtbar, die sich parallel und in direkter Abhängigkeit zueinander weiterentwickeln: Während die Grenze ihre Bedeutung als ökonomische Barriere verloren hat, hat sie zunehmende – in der Vergangenheit in diesem Maße unbekannte – politische Bedeutung als Symbol der physischen Barriere gegenüber ungewollten Einflüssen gewonnen. Aufgrund der fehlenden Abstimmungsmechanismen werden Komplexe internationale Thematiken und Interdependenzen damit auf die innenpolitische Frage der Souveränitätssicherung reduziert. Entsprechend unbefriedigend sind die gefundenen Lösungen – zum einen in ihrer Auswirkungen auf die Grenzbewohner, zum anderen gemessen an den Problemen, die auf diese Weise nicht gelöst werden können. Auf komplexe Interdependenzen werden im Sinne MESSNERs mit abschottenden Maßnahmen der unilateralen Grenzsicherung reagiert.

## **6.3.2. Zwischenstaatliche Kooperationen in den Politikfeldern Infrastruktur, Umwelt und Regionalplanung**

### **6.3.2.1. Deutsch-polnische Grenzregion**

Die Priorität, die infrastrukturelle Thematiken in der Förderung grenzüberschreitender Kontakte seitens der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene haben, basiert zunächst auf Vorgaben der zwischenstaatlichen Leitbilder. In Anlehnung an die Mehrebenenstruktur des bundesdeutschen Föderalismus wurde ein Abstimmungsmechanismus zwischen den verschiedenen Ebenen installiert, dessen Strukturen im deutsch-polnischen Vertrag von 1991 begründet sind (vgl. Kapitel 1.1.1.2.). Die EU-Kommission war für die Zusammenführung und Bündelung der zwischenstaatlichen und europäischen Thematiken verantwortlich. Sie schafft keine neuen Kompetenzen, ist also keine zwischenstaatliche Institution, auf die hoheitsstaatliche Kompetenzen übertragen werden. Information und Kontaktpflege werden als wichtigste Merkmale der Arbeit in der Regierungskommission beschrieben (vgl. Kapitel 4.2.1.1.). Tatsächlich übernimmt die Deutsch-Polnische Regierungskommission Merkmale des Verbundföderalismus der Bundesrepublik, indem horizontale und vertikale Absprachen gefördert und kontinuierliche Kooperationen zwischen den Ebenen vorausgesetzt werden.

### **Europäische Einflüsse**

Dominanten Einfluss auf die Entwicklung der grenzüberschreitenden Infrastruktur hat die EU-Gemeinschaftsinitiative zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit INTERREG, die auf polnischer Seite durch das Programm PHARE-CBC ergänzt wird. Die EU-Kommission setzt als Adressaten lokale und regionale Akteure fest. Zudem definiert sie Förderkriterien und Inhalte der von den Regionen zu entwickelnden Operationellen Programme. Ein Hauptmerkmal der europäischen Förderung ist die Erstellung langfristiger Strategien und Zielvorstellungen. Damit soll Planungssicherheit und Überprüfbarkeit von Effizienz und Effektivität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Grenzregion garantiert werden. Die EU-Kommission behält sich durch Evaluationen die Oberaufsicht über die Vergabe und Auswahl der Projekte vor, die den Vorgaben der europäischen Integrationsidee und den konkreten Zielen der Gemeinschaftsinitiative entsprechen müssen. Mit der Agenda 2000 wird auch die Ausrichtung von INTERREG auf die EU-Osterweiterung weiter spezifiziert. Entsprechend steht die Zusammenarbeit zwischen Verwaltungsstrukturen und die ‚Einübung‘ der europäischen Fördermittel im Mittelpunkt und weniger zweckgebundene, auf die konkreten Interessen der deutsch-polnischen Grenzregion ausgerichtete Projekte.

### **6.3.2.2. US-mexikanische Grenzregion**

Die Umweltpolitik ist das einzige Politikfeld mit einer Historie zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, die sich zunächst auf sicherheitspolitische Belange, nämlich der Frage des Grenzverlaufs entlang der Flüsse, gründete (vgl. Kapitel 3.2.2.1.). Damit ist hier erstmals eine Schnittstelle entstanden zwischen der Gestaltung der Sicherheitsstrategien und wohlfahrtssteigernden Politikfeldern, unter die im weitesten Sinne auch die Umweltpolitik fällt. Bis heute bestehen die traditionelle IBWC und progressivere Ansätze wie das neue zwischenstaatliche Umweltprogramm ‚Border XXI‘ nebeneinander. Eine weitere Besonderheit der Umweltpolitik sind grenzüberschreitende Fonds, die für Finanzierungen beiderseits der Grenze eingesetzt werden können. Diese sind u.a. entscheidend für die

Anwendbarkeit der in den US-mexikanischen Zusatzabkommen zum NAFTA-Vertrag vereinbarten neuen Institutionen (vgl. Kapitel 4.2.2.2.). Aufgrund solcher Fonds konnte der erste grenzüberschreitende Flächennutzungsplan entlang der US-mexikanischen Grenze finanziert werden, der im Dokument einer 'New Border Vision' als Paradebeispiel für die Entwicklung der Grenzregion genannt wurde. Die Konzeption der Umweltpolitik trägt somit dazu bei, langfristige grenzüberschreitende Planungen zu ermöglichen.

### **NAFTA-Einflüsse**

Die Einflüsse des NAFTA-Vertrages auf die Gestaltung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Bereichen Infrastruktur und Umwelt sind begrenzt. Es dominieren intergouvernementale und zwischenstaatliche Vorgaben. Diese entwickeln sich jedoch in der Folge des NAFTA-Vertrages integrativer und kooperativer. Eine solche Entwicklung ist beeinflusst von einem wachsenden gesellschaftlichen Druck bzw. der gestiegenen Professionalisierung subnationaler Gesundheits- und Umweltpolitikern vor und während der NAFTA-Diskussion. In der Konsequenz sind horizontale Abstimmungsmöglichkeiten entstanden unter Einbeziehung diverser Akteure. Integrative post-NAFTA-Tendenzen zeigen sich auch in neuen Ansätzen der Regionalpolitik und Wirtschaftsentwicklung, die auf Initiative der Präsidenten für die Grenzregion entwickelt wurden. Damit hat der NAFTA-Vertrag integrative ‚spill-over-Effekte‘ ausgelöst, die allerdings auf den zwischenstaatlichen Bereich beschränkt sind und keine rechtliche Verbindlichkeit haben.

Die bilaterale NAFTA-Zusatzabkommen zur US-mexikanischen Grenze und die hierdurch gegründeten Institutionen NADBank und BECC haben positiven Einfluss auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, stehen allerdings auch in der Kritik. Zum einen ist die NADBank eine typische binationale Organisation, die ausschließlich aus Akteuren der Bundesebene besteht; damit haben Grenzakteure keinen Zugang zu internen Entscheidungen; lediglich über öffentliche Veranstaltungen erhalten Grenzakteure Information über Aktivitäten und geplante Projekte. Die BECC als Beratungsorgan ist erheblich heterogener strukturiert, indem neben Bundesakteuren auch Grenzstaaten und Grenzgemeinden sowie Vertreter der Öffentlichkeit beteiligt sind. NADBank und NAFTA spiegeln ebenfalls den im US-Föderalismus fehlenden Willen zur finanziellen Unterstützung regionalpolitischer Projekte durch externe Stellen wider. Dies gilt im besonderen Maße hinsichtlich der Finanzierung mexikanischer Projekte. Entsprechend vergibt die NADBank lediglich Kredite, die durch die Umweltbehörde gegenfinanziert werden müssen, um für Grenzgemeinden erschwinglich zu sein. Damit reduziert sich die Reichweite der durch NADBank/BECC-Unterstützung geförderten Projekte auf solche, die langfristige Kosten für die Gemeinden darstellen; zudem ist das Mandat beider Organisationen begrenzt auf Projekte zum Wasser-, Abwasser- und Abfallmanagement. Damit bleiben zahlreiche weitere Umweltprobleme in der Grenzregion außen vor.

### **6.3.2.3. Reaktionen der Grenzakteure**

Entlang der deutsch-polnischen Grenze ist es nach Evaluation der EU-Kommission trotz restriktiver Vorgaben in der ersten Förderphase von INTERREG/PHARE nicht gelungen, Projekte mit tatsächlich grenzüberschreitendem Charakter aufzubauen (vgl. Kapitel 4.2.1.2.). Dies liegt zum einen in der fehlenden Kompatibilität zwischen INTERREG und PHARE begründet. Zum anderen haben die von der EU vorgegebenen Strukturen eine

tatsächliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Projektauswahl und Zielbestimmung nicht gefördert.

Die Evaluation seitens der Grenzakteure fällt zwiespältig aus. Während die europäische Förderung als generell positiv beschrieben wird und feststeht, dass jedes Infrastrukturprojekt der grenzregionalen Entwicklung nutzt, werden die Strukturen sowie die Dominanz der Landesinteressen bei der Erarbeitung der Operationellen Programme kritisiert. Hinzu kommen die bürokratischen Vorgaben der EU-Kommission, die zudem teilweise widersprüchlich sind und die Projektrealisierung verschleppen. Entsprechend bemängeln einzelne Mitglieder der Euroregion eine zu starke Ausrichtung auf externe Fördergelder, was Energien von der Entwicklung gemeinsamer Konzepte abzieht. Da gerade in den wirtschaftlich schwachen Grenzregionen die europäischen Gelder dringend benötigt werden, scheint das Interesse von Kommunen und Land – jenseits der spezifischen Eliten innerhalb der Euroregion – eher auf eine generelle Umstrukturierung der Region denn auf den Aufbau spezifisch grenzüberschreitender Kooperationen gerichtet.

Für US-Grenzkommunen und gesellschaftliche Akteure hat die Ausrichtung der zwischenstaatlichen Umweltpolitik grosse Bedeutung. Die kooperative Gestaltung der US-mexikanischen Umweltprogramme ist daher u.a. auf den seit Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages zunehmenden Druck seitens gesellschaftlicher und subnationaler Akteure zurückzuführen. Im Zusammenhang mit dem NAFTA-Vertrag sind die trilateralen ‚side-agreements‘ für die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Nutzen, weil dadurch der Zugang nicht-nationalstaatlicher Akteure zu den nationalen und trilateralen Entscheidungsstrukturen ermöglicht wird. Damit wird im Sinne der Netzwerkanalyse eine neue Relaisstelle eingerichtet, die den Informationstausch fördert. Gleichzeitig ist es durch Informationen und Austausch grenzregionaler Akteure verschiedener Sektoren zu einer Vernetzung gekommen, die langfristige Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Integration haben kann. Indem zum Beispiel Umweltschützer, NGOs und Gewerkschaften aus den drei NAFTA-Mitgliedsstaaten gemeinsame Positionen entdecken und jenseits unterschiedlicher nationaler Interessen grenzüberschreitende ‚pressure-groups‘ bilden, ist ein ähnlicher gesellschaftlicher Druck zu erzeugen, wie er im Vorfeld der Unterzeichnung des NAFTA-Vertrages bestanden hat. Damit fördern die NAFTA-Strukturen nicht nur die Vernetzung und Kontakte des Privatsektors, sondern auch die subnationalen und nicht-politischen Akteure (vgl. Kapitel 4.2.2.2.).

Eine Ausweitung der Vernetzung und Kontakte ist derzeit vor allem im umweltpolitischen Bereich zu beobachten. Dies spiegelt die Strukturen der trilateralen Zusatzabkommen wider, die in diesem Bereich erheblich weitergehende Zugangsmöglichkeiten für subnationale und nicht-politische Akteure schaffen als die arbeitsrechtlichen Abkommen. Im Bereich der Wasserwirtschaft bzw. -nutzung, die dem eingeschränkten Mandat von NADBank und BECC entspricht, ist post-NAFTA eine Formalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verzeichnen, die den Traditionen der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widerspricht. Die Verrechtlichung der Kontakte erlaubt eine langfristige Planung und Strategie, die bisher in amerikanischen Kommunen unbekannt ist.



#### **6.3.2.4. Vergleich: Auswirkungen der Kooperationsansätze in den Politikfeldern Umwelt, Infrastruktur und Regionalpolitik auf die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

Entlang der deutsch-polnischen Grenze haben infrastrukturelle Thematiken in der Förderung grenzüberschreitender Kontakte seitens der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene absolute Priorität. Entlang der US-mexikanischen Grenze zeigt der Umweltbereich die stärkste Förderung grenzüberschreitender Aktivitäten. Hier bestehen sukzessiv kooperativer gestaltete Abstimmungsmechanismen, die auf zwischenstaatlichen Programmatiken basieren. Damit ist ein Mechanismus der zunehmenden Integration verschiedenster Akteursebenen in Gang gesetzt worden, der besonders in der post-NAFTA-Ära zur Etablierung umfassender Mehrebenenstrukturen unter Berücksichtigung von Grenzakteuren verschiedenster Ebenen und Sektoren geführt hat. Die Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion ist vor allem auf die Vorgaben der europäischen Regionalpolitik ausgerichtet. Der überwiegende Teil der kreativen Energie in der Grenzregion wird durch die Anforderungen der Europäischen Kommission zur Vergabe von Fördergeldern eingesetzt. Dies wird dadurch bestätigt, dass der Hauptteil der formalisierten Kontakte entlang der deutsch-polnischen Grenze innerhalb der Euroregion abläuft, zu deren Hauptaufgaben die Evaluation von INTERREG-Projekten sowie die Erarbeitung von Entwicklungs- und Handelskonzepten als Grundlage für die auf Landesebene zu erstellenden Operationellen Programme gehört (vgl. Kapitel 5.1.1.). Während die Umweltpolitik entlang der US-mexikanischen Grenze grenzregionale Koalitionen und Interessen einbezieht, hat dieses Politikfeld kaum Einfluss auf die Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Arizona und Sonora. Dieses Politikfeld wird gesellschaftlichen Akteuren wie NGOs überlassen, während sich der Staat Arizona vor allem um die Förderung von Wirtschaftskontakten bemüht. Dieser Unterschied ist – vor allem angesichts der in der US-mexikanischen Grenzregion ungleich höheren Umweltbelastung und infrastrukturellen Unterversorgung – alleine auf die Dimension der externen Fördermittel zurückzuführen.

Entlang der deutsch-polnischen Grenze wurden Mehrebenenstrukturen geschaffen, um eine umfassende horizontale und vertikale Vernetzung der in regionalpolitischen Bereichen verantwortlichen Akteure zu garantieren. Hauptbedeutung hat die EU-Kommission als Relaisstelle für die Positionierung grenzregionaler Akteure und Abstimmung der Interessen und Positionen. Mit der EU-Kommission hat die nationalstaatliche Ebene einen Mehrebenenmechanismus für die grenzüberschreitende Abstimmung vornehmlich in regionaler Verantwortung liegender Aufgaben geschaffen. Damit wurde die Zusammenarbeit institutionalisiert und eine Kultur von Austausch und Information etabliert. Damit hat sich die nationalstaatliche Ebene gleichzeitig langfristigen Einfluss und Zugang zu dezentralen grenzüberschreitenden Thematiken gesichert. Zugleich ermöglicht EU-Kommission im Sinne der Netzwerktheorie Grenzakteuren Zugang zu außerhalb ihrer Kompetenz liegenden Entscheidungsträgern, was Auswirkungen für die politische Beeinflussung und Themensetzung hat. Die Bedeutung der EU-Kommission war zu Beginn der Zusammenarbeit besonders groß als erstes Gremium, das langfristig vernetzte. Tatsächlich werden mittlerweile viele ursprüngliche Aufgabengebiete durch die zunehmende Dezentralisierung der Kontakte direkt bearbeitet, sodass die Vermittler- und Führungsrolle, die das Auswärtige Amt als traditioneller Vertreter staatsgrenzen-übergreifender Politik einnimmt, nicht mehr erforderlich ist, insofern ist der Bedeutungsverlust der Regierungskommission ein Zeichen für die zunehmende Etablierung dezentraler grenzüberschreitender Kontakte gerade auch unter Einfluss der Europäischen Union.

Die zwischenstaatliche Umweltpolitik der USA und Mexiko beinhaltet die enge Einbindung von Grenzakteuren bei der Formulierung und Planung von Projekten und Strategien, um grenzregionalen Besonderheiten gerecht werden zu können. Neben politisch-administrativen Akteuren auf kommunaler Ebene und der Ebene der US-Einzelstaaten wird eine Vielzahl weiterer Akteure einbezogen, dazu gehören zum Beispiel NGOs, Bildungsvereine, Gesundheitsexperten und Bürgerbewegungen. Hier fehlt allerdings die notwendige Verknüpfung mit dem Privatsektor, was angesichts der infrastrukturellen und umweltpolitischen Problemlagen in der Grenzregion von besonderer Bedeutung für eine langfristige Lösung der Probleme wäre.

Durch die umfassenden Vorgaben und die finanziellen Fördermittel seitens der europäischen Ebene ist die deutsch-polnische Grenzregion in der Wahl ihrer grenzüberschreitenden Aktivität stark eingeschränkt oder, überspitzt formuliert, fremdbestimmt; dies gilt für Inhalte, Ausrichtung, Finanzierung sowie Akteursbesetzung. Einer breiten Vernetzung der Akteure aus verschiedenen Politikfeldern und Sektoren sind durch die EU-Vorgaben auch nach der Reform der Strukturfonds enge Grenzen gesetzt. Im Sinne des ‚Wettbewerbs der Regionen‘ sollte der Aufbau von ‚private-public-partnerships‘ im Vordergrund stehen, zumal gerade die Einbeziehung des Privatsektors in die Planungen zur Umsetzung der Wirtschaftspolitik in der wirtschaftlich schwachen Grenzregion von Bedeutung wäre, auch weil Wirtschaftsakteure in der deutsch-polnischen Grenzregion grenzüberschreitender Kooperation skeptisch gegenüberstehen (vgl. Kapitel 2.1.5.2.). Aufgrund der fehlenden grenzüberschreitenden Fördermittel stellt sich die Situation entlang der US-mexikanischen Grenze anders da. Hier bestehen keine Vorgaben, die die grenzregionale Aktivität ähnlich der europäischen Situation beschränken und begrenzen würde. So partizipieren Grenzgemeinden und der Staat Arizona in den zwischenstaatlichen Umweltstrukturen, zudem bemüht sich der Staat Arizona um eine möglichst effiziente Nutzung der durch NADBank/BECC zur Verfügung gestellten Kapazitäten. Die Ausgestaltung der grenzregionalen Zusammenarbeit mit Sonora wird hiervon jedoch kaum beeinflusst.

### **6.3.3. Vergleich der Auswirkungen der verschiedenen Kooperationsansätze – Sicherheitspolitik versus Infrastruktur**

Die EU definiert über statistische Vorgaben bezüglich der Förderansprüche für die Strukturfonds den Radius der Grenzregion. Zudem werden damit die politisch-administrativen Akteursebenen festgelegt, die als Adressaten für die Förderung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit infrage kommen. Diese Festschreibung hat sich als prägendes Element unter den Akteuren entlang der deutsch-polnischen Grenze festgesetzt. Andere Merkmale des Grenzbezuges (etwa Pendlertätigkeiten, Einkaufstourismus, Migrationsbewegungen) werden marginalisiert. Entlang der US-mexikanischen Grenze geht diese Definition auf Festlegungen aus zwischenstaatlichen Umweltprogrammen zurück. Sie betrifft lediglich den geographischen Radius und ignoriert Fragen der politisch-administrativen Ebene. Beide Festlegungen beeinflussen das Verständnis, was als Grenzregion zu zählen ist, weit über das eigentlich Politikfeld hinaus.

Entlang der deutsch-polnischen Grenze widersprechen sich die auf europäischer Ebene entwickelten Politiken zur Gestaltung der Funktionen der deutsch-polnischen Staatsgrenze. Die integrative Gestaltung in Form der Förderung grenzüberschreitender Infrastrukturprojekte, der integrativ ausgestalteten Regionalpolitik sowie die Vorgaben aus den EU-Beitrittspartnerschaften verstärken die verbindende Funktion der Staatsgrenzen. Das Schengen-Abkommen sowie die geplante Angleichung der europäischen Migrations-

und Asylpolitik verstärkt dagegen das ‚trennende‘ Moment. Zudem verfolgt die Gestaltung der Sicherheitspolitik sowohl integrative Ziele im zwischenstaatlichen Ansatz als auch abschottende Funktionen als EU-Außengrenze. Allerdings sind Letztere nicht so dominierend, als dass kein Platz für wohlfahrtssteigernde Politikziele innerhalb der zwischenstaatlichen Beziehungen mehr bliebe (vgl. Kapitel Einleitung 3.4.). Damit bestehen Differenzen zwischen den Politikfeldern als auch zwischen den zwischenstaatlichen und europäischen Vorgaben.

Im US-mexikanischen Bezug wurde in der Umweltpolitik erstmals eine gemeinsame Verantwortung für Themenbereiche mit komplexen Interdependenzen formuliert. Zudem bestehen im zwischenstaatlichen Rahmen langfristige Strategien, die auf Nachhaltigkeit basieren. Damit hat die ökonomische Vernetzung zwischen den USA und Mexiko sowie der Anstieg der hieraus als Problemfelder entstandenen Interdependenzen zu einer kooperativen Gestaltung der zwischenstaatlichen Umweltpolitik geführt. Die Sicherheitspolitik ist hiervon allerdings nicht betroffen; hier hat die im NAFTA-Vertrag fehlende politische Dimension vielmehr zu einer Verstärkung der unilateralen Sicherheitspolitiken geführt. Dieser Unterschied in der Entwicklung ist zum einen auf die Gestaltungskraft transkontinentaler politischer Ansätze zurückzuführen, zum anderen auf die symbolische Bedeutung der Staatsgrenze und der Grenzpolitik als Beweis hoheitsstaatlicher Souveränität.

## **6.4. Dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

### **6.4.1. Deutsch-polnische Grenzregion**

#### **6.4.1.1. Formalisierte Kooperationen**

Die formalisierte Form der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entspricht den Vorgaben der europäischen Ebene. Dies betrifft sowohl Inhalte, Strukturen, Akteursbesetzungen als auch die Prioritätensetzung in der Förderperiode bis 1999. Zudem wird dadurch eine enge und komplexe Zusammenarbeit zwischen den Grenzkommunen und dem Bundesland Brandenburg garantiert. In Bezug auf die Zusammensetzung der Euroregion überwiegen entsprechend europäischer Integrationsvorgaben politisch-administrative Akteure sowie einzelne Vertreter der Sozialpartner. Eine breite Vernetzung einschließlich Privatakteuren sowie gesellschaftlicher Interessenvertreter, die an den grenzüberschreitenden Entwicklungsstrategien beteiligt werden, besteht nicht.

Der Aufbau von INTERREG und PHARE hat zumindest in der Anfangsphase der Zusammenarbeit eine tatsächlich gleichberechtigte Kooperation verhindert. Dies ist zum einen auf die erheblich zentralistischer organisierten Strukturen des PHARE-Programmes zurückzuführen; so sind regionale Akteure in Polen nicht in die Abstimmung zwischen Warschau und Brüssel einbezogen. Des Weiteren haben die Projekte unterschiedliche Laufzeiten. Zudem ist der Einsatz von INTERREG-Mitteln in Polen und die Nutzung von PHARE-Mitteln innerhalb der EU aufgrund des umstrittenen Territorialprinzips der Europäischen Kommission untersagt. In der Konsequenz haben die wenigsten der bisher umgesetzten Projekte tatsächlich grenzüberschreitenden Charakter, vielmehr kommen sie hauptsächlich der infrastrukturellen Ausstattung des deutschen bzw. polnischen Teils zugute. Ausnahmen bilden die Europa Universität Viadrina sowie das grenzüberschreitende Abwasserwerk Guben/Gubin. In beiden Fällen handelte es sich allerdings um politische Prestigeprojekte, die besondere politische und finanzielle Unterstützung erfahren haben.

#### **6.4.1.2. Nicht-formalisierte Kontakte**

Auch die vom Land Brandenburg entwickelten grenzüberschreitenden Aktivitäten sind in erster Linie an die Umsetzung des INTERREG-Programmes durch die Entwicklung der Operationellen Programme bzw. die Projektevaluation im Leitungsausschuss gebunden. Damit wird ein Großteil der Landesenergien den formalisierten Strukturen vorbehalten, u.a. innerhalb der Deutsch-Polnischen Regierungskommission.

Die Bedeutung grenzüberschreitender Aktivitäten wird durch Vertreter der Landesregierung mit Hinweisen auf das Bekenntnis der Landesverfassung zur Zusammenarbeit mit dem polnischen Nachbarn verdeutlicht. Aufgrund der objektiv feststellbaren und von lokalen wie regionalen Grenzakteuren bemängelten schleppenden Realisierung zumindest im Bereich der grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivität stellt sich die Frage, inwieweit Verfassungsgrundsatz und Realität übereinstimmen. Erste ‚Gemeinsame Erklärungen‘ mit Grenzwojewodschaften dienen dem Aufbau informeller Kontakte jenseits der formalisierten Zusammenarbeit der Euroregion. Daneben werden horizontale Kontakte vor allem zu den grenznahen Wojewodschaften gesucht mit dem Ziel, hier eine Kultur des informellen Austausches und der Abstimmung zu erreichen, die im Sinne der Netzwerktheorie neue Informationsflüsse eröffnet. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist den Europaprioritäten angepasst. Hier steht in erster Linie der Auf- und Ausbau der grenzüberschreitenden Infrastruktur im Mittelpunkt.

Grenzüberschreitende Aktivitäten durch das Land werden in erster Linie als EU-nahe Aktivitäten begriffen. Damit stellt die bevorstehende EU-Osterweiterung die Rahmenlinien hinsichtlich der Strukturen und Inhalte der Zusammenarbeit fest. Dies hat zugleich beschränkende Wirkung, die sich vor allem in der weitgehend fehlenden Ausrichtung der Wirtschaftspolitik gen Polen deutlich macht. Jenseits der wiederum formalisierten Strukturen der Deutsch-Polnischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft TWG (vgl. Kapitel 3.2.1.1.) fehlt seitens des Landes ein weiterentwickelter Ansatz zur Vernetzung der grenznahen Wirtschaftsräume. Erste Konzepte hierzu werden ohne Beteiligung polnischer Grenzakteure erstellt.

Die lokale Zusammenarbeit innerhalb der Grenzkommunen ist zum einen vielseitig, zum anderen durch Vorbehalte beschränkt. So sind weiterführende Kooperationen zum einen erneut durch europäische Initiativen bedingt. Dazu gehört ein grenzüberschreitendes Strukturkonzept. Eine Kultur des informellen Austausches, wie sie zum Beispiel entlang der US-mexikanischen Grenze besteht, in der sämtliche kommunale Entscheidungen abgestimmt werden, fehlt hier weitestgehend, stattdessen konzentriert sich die Zusammenarbeit erneut auf politisch-administrative Strukturen und Organisationen. Jenseits der politischen Ebenen existieren – mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Europa-Universität Viadrina – kaum Träger für den Aufbau weiterreichender sozio-kultureller Kontakte, wie sie entscheidend wären für die Etablierung einer ‚transborder culture‘.

#### **6.4.2. US-mexikanische Grenzregion**

##### **6.4.2.1. Formalisierte Kontakte**

Der US-Einzelstaat Arizona räumt der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit höchste Priorität ein. Im Gegensatz zum Land Brandenburg wird dies nicht einzelnen Referenten in den Ministerien überlassen. Es gibt einen eigenen Mexiko-Beauftragten, unter dessen Verantwortung sämtliche Kontakte und Aktivitäten, die Mexiko betreffen, koordiniert werden. Auf diese Weise konnte Arizona ein eigenes Netzwerk an horizontalen

Kontakten aufbauen, das mehrere Aufgaben erfüllt: Zum einen soll die ‚Arizona-Mexico-Commission‘ Wirtschaftskontakte knüpfen und den Interessen der Privatakteure zuarbeiten, um so die Wirtschaftsentwicklung Arizonas zu steigern: gleichzeitig ist die ‚Arizona-Mexico-Commission‘ ein Instrumentarium, um im regionalen Bezug Verbindungen zu ausgewählten Akteuren verschiedenster Ebenen und Sektoren mit grenzübergreifender Perspektive aufzubauen. Dieses Netzwerk ist nach streng marktwirtschaftlichen Kriterien aufgebaut, Zugang zu Informationen bzw. Kontakte zu wichtigen Entscheidungsträgern werden nach finanziellen Kriterien vergeben. Allein das Gouverneursbüro in Person des Mexiko-Beauftragten steht im Mittelpunkt aller Kontakte. Innerhalb der Netzwerkhierarchien stehen die Grenzkommunen aufgrund ihrer finanziellen Notlage (vgl. Kapitel 2.2.3.5.) am unteren Ende.

Die AMC stellt für Arizona auch im Vergleich mit den anderen US-Grenzstaaten einen Vorteil dar. Es ist die erste und älteste quasi-verrechtlichte grenzüberschreitende Organisation auf Landesebene entlang der US-mexikanischen Grenze. Im Einklang mit der ‚normaltypischen‘ Entwicklungsgeschichte von Grenzregionen haben sich diese Kontakte langsam und über einen zunächst hauptsächlich kulturellen Austausch entwickelt. Auf diese Weise wurden Vertrauen und eine Kultur des Austauschs aufgebaut. Erst im Vorfeld und vor allem mit In-Kraft-Treten des NAFTA-Vertrages wurde der besondere Schwerpunkt auf die ökonomische Vernetzung der Grenzregion gelegt. Damit hat die transkontinentale ökonomische Integration die grenzregionale deutlich beeinflusst

#### **6.4.2.2. Nicht-formalisierte Kontakte**

Auf Ebene des Einzelstaates Arizona sind die Verbindungen zwischen formalisierten und nicht-formalisierten grenzüberschreitenden Kontakten fließend, da fast alle entscheidenden Akteure ebenfalls in das Netzwerk der AMC eingebunden sind. Grenzüberschreitende Auftragsarbeit außerhalb der AMC wird zum Großteil von Wirtschaftswissenschaftlern der Grenzuniversitäten geleistet. Dabei geht es besonders um den Aufbau einer ‚Maquiladora‘-Zulieferindustrie, die vor allem die Interessen Arizonas in den Vordergrund stellt. Ebenfalls ökonomischen Hintergrund haben die Themenfelder Tourismus, die ‚Border Health Foundation‘, die sich vor allem auf die wirtschaftlichen Aspekte des Aufbaus eines grenzüberschreitenden Gesundheitssektors konzentriert sowie der trinationale Verkehrskorridor CANAMEX.

Auf lokaler Ebene bestehen die Kontakte zumeist aus regelmäßigen informellen Treffen und Abstimmungen, die ein festes Regelwerk für die Entscheidungsstrukturen in den Grenzkommunen bilden. Erst Ende der 1990er-Jahre wurden Zusammenarbeiten in Bereichen wie dem Katastrophenschutz formalisiert, was besonders durch die zwischenstaatlichen Umweltprogramme wie ‚Border XXI‘ gefördert wurde. Hier handelt es sich um weitere Integrationsfolgen von der zwischenstaatlichen auf die dezentrale Ebene. Da auch ‚Border XXI‘ als post-NAFTA einen deutlichen Integrationsschritt gegenüber vorherigen zwischenstaatlichen Umweltprogrammen aufweist, kann hier von einer langfristigen Integrations- und Formalisierungswirkung des NAFTA-Vertrages auch jenseits ökonomischer Bereiche ausgegangen werden.

### **6.4.3. Vergleich: Auswertung der unterschiedlichen Formen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit**

Die institutionalisierte Form der Zusammenarbeit entlang der deutsch-polnischen Grenze wurde zwar offiziell von kommunalen Akteuren initiiert, tatsächlich ist sie vor allem durch externe Anstöße anderer europäischer Grenzakteure bzw. Förderung seitens des Bundes und der EU zustande gekommen. Damit ist diese ursprünglich als Verrechtlichung von bottom-up-Entwicklungen entstandenen Organisationen in der deutsch-polnischen Grenze tatsächlich das Ergebnis von top-down-Initiativen. Damit besteht die Gefahr, dass eine hauptsächlich extern geförderte Regionalisierung keine hinreichende Motivation bietet, um tatsächlich zum Aufbau langfristiger Vernetzungen auch jenseits des gemeinsamen Interesses an europäischen Fördergeldern beizutragen. Zudem entspricht eine von außen in die Grenzregion hineingetragene Organisationsstruktur nicht unbedingt der hier vorherrschenden Institutionalisierung, wenn diese im Sinne des Neoinstitutionalismus als Werte und Einstellungen gelten. Die Umsetzung und Handhabung von INTERREG/PHARE-Programmen ähnelt in seinen praktischen Konsequenzen den Vorgaben, die der US-mexikanischen Grenzregion durch NADBank und BECC gemacht werden. Hier wurde hinsichtlich der Förderfähigkeit von Projekten auf eine grenzüberschreitende Dimension verzichtet. Unterschied ist die zumindest in Ansätzen vorhandene – und seit der Agenda 2000 – sehr gestärkten grenzüberschreitenden Komponente bei der Entwicklung und Planung der Konzepte.

Diese Einschätzung der Entwicklungslogik der Euroregion muß folgende Vorgaben berücksichtigen: Eine ungesteuerte Entwicklung dezentraler Kontakte von unten war und ist in der deutsch-polnischen Grenzregion nicht möglich. Hier ist der Integrationsdruck seitens der EU und der anstehenden EU-Osterweiterung zu berücksichtigen, der bereits bei Abschluss der deutsch-polnischen Verträge und der Neudefinition der zwischenstaatlichen Beziehungen bestand. Die Möglichkeit einer jahrzehntelangen sukzessiven Annäherung weitestgehend ohne Einfluss nationalstaatlicher oder supranationaler Ebenen, wie sie etwa in der Entwicklungsgeschichte der deutsch-niederländischen Grenzregionen in den 1960er- und 1970er-Jahren noch möglich war, bestand in der deutsch-polnischen Grenzregion nicht. Dies lässt sich auch an den Einflüssen der grenzregionalen Lobbyistenverbände auf die Gründung der deutsch-polnischen Euroregionen ablesen (vgl. Kapitel 5.1.1.). Damit ist die Formalisierung der dezentralen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wie sie durch die zwischenstaatlichen Beziehungen gefördert wird, in der deutsch-polnischen Grenzregion kein ‚spill-over‘-Effekt im Sinn des Neofunktionalismus, der von einer Übertragung ökonomischer Integration auf politische Entscheidungsmechanismen ausgeht; vielmehr ist die dezentrale Formalisierung Ausdruck eines primär seitens der EU und der in ihr agierenden Lobbyistenverbände ausgelöster und durch die nationalstaatlichen Akteure festgeschriebener Integrationsanspruch. Dieser wird durch die kommunalen und regionalen Akteure eingelöst, indem die Euroregion sich um die Entwicklung und Evaluation von grenzüberschreitenden Projekten kümmert, die durch INTERREG/PHARE-Mittel finanziert werden.

Durch die ‚Arizona-Mexico-Commission‘ (sowie die mexikanische Schwesterorganisation) wurde zwischen Arizona und Sonora ein Mechanismus geschaffen, der in erster Linie der Abstimmung der Wirtschaftsentwicklung dient. Dies ist zunächst auf die große ökonomische Bedeutung zurückzuführen, die Mexiko als Arizonas größter Handelspartner hat. Im Mittelpunkt stehen die Anforderungen der ‚Maquiladora‘-Industrie, wobei das NAFTA-Abkommen als Rahmen gilt, innerhalb dessen eine grenzüberschreitende regionale Ökonomie aufgebaut werden soll. Damit orientiert sich die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit, wie sie vom Einzelstaat Arizona gefördert wird, primär an den bestehenden ökonomischen Vernetzungen und ignoriert die integrativen Defizite im

zwischenstaatlichen politischen Bereich. Im Gegenteil, diese Defizite werden für eine bessere Positionierung innerhalb der innerstaatlichen Strukturen genutzt, indem nach DUCHACHECEK in die abwehrend-feindselig geprägten bilateralen Beziehungen eine neue Qualität der Verbundenheit und Grenzexpertise eingebracht wird. Eine solche Politik wird deutlich an den vom Staat Arizona entwickelten Politikansätzen in Feldern mit nationalstaatlicher Kompetenz und in der Aktivierung von Mehrebenenstrukturen, um Zugang zu den zwischenstaatlichen Entscheidungsträgern zu gelangen (vgl. Kapitel 5.2.3.). Dies gelingt u.a. auch durch die speziellen Kontakte, die zur mexikanischen Regierung unterhalten werden. Damit ist die auf Initiative Arizonas initiierte AMC ein Vehikel, das die Einflussmöglichkeiten des Einzelstaates innerhalb der föderalen US-Strukturen langfristig stärken kann.

Die Euroregion spiegelt die Vernetzungslogik der EU wider, die vor allem vertikale politische Ebenen miteinander verbindet, aber weniger Gewicht auf die Einbeziehung horizontaler Akteure unterschiedlichster Sektoren außerhalb der staatlichen Rechtsordnung legt. Dies bildet einen großen Unterschied zu den Entwicklungen des US-Föderalismus, wie er sich auch in der Besetzung der formalisierten Formen der Zusammenarbeit entlang der Arizona-Sonora-Grenze zeigt. Diese Entwicklung zeigt zum einen die in diesem Bereich eher integrationshemmende Auswirkung der europäischen Ebene, andererseits ist sie Zeichen für die Hemmnisse, die durch die fehlende ökonomische Vernetzung innerhalb der deutsch-polnischen Grenzregion auf die Etablierung grenzüberschreitender Kontakte verursacht wird. Als eindeutig politische Organisation, die dem Gouverneursbüro untersteht, ist die Mitgliedschaft im AMC zu verstehen. Der Schwerpunkt liegt auf dem Privatsektor, andere entscheidende Akteure fehlen. Dazu gehören vor allem die entlang der US-mexikanischen Grenzregion stark vertretenen NGOs sowie Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen. Diese Organisationen sind wiederum unter sich vernetzt und äußern sich zumeist im Zusammenhang mit den zwischenstaatlichen Umweltprogrammen bzw. in Reaktion auf die nationalstaatliche Sicherheitspolitik entlang der US-mexikanischen Grenze.

Offiziell wird die dezentrale grenzüberschreitende Zusammenarbeit seitens der Landesakteure Brandenburgs als Instrument bezeichnet, um Fehlentwicklungen anderer politischer Ebenen auszugleichen. Tatsächlich wird gerade diese Chance in der deutsch-polnischen Grenzregion bisher nicht ergriffen. Dies liegt vor allem an der selbst von der Landesregierung eingeräumten fehlenden Europafähigkeit des Landes, die sich sowohl auf die Bürger wie auf Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung bezieht.

## **6.5. Erörterung der Thesen**

### **6.5.1. These 1**

„Die Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperationen ist in Strukturen und Inhalten abhängig von der Gesamtverfassung der zwischenstaatlichen und transkontinentalen Beziehungen. In der Praxis bedeutet dies, dass von Grenzakteuren kritisierte Defizite im bilateralen bzw. supra- oder internationalen Verhältnis in der dezentralen grenzüberschreitenden Kooperation thematisiert werden, letztendlich aber nicht gelöst werden können.“

Die Abhängigkeit der dezentralen Integrationslogik von zwischenstaatlichen und transkontinentalen Einflüssen ist entlang der deutsch-polnischen Grenze überdeutlich. Die politischen Zielvorgaben Völkerverständigung und europäische Einigung wurden in die Grenzregion exportiert, die ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Form und Inhalt

entsprechend den innerhalb der Europäischen Gemeinschaft entwickelten Organisationen ‚Euroregionen‘ formalisiert. Hier werden neofunktionalistische Integrationsentwicklungen deutlich. Die inhaltliche Gestaltung wird – sowohl in ihrer formalisierten wie nichtformalisierten Form – ebenfalls durch Vorgaben der nationalstaatlichen wie europäischen Ebene bestimmt, indem infrastrukturelle Projekte im Vordergrund stehen. Der hier bestehende ‚top-down-approach‘ basiert auf zwei Integrationsentwicklungen: zum einen sind Euroregionen Ausdruck einer angestrebten Dezentralisierung der europäischen Entwicklung, indem Grenzakteure ein größeres Mitspracherecht bzw. eine eigenständige Förderung innerhalb der europäischen Strukturfonds durchgesetzt haben; zum anderen hat sich damit die Dominanz der europäischen Ebene auf die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vergrößert. Dies hat besonders entlang der deutsch-polnischen Grenze Relevanz, indem die Förderbedingungen für durch INTERREG zu finanzierende Projekte zunehmend auf die Anforderungen der EU-Erweiterung ausgerichtet werden.

Damit gelten als dominante Einflüsse die stark integrativ ausgerichteten zwischenstaatlichen Beziehungen, in denen grenzregionaler Austausch völkerrechtlich als elementarer Bestandteil festgeschrieben ist. Im Sinne der Neorealisten bzw. Intergouvernementalisten haben nationalstaatliche Akteure grenzüberschreitende Koalitionen für die eigenen Interessen instrumentalisiert. Der zweite dominante Einfluss sind die von europäischer Ebene bereitgestellten Fördergelder, die an sukzessiv restriktivere Förderkriterien gebunden sind, die nicht unbedingt den Erfordernissen der deutsch-polnischen Grenzregion entsprechen.

Bestehende Probleme im zwischenstaatlichen Verhältnis bzw. europäischen Rahmen konnten von der Euroregion bisher nicht aufgelöst werden. Dazu gehört zum einen die vermeintliche ‚Inhaltsleere‘ der deutsch-polnischen Beziehungen, der jenseits von Völkerverständigung und den Vorbereitungen auf eine anstehende EU-Erweiterung weiterführende Visionen fehlen. Hier wird die deutsch-polnische Grenzregion allerdings weniger durch die Dominanz der übergeordneten Integrationsansprüche als vielmehr durch eigene Defizite gehindert. Defizite auf europäischer Ebene, die zum einen aus sich widersprechenden Integrationsanstößen, nicht abgestimmten Förderkriterien sowie einer zu starken Begrenzung des geförderten Akteurskreises bestehen, wurden ebenfalls nicht aufgelöst. Wiederum sind hier die erschwerten Ausgangssituationen in der Grenzregion ausschlaggebend. So wurde die, in der formalisierten wie nichtformalisierten Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sinnvolle, Akteurerweiterung z.B. auf gesellschaftliche Akteure bzw. Vertreter des Privatsektors bisher versäumt. Auch die – jenseits von großen finanziellen Anstrengungen mögliche – Konzentration auf vertrauensschaffende Maßnahmen wurde durch die Euroregion bisher nicht in den Mittelpunkt ihrer Arbeit gestellt. Das aus Sicht der Grenzregion mit der EU-Integrationslogik zusammenhängende Probleme der steigenden ökonomischen Konkurrenz aufgrund der EU-Osterweiterung hat zu einer ersten Aktivierung von Grenzakteuren jenseits ihrer klassischen Arbeit geführt – allerdings sind die Konsequenzen solcher Proteste in ihren Auswirkungen potenziell hinderlich für die Stimmung in der Grenzregion.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Arizona und Sonora ist insofern von den zwischenstaatlichen und transkontinentalen Beziehungen abhängig, dass diese keine Vorgaben machen für die Ausgestaltung dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Weder ist grenzüberschreitende Zusammenarbeit Teil der zwischenstaatlichen, noch der transkontinentalen Leitbilder. Für die Strukturen und Inhalte der grenzregionalen Kooperationen sind entsprechend andere Integrationslogiken prägend, zu denen die politische Kultur, die föderale Ordnung sowie ökonomische Einflüsse zählen. Die fortgeschrittenen Abstimmungsmechanismen z.B. in der zwischenstaatlichen



Gestaltung der Umweltpolitik haben kaum Einfluss auf die Inhalte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies liegt u.a. in den fehlenden Fördergeldern begründet. Damit wird eines der größten Probleme in der Grenzregion, die fehlende infrastrukturelle Anbindung sowie die gravierenden Umweltprobleme weder von nationalstaatlicher Seite noch seitens der Grenzakteure tatsächlich thematisiert. Welche Motivation Bundesgelder auf die Abstimmung grenzüberschreitender Aktivitäten haben können, zeigt sich am Beispiel der transnationalen Verkehrskorridore CANAMEX.

Die Staaten Arizona und Sonora haben in der Nische der ‚zwischenstaatlichen Nichtbeachtung‘ eine hochformalisierte und spezialisierte grenzüberschreitende Organisation entwickelt, die sich im Sinne der These vornehmlich mit den Ergebnissen der transkontinentalen Integration und den Hindernissen im zwischenstaatlichen Verhältnis befasst. Auf Basis der Interessen des Privatsektors werden sowohl regionale Lösungsansätze entwickelt, als auch Vorschläge für Bundesgesetze entworfen. Damit geht die Arbeit – repräsentiert durch die Gouverneure – weit über den grenzregionalen Rahmen hinaus. Soweit rechtlich möglich – eine Übertragung von Hoheitsrechten auf diese zwischenstaatliche Organisation wird weder von Bundesebene noch von den Grenzakteuren befürwortet – werden zwischenstaatliche Defizite sehr wohl im grenzregionalen Kontext gelöst. Hier spielen sowohl die fortgeschrittenen ökonomischen Integrationsentwicklungen in der Grenzregion – inklusive der hier besonders spürbaren Folgeprobleme – als auch die Diskrepanz der zwischenstaatlichen und transkontinentalen Entwicklungen eine Rolle: Während die wirtschaftliche Vernetzung zwischen den USA und Mexiko weitfortgeschritten ist, stehen weiterführende zwischenstaatliche Abstimmungsmechanismen noch am Anfang. Dies spiegelt sich in der zögerlichen Verrechtlichung nicht-handelspolitischer Thematiken durch den NAFTA-Vertrag wider. Die aus zwischenstaatlichen Interdependenzen erwachsenen Steuerungsprobleme werden von einem wachsenden Druck subnationaler und gesellschaftlicher Akteure, zu denen auch Grenzakteure zählen, auf die nationalstaatlichen Entscheidungsträger begleitet. Im Endeffekt ist die grenzüberschreitend Zusammenarbeit zwischen Arizona und Sonora darauf angelegt, die zwischenstaatlichen und transkontinentalen Defizite zu benennen und aufzulösen, insoweit diese der wirtschaftlichen Entwicklung und Kooperation beider Staaten entgegenstehen. In der nichtformalisierten Form der Zusammenarbeit zwischen den US-mexikanischen Grenzgemeinden sind Formen und Inhalte weitgehend den lokalen und regionalen Bedürfnissen angepasst und auf Fragen der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt. Damit werden übergeordnete Defizite zwar benannt – wie z.B. die mangelnde finanzielle Unterstützung für Infrastrukturprojekte – jedoch nicht mit eigenen Lösungsvorschlägen begegnet.

### **6.5.2. These 2**

„Im Rückgriff auf den Neo-Institutionalismus können sich Konflikte ergeben aus den in den Grenzregionen bestehenden Wertvorstellungen und den von übergeordneter Stelle unterstützten Organisationsformen der grenzüberschreitenden Kooperation.“

Die Ausbildung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entlang der deutsch-polnischen Grenzregion entspricht dem Grundgedanken und den Strukturen des europäischen Mehrebenensystems. Um innerhalb dieses komplexen multidimensionalen Prozesses den Prinzipien der Subsidiarität und Bürgernähe zu entsprechen, wird versucht, einen von unten kommenden Regionalismus zu fördern und zu etablieren. Diese Richtlinien werden aufgrund des Gleichheitsgebots auch in Grenzregionen eingesetzt, in denen kein von unten entwickelter Regionalismus existiert. In Fällen wie der deutsch-polnischen Grenzregion

werden regionale Koalitionen deshalb von oben initiiert. Dabei kollidiert die von der europäischen Ebene vorausgesetzte Zusammengehörigkeit der Grenzregion mit den aufgrund der historisch-belasteten Vergangenheit bestehenden Ressentiments.

In der deutsch-polnischen Grenzregion bleibt die tatsächliche Integrationsbereitschaft aufgrund der fehlenden ökonomischen Vernetzung im Zusammenhang mit der bestehenden Kultur des Misstrauens gegenüber den Nachbarn weit hinter den von nationalstaatlicher und europäischer Ebene formulierten Zielen zurück. Damit entsprechen die importierten Organisationsstrukturen nicht den vorherrschenden Wertvorstellungen. Diese Diskrepanz hat verschiedene Auswirkungen: Zwar nehmen die Euroregionen aktiv teil an der europäischen Regionalpolitik sowie an den vorgeschriebenen Mehrebenenstrukturen hinsichtlich Zielbestimmung und Erarbeitung der Operationellen Programme sowie bei der Projektentwicklung. Allerdings sind in der Konsequenz zumindest in der ersten Förderphase kaum Projekte mit tatsächlich grenzüberschreitendem Charakter entwickelt worden. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß die Grenzregion von jedem Infrastrukturprojekt profitiert – auch wenn dieses keinen grenzüberschreitenden Charakter hat. Zudem zielt das Interesse der europäischen Ebene in der Koppelung von INTERREG und PHARE-CBC weniger auf die Erstellung grenzregionaler Infrastruktur als vielmehr auf die Vorbereitung der EU-Erweiterung ab.

Die fehlende institutionelle Bindung zwischen den Grenzakteuren führt also weniger zu einer Einschränkung der übergeordneten Interessenssetzung als vielmehr zu einer weiteren Instrumentalisierung der Grenzregion. Ein Gemeinschaftsgefühl in der Grenzregion ist durch die europäische Förderung bisher allerdings nicht entstanden. Es fehlt die Bereitschaft deutsch-polnischer Grenzakteure – sowohl auf kommunaler Ebene wie seitens des Landes –, über die europäischen Integrationsaufgaben hinaus zusammenzuarbeiten. Diese mangelnde Bereitschaft hat Auswirkungen auf den Radius der beteiligten Akteure, der durch übergeordnete Vorgaben bereits stark eingeschränkt ist. Durch die mangelnde eigenständige Kooperationslust der Grenzakteure kommt es zu keiner freiwilligen bzw. ‚bottom-up‘-Vernetzung. Es fehlen vor allem Akteure des Privatsektors bzw. Vertreter der Öffentlichkeit und der Hochschulen in der Planung und Gestaltung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dies kann langfristig negative Folgen haben und verstärkt die Abkoppelung zwischen den derzeitigen „Grenz elitens“ und der allgemeinen „Grenzbevölkerung“, was eine zusätzliche Entfremdung von der europäischen Integrationsidee bewirken könnte. Gerade vertrauensbildende Maßnahmen sind hier in der Zukunft vonnöten, um angesichts des bestehenden Grads an Ausländerfeindlichkeit – in Addition zu deutsch-polnischen Ressentiments – eine gemeinsame Grenzidentität als Voraussetzung für künftige Entwicklungen zu befördern.

Entlang der US-mexikanischen Grenze besteht aus genau entgegengesetzten Gründen eine Diskrepanz zwischen den Wertvorstellungen der zwischenstaatlichen und der grenzregionalen Akteure. Die sozio-kulturellen Bande innerhalb der Grenzregion stehen im Widerspruch zu den eher konfliktreich ausgestalteten zwischenstaatlichen Beziehungen. Aufgrund der fehlenden Vorgaben übergeordneter Stellen drückt sich dies nicht wie in der deutsch-polnischen Grenze im Widerspruch zwischen Organisationsstruktur der grenzregionalen Zusammenarbeit und Einstellungen aus. Die Organisationsstrukturen zwischen Arizona und Sonora sind von den Grenzakteuren selbst gewählt und entsprechen den jeweiligen Bedürfnissen. Allerdings drückt sich diese Diskrepanz in den Reaktionen auf die Sicherheitsstrategien und Grenzfunktionen aus, die in Washington unilateral und im Widerspruch zu den Bedürfnissen und Identitätsempfindungen der Grenzbewohner stehen. Grenzakteure kritisieren zudem die zumeist isoliert in Washington getroffenen Bundesentscheidungen als häufig negativ in ihren Auswirkungen auf die Region. So wird die Dynamik zwischen Bundesentscheidungen und grenzregionalen Auswirkungen aus Sicht einer Beraterin der Gouverneurin von Arizona im Interview wie folgt beschrieben: „We are

coming back from Washington to fight off proposals we consider as hurtful.“ Eine kontinuierliche Information und Einbeziehung der grenzregionalen Expertise fehle in der politischen Diskussion, im Vorfeld der Entscheidungen werde zu wenig überlegt, welche Interessen betroffen würden. Hier fehlt eine tatsächliche Einbindung und Vertretung der Grenzregionen und –akteure.

### 6.5.3. These 3

„Auch vor dem Hintergrund integrativ gestalteter zwischenstaatlicher Beziehungen spielen sicherheitspolitische Überlegungen weiterhin eine dominante Rolle in der Gestaltung der Grenzfunktionen. Damit entscheiden die – in der Regel von nationalstaatlichen Akteuren – definierten Grenzpolitiken und Sicherheitsstrategien in erster Linie über die Möglichkeiten dezentraler Kontakte. Integrative ‚Spill-Over‘-Effekte aus anderen – möglicherweise im zwischenstaatlichen bzw. transkontinentalen Rahmen kooperativ gestalteten Politikfeldern – sind hier nicht zu erwarten.“

Entlang der deutsch-polnischen Grenze werden die Sicherheitsvorstellungen von zwei Einflüssen dominiert, die in ihrer Addition zu einer Situation beitragen, die sowohl das ‚trennende‘ als auch das ‚abschottende‘ Element der Staatsgrenze unterstreicht. Basierend auf der europäischen Integrationslogik wird entlang der EU-Außengrenzen eine verschärfte Sicherheitspolitik exekutiert, die die Möglichkeiten des kleinen Grenzverkehrs einschränkt. Gleichzeitig wird die Grenzsicherung zunehmend kooperativ von deutschen und polnischen Grenzschildern umgesetzt inklusive einer Anpassung der polnischen Grenz- und Visaregularien, was positive Auswirkungen sowohl auf das zwischenstaatliche Verhältnis wie auch die Bedingungen in der Grenzregion hat. Hier kommt eine Vorstellung zum Ausdruck, nach der Grenzen nicht mehr trennen sollen, sondern ein vertrauensvolles Zusammenleben ermöglichen und die umfassende Zusammenarbeit zum Wohle aller sowie dauerhaften Frieden, Sicherheit und Stabilität garantieren sollen. Während dies dem Ansatz der Grenzgestaltung innerhalb der EU entspricht, gelten gänzlich andere Voraussetzungen für die deutsch-polnische Grenze. Tatsächlich steht die europäische Vergemeinschaftung der Sicherheitspolitik entlang der EU-Außengrenzen in direktem Zusammenhang mit der zunehmenden Integration des internen Binnenmarktes. Hier kommt es zu divergierenden Zielsetzungen zwischen der Grenzsicherung und der Ausgestaltung der europäischen Regionalpolitik entlang der EU-Außengrenzen, was sich zum Beispiel in der schleppenden Realisierung neuer Grenzübergänge deutlich macht. Die zwischenstaatliche Kooperation der Grenz- und Sicherheitspolitik ist Teil einer umfassend integrativen Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen.

Washingtons Grenzpolitik ist zunächst eindimensional auf Abschottung ausgerichtet. Damit werden die Aufgaben und Funktionen der Staatsgrenze auf Souveränitätssicherung reduziert. Dies hat negative Konsequenzen für die Grenzregion, da die Abschottung den Austausch erschwert und das Gleichgewicht zwischen ‚*facilitating vs. controlling*‘ stört. Zudem werden dadurch die Interessenunterschiede zwischen den politischen Ebenen unterstrichen und eine Distanz zwischen nationalstaatlichen und subnationalen Akteuren befördert. Auf der anderen Seite fördert dies die Solidarität innerhalb der Grenzregion, was für die Kooperation günstig ist.

Die von Teilen der US-Öffentlichkeit mit zunehmender ökonomischer Integration verbundene Befürchtung vor Souveränitätsverlusten soll durch eine betont unilaterale Gestaltung der Grenz- und Sicherheitspolitik zerstreut werden. In diesem Sinne kommt der Gestaltung von Funktionen und Aufgaben der US-mexikanischen Grenze eine stark

symbolische Bedeutung zu. Entsprechend wird die US-mexikanische Grenze von den US-Bundesakteuren dazu benutzt, um den eigenen Macht- und Einflußbereiche deutlich zu visualisieren. Gerade der faktische Verlust ökonomischer Steuerungsfähigkeit und die formalisierte Integration durch den NAFTA-Vertrag sollen durch eine zunehmende Verregelungen der Grenzregion politisch aufgefangen werden. Die zunehmende Aufrüstung der Grenze und die weitgehend einseitige Konzentration auf Sicherheitsmaßnahmen entlang des Grenzstreifens ist dabei als öffentlichkeitswirksame Strategie zu verstehen, die den Erhalt nationalstaatlicher Souveränität und Identität demonstrieren soll, ohne daß hier tatsächliche Lösungsvorschläge gemacht werden. In den USA gilt die Staatsgrenze gleichzeitig als Garant kultureller Eigenständigkeit. Damit überlappen hier politische und symbolische Funktionen, die eine Integration von grenz- und sicherheitsgestaltenden Politikfeldern in naher Zukunft ausschließen. In welchem Ausmaß die US-Staatsgrenze mit der Vorstellung nationaler Identität verbunden ist, zeigt die von Präsident Vox bei dessen Antrittsbesuch in den USA formulierte Vorstellung, die NAFTA-Grenzen in ihren Aufgaben langfristig denen der EU angleichen zu wollen. Diese Vision stieß nicht nur auf heftigen und dezidierten Widerstand in Washington und Ottawa, sie entfachte auch eine langanhaltende Debatte über Anfang und Ende der mit NAFTA verbundenen Integration und die Eigenständigkeit der USA. Die Integration ökonomischer Bereiche und die beginnende Kooperation in anderen Politikfeldern hat also in erster Konsequenz nicht zu integrativen ‚spill-over‘-Effekten auf zwischenstaatlicher Ebene geführt, sondern zu einer Verschärfung der Grenzsicherung,

#### 6.5.4. These 4

„Für die Grenzregionen ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen der Gestaltung der Sicherheitspolitik und eher integrativ gestalteten Politikfeldern ein Kompetenzzuwachs, der ihnen neue Handlungsmöglichkeiten jenseits der subnationalen Ebene eröffnet.“

Von deutschen Grenzakteuren wird die schärfer gestaltete Grenzsicherung entlang der deutsch-polnischen Grenze kaum als Einschränkung der grenzüberschreitenden Gestaltungsmöglichkeiten verstanden. Viel eher kommt diese den Ängsten und Befürchtungen hinsichtlich einer überbordenden Grenzkriminalität entgegen. Entlang der deutsch-polnischen Grenze ist die Verknüpfung von nationaler Identität und Grenzverlauf aufgrund der historischen Entwicklungen ausgeprägt. Dagegen setzt die Integrationsidee der EU auf einer Dissoziation zwischen sicherheitspolitischen Funktionen von Staatsgrenzen und nationalstaatlicher Eigenständigkeit innerhalb Europas – wobei der Aufbau einer europäischen Kultur oder *polis* bestehende Identitäten ergänzen und nicht verdrängen soll. Entlang der EU-Außengrenze gilt dieser Grundsatz (noch) nicht. Hinzu kommt eine Ausgangssituation, in der die Grenze aus der Vergangenheit mit bewusster Abgrenzung sowie versteckter Feindschaft verbunden wurde. In dem bestehenden „low trust environment“ (Krätke 1998) der deutsch-polnischen Grenzregion schüren harsche Sicherheitskonzeptionen vorhandene Ressentiments. Zwar stehen polnische Bürger aufgrund der Visa-Freiheit nicht als undokumentierte Migranten, wohl aber als potentielle Schleuser im Fahndungskreis der Ermittler. So lehnen mittlerweile viele Taxifahrer die Beförderung von Menschen, die sie als Nicht-Deutsche wahrnehmen, auch Polen, ab.

Diese Diskrepanz zwischen regionalpolitischen Zielvorstellungen und Sicherheitspolitik wird seitens der deutsch-polnischen Grenzakteure kaum thematisiert. Ein möglicher Bedeutungszuwachs der Grenzkoalitionen ist viel mehr in der Abwehr bzw. im Korrektiv der transkontinentalen Integration zu erkennen. Dies ist begründet in der ökonomischen De-Integration der deutsch-polnischen Grenzregion, die ohne externe Einflüsse kaum

rückgängig gemacht werden kann. Von den Lohnunterschieden in der Grenzregion profitieren vor allem Großunternehmen, diese gibt es kaum in deutsch-polnischer Grenzregion. Hinzu kommt die Angst vor den Folgen der EU-Erweiterung sowie die bestehenden Ressentiments. Beides blockiert den Willen zur Zusammenarbeit zusätzlich. Zusammen mit den historischen Belastungen des deutsch-polnischen Verhältnisses erhalten solche Bedrohungsszenarien eine Dynamik, die das grenzregionale Verhältnis weit über den ökonomischen Bereich hinaus belastet. So haben u.a. die Kritikpunkte und Aktivitäten der deutsch-polnischen Grenzregion dafür gesorgt, dass die EU-Erweiterung mit einer mehrjährigen Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbunden wurde, was konträr zu den Vorstellungen des gemeinsamen Binnenmarktes ist. Ansonsten scheinen die vielfältigen Einbeziehungen der Grenzakteure sowohl auf zwischenstaatlicher wie auch auf europäischer Ebene eine von den Grenzakteuren als ausreichend angesehene Repräsentanz darzustellen. Entsprechend erfolgt die Einbeziehung der Grenzakteure in die Gestaltung der deutsch-polnischen und europäischen Beziehungen gemäß übergeordneter Vorstellungen.

Seit Verabschiedung des NAFTA-Vertrages konzentrieren die USA größere politische Aufmerksamkeit auf den südlichen Nachbarn und sind erstmals bereit, zumindest informelle Vereinbarungen und Abstimmungsmechanismen einzuführen – ohne die eigene außenpolitische Handlungsfreiheit einschränken zu wollen. Dies gilt vor allem für die Gestaltung der grenzüberschreitenden Infrastruktur und der Umweltpolitik. Das 1996 in kraft getretene Umweltprogramm ‚*Border XXI*‘ legt Wert auf Föderalisierung und Diversifizierung, also den engen Einbezug subnationaler und nicht-politischer Akteure. Zum anderen ist das Programm binational konzipiert, d.h. von der Entwicklung bis zur Umsetzung und Kontrolle sind amerikanische und mexikanische Partner gleichberechtigt beteiligt. Damit ist der Umweltbereich das bei weitem fortschrittlichste Politikfeld hinsichtlich einer grenzüberschreitenden Mehrebenenvernetzung. Auch weitere Initiativen seitens nationalstaatlicher Akteure sind – wenn auch erst in Ansätzen – auf Integration und Vernetzung ausgerichtet.

Die Dominanz sicherheitspolitischer Themen hat im Verhältnis zwischen den USA und Mexiko zu einer Vernachlässigung anderer Problemfelder geführt. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass die Entsendung von US-Militärtruppen an die kalifornische Grenze Anfang der 1990-er Jahre weitreichende Auswirkung auf die mexikanische Kooperationsbereitschaft und die Stimmung in der Grenzregion hatte – vor allem vor dem Hintergrund, dass die mexikanische Seite im Vorfeld nicht über diese Entscheidung informiert worden war. Diese Entwicklung ist vor allem angesichts der aufgrund der zunehmenden ökonomischen Vernetzung wachsenden Interdependenzen problematisch. Während die zunehmende Militarisierung der Grenze – abgesehen von den infrastrukturellen Hindernissen – die ökonomische Integration beider Staaten kaum beeinträchtigt, werden die politischen, sozialen und kulturellen grenzüberschreitenden Kontakte schwer gestört. Dies gilt sowohl für lokale und regionale Beziehungen als auch für bilaterale Kooperationen.

Ein möglicher Bedeutungszuwachs grenzregionaler Aktivitäten im zwischenstaatlichen Verhältnis ergibt sich damit aus der Diskrepanz zwischen faktischer Integration, fehlenden Abstimmungsmechanismen und unilateraler Grenzsicherung, die die Probleme nicht lösen kann. Gerade die fehlende politische Integrationslogik des NAFTA-Vertrages sowie der zwischenstaatlichen Beziehungen hat letztlich zu einer Stärkung der Grenzakteure im innerstaatlichen Bezug geführt. Hierfür ist die intervenierende Variable des sozio-kulturellen Zusammenhaltes zu beachten. Ohne eine langjährige Vertrautheit zwischen den Grenzakteuren, die unter den Bedingungen ökonomischer Vernetzungen zu wirtschaftlichen Partnern geworden sind, wäre eine derart enge und effektive Kooperation kaum möglich. Hier wiederum dient ökonomische Integration als Schubkraft für grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

## Literaturverzeichnis

### Monographien und Sammelbände

ABROMEIT, Heidrun (1993). *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme. Opladen: Leske und Budrich.

ALSCHER, Stefan (2000). „Märkte, Migration und Maquiladoras: Auswirkungen des Freihandels auf Migrationprozesse aus regionaler Perspektive.“ Diplom-Arbeit im Fach Sozialwissenschaften. Vorgelegt an der Humboldt-Universität im Oktober. Online-Version (<http://www.demographie.de/forschung.index.htm>)

ASIWAJU, A.I. (Hrsg.) (1989): *Borderlands in Africa - A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*. Lagos: University of Lagos Press.

BARRY, Tom (1994): *Crossing the Line. Immigrants, Economic Integration, and Drug Enforcement on the U.S.-Mexico Border*. The U.S.-Mexico Series, no. 3. Albuquerque, New Mexico: Resource Center Press.

BECK, Andreas (1995): *Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen: Ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 24 Abs. 1a GG*. Juristische Dissertationsschrift. Baden-Baden: Nomos Verlag.

BECK, Joachim (1997): *Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

BEHAR, Ruth (1993): *Translated Woman: Crossing the Border with Esperanza's Story*. Boston, Ma.: Beacon Press.

BENTELE, Karlheinz / REISSERT, Bernd / SCHETTKAT, Ronald (Hrsg.) (1995): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt/M.: Camous Verlag.

BENZ, Arthur / SCHARPF, Fritz W.; / ZINTL, Reinhard (Hrsg.) (1992): *Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/M., New York: Campus.

BERMAN, David R. (1998): *Arizona Politics and Government - The Quest for Autonomy, Democracy, and Development*. Lincoln: University of Nebraska Press.

BEYERLIN, Ulrich (1988): *Rechtsprobleme der lokalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht & Völkerrecht. Juristische Habilitationsschrift. Heidelberg: Springer-Verlag.

BLATTER, Joachim (1998) *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*. Dissertation. Vorgelegt an der Martin-Luther-Universität Halle Wittenberg.

BROWN, Seyom (1992): *International Relations in a Changing Global System - Towards a Theory of the World Polity*. Boulder: Westview Press.

BRUHN, John G. / BRANDON, Jeffrey E. (Hrsg.) (1997): *Border Health: Challenges for the United States and Mexico*. New York, N.Y.: Garland Publishers.

- BULLMANN, Udo (Hrsg.) (1994): *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- BURNETT, Alan D. / TAYLOR, Peter J. (Hrsg.) (1981): *Political Studies from Spatial Perspectives - Anglo-American Essays on Political Geography*. Chichester: John Wiley & Sons.
- CAPPELLIN, R. / BATEY, P.W.J. (Hrsg.) (1993): *Regional networks, Border Regions and European Integration*. London: Pion Limited.
- CONLAN, Timothy (1998): *From New Federalism to Devolution. Twenty-Five Years of Intergovernmental Reforms*. Washington D.C. : Brookings Institution Press.
- CONNOLLY, William E. (Hrsg.) (1995): *The Ethos of Pluralization*. Borderlines Vol. 1, University of Minnesota Press.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto (1993): *Weltpolitik im Umbruch*. München: Beck.
- DRESANG, Dennis L. / GOSLING, James J. (1996): *Politics and Policy in American States and Communities*. Boston: Allyn and Bacon.
- DUCHACEK, Ivo D. (1986): *The Territorial Dimension of Politics - Within, Among, Across Nations*. London: Westview Press.
- DUCHACEK, I.D. (Hrsg.) (1988): *Perforated Sovereignities and International Relations. Transsovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- DUNN, Timothy (1996): *The Militarization of the US-Mexico Border 1978-1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home*. Austin, Texas: Center for American Studies.
- ELLWEIN, Thomas / HESSE, Joachim Jens (1994): *Der überforderte Staat*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- ERCMANN, Sevine (Hrsg.) (1987): *Cross-Border Relations - European and North American Perspectives*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- ESKELINEN, Heikki / LIIKANEN, Ilkka / OKSA, Jukka (Hrsg.) (1999): *Curtains of Iron and Gold – Reconstructing Borders and Scales of Interaction*. Aldershot: Ashgate.
- FEREJOHN, John / WEINGAST, Barry R. (Hrsg.) (1997): *The New Federalism – Can the States be trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
- FRENSCH, Rita (1996): *Regionale Politikverflechtung und administrative Kooperationskultur in Europa – zur Evaluation staatsgrenzenüberschreitender Kooperation*. Sankt Augustin: Academia Verlag.
- GANSTER, Paul / SWEEDLER, Alan (1988): *The United States-Mexican Border Region. Essays on Strategy and Diplomacy*. Number Twelve. Claremont, CA: The Keck Center for International Strategic Studies.
- GANSTER, Paul / VALENCIANO, Eugenio O. (Hrsg.) (1992): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University.
- GASTEYGER, Curt (1997): *Europa von der Spaltung zur Einigung*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: Europa Union Verlag.

- GLAEBNER, Gert-Joachim (1996): *Coming to Terms With the Recent Past*. Amsterdam: Ropodi.
- GLAEBNER, Gert-Joachim (1999): *Demokratie und Politik in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich.
- GÖHLER, Gerhard (Hrsg.) (1997): *Institutionenwandel*. Leviathan Sonderheft 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- GOERTZ, Gary / DIEHL, Paul F. (1992): *Territorial Changes and International Conflict*. London: Routledge.
- GRADUS, Yehuda / LITHWICK, Harvey (Hrsg.) (1996): *Frontiers in Regional Development*. Boston: Rowman&Littlefield.
- GROß, Bernd / SCHMITT-EGNER, Peter (1994): *Europas kooperierende Regionen: Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- GRUNDY-WARR, Carl (Hrsg.) (1990): *International Boundaries and Boundary Conflict Resolution*. International Boundaries Research Unit (IBRU). Proceedings of the IBRU Conference held at the University of Durham 14-17. Sep. 1989. City Printing Works.
- HANSON, Russell L. (Hrsg.) (1998): *Governing Partners – State-Local Relations in the United States*. Indiana University. Boulder: WestView Press
- HARTMANN, Petra (1994): *Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft – Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- HARVIE, Christopher (1994): *The Rise of Regional Europe*. London: Routledge.
- HASSE, Raimund / KRÜCKEN, Georg (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielfeld: transcript Verlag.
- HAUBRICHS, Walter / SCHNEIDER, Reinhard (Hrsg.) (1993): *Grenzen und Grenzregionen*. Veröffentlichung der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung. Saarbrücken: Kommissionsverlag Saarbrücker Druckereien.
- HEBERLEIN, Horst Christoph (1989): *Kommunale Außenpolitik als Rechtsproblem*. Köln: Verlag W. Kohlhammer.
- HELD, David (1995): *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- HESSE, Joachim Jens (Hrsg.) (1996): *Regionen in Europa*. Bd. I und Bd. II. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- HESSE, Joachim Jens / ELLWEIN, Thomas (1997): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Band 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- HRBEK, Rudolf / WEYNAND, Sabine (1994): *betrifft: Das Europa der Regionen - Fakten, Probleme, Perspektiven*. München: Verlag C.H. Beck.
- JACKSON, Robert H. / JAMES, Allan (Hrsg.) (1993): *States in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press.



JAJESNIAK-QUAST, Dagmara / STOKLOSA, Katarzyna (2000): *Geteilte Städte an Oder und Neiße. Frankfurt(Oder)-Slubice, Guben-Gubin und Görlitz-Zgorzelec 1945-1995*. Berlin Verlag Arno Spitz. Frankfurter Studien zur Grenzregion, herausgegeben von Helga Schutz, Bd. 5.

JANSEN, Dorothea / SCHUBERT, Klaus (Hrsg.) (1995): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren.

JUDGE, David / STOKER, Gerry / WOLMAN, Harold (Hrsg.) (1995): *Theories of Urban Politics*. London: Sage.

KACZYNSKI, Jan Wiktor (1992): *Die Geopolitik - eine Studie über geographische Determinanten und politisches Wunschenken am Beispiel Deutschlands und Polens*. München: tuduv.

KAISER, Robert (1998): *Regionale Integration in Europa und Nordamerika. Vergleich von Europäischer Gemeinschaft (EG) und Nordamerikanischer Freihandelszone (NAFTA) unter besonderer Berücksichtigung bundesstaatlicher Organisationsformen in Deutschland und den USA*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

KEATING, Michael (1988): *State and Regional Nationalism*, New York: Harvester Wheatsheaf.

KEATING, Michael / LOUGHLIN, John (Hrsg.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.

KETTWIG, Knut (1994): *Rechtsgrundlagen dezentraler grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzraum*. Frankfurt/Main: Lang.

KIMMINICH, Otto (1993): *Deutschland und Europa*. Berlin: Gebrüder Mann Verlag.

KIY, Richard / WITH, John D. (Hrsg.) (1998): *Environmental Management on North America's Borders*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.

KLATT, Hartmut (Hrsg.) (1995): *Das Europa der Regionen nach Maastricht – Analysen und Perspektiven*. München: Bonn Aktuell.

KRÄMER, Raimund (1995): *Das Land Brandenburg und seine auswärtigen Beziehungen. Zur internationalen Vernetzung eines ostdeutschen Bundeslandes*. Internationale Probleme und Perspektiven 2. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.

KRÄMER, Raimund (1997): *Grenzen der Europäischen Union*. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.

KRAUSE, Rolf-Dieter (1992): *Europa auf der Kippe*. München: Heyne.

KREILE, Michael (Hrsg.) (1992): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift*. Sonderheft 23/1992. Opladen: Westdeutscher Verlag.

KÜHNHARDT, Ludger / PÖTTERING, Hans-Gert (1994): *Weltpartner Europäische Union*. Zürich: Edition Interfrom.

LEPSIUS, M. Rainer (1990): *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- LOREY, David E. (Hrsg.) (1993): *United States-Mexico Border Statistics Since 1900 - 1990 Update*. Los Angeles, California: UCLA Latin American Center Publications.
- LOREY, David E. (1999): *The U.S.-Mexican Border in the Twentieth Century*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc.
- MAIER, Jörg (Hrsg.) (1996): *Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik*. Vorträge im Rahmen des Kolloquiums vom 10. November 1995, veranstaltet von der Europäischen Akademie Bayern und Universität Bayreuth, Bayreuth: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Regionalplanung, Heft 150.
- MARCH, James G. / OLSEN, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- MARIN, Bernd / MAYNTZ, Renate (Hrsg.) (1991): *Policy Networks: Empirical evidence and Theoretical Considerations*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt/M: Campus.
- MARTÍNEZ, Oscar J. (1978): *Border Boom Town:: Ciudad Juárez since 1848*. Austin, Texas: University of Texas Press.
- MARTÍNEZ, Oscar J. (Hrsg.) (1986): *Across Boundaries - Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press.
- MARTÍNEZ, Oscar J. (1988) : *Troublesome Border*. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press.
- MARTÍNEZ, Oscar J. (Hrsg.) (1996a): *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc.
- MARTINEZ, Ruben (1993): *The Other Side. Notes from the New L.A., Mexico City, and Beyond*. New York: Vintage Departures.
- METZ, Leon C. (1989) „Border: The U.S.-Mexico line“. El Paso, Tx: Mangan Books.
- MEYBERG, Eckart (1990): *Auslandsrelevantes Verhalten auf Gemeindeebene – Grundlagen und Grenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht*. Juristische Dissertationsschrift. Tübingen: StuWe-Druck.
- MILICH, Lenard / VARADY; Robert G. (1998): *Openness, Sustainability, and Public Participation: New Designs for Transboundary River-Basin Institutions*. Udall Center for Studies in Public Policy, Tucson: Arizona.
- MORGAN, Davis R. / EGLAND, Robert (1996): *Managing Urban America*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- MORHARD, Bettina (2001): *Das deutsch-polnische Grenzgebiet als Sonderfall europäischer Regionalpolitik*. Schriftenreihe der Juristischen Fakultät der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Berlin/Heidelberg: Springer Verlag.
- MÜNZ, Rainer / FASSMANN, Heinz (Hrsg.) (2000): *Ost-West-Wanderung in Europa*. Wien: Böhlau.
- MÜNZ, Rainer / OHLINGER, Rainer (1997): *Deutsche Minderheiten in Ostmittel- und Osteuropa, Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse ethnisch privilegierter Migration*. Berlin: Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft. Humboldt-Universität.

- OEHM, Matthias (1982): *Rechtsprobleme Staatsgrenzen überschreitender interkommunaler Zusammenarbeit*. Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen. Münster.
- PAPPI, Franz Urban (1995): *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik: Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politiknetzwerke; ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag.
- PELKMANS, Jacques (1997): *European Integration – Methods and Economic Analysis*. Harlow: Longman.
- POWELL, Walter W. / DIMAGGIO, Paul J. (Hrsg.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- PRESCOTT, J.R.V. (1987): *Political Frontiers and Boundaries*. London: Allen and Unwin.
- RISSE-KAPPEN, Thomas (Hrsg.) (1995): *Bringing Transnational Relations back in – Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: University Press.
- ROCH, Isolde / SCOTT, James / ZIEGLER, Astrid (1998): *Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln*. IÖR-Schriften 24, Institut für ökologische Raumentwicklung, Sächsisches Druck- und Verlagshaus.
- RUMLEY, Dennis / MINGHI, Julian V. (Hrsg.) (1991): *The Geography of Borderlandscapes*. London: Routledge.
- SCHAKE, Stephanie (1997): *Ladenöffnungszeiten in der Grenzregion*. Kowa Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina.
- SCHELTER, Kurt / WUERMELING, Joachim (1995): *Europa der Regionen – Eine Idee gewinnt Gestalt*. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- SCOTT, Richard W. / Meyer, John W. (1994): *Institutional Environments and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- SHELLEY, Fred M. / ARCHER, J. Clark / DAVISDON, Fiona M. / BRUNN, Stanley D. (1996): *Political Geography of the United States*. New York, London: The Guilford Press.
- SHERIDAN, Thomas E. (1996): *Arizona. A History*. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press.
- SIMON, Helmut /FRANKE, Dietrich / SACHS, Michael (Hrsg.) (1994): *Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- STAEHELI, Lynn A. / KODRAS, Janet E. / FLINT, Colin (Hrsg.) (1997): *State Devolution in America – Implications for a Diverse Society*. Urban Affairs Annual Review 48. Thousand Oaks: Sage.
- TÄGIL, Sven (Hrsg.) (1977): *Studying Boundary Conflicts – A Theoretical Framework*. Lundstudies in International History. Lund, Sweden: Berlings.
- THAYSEN, Uwe / DAVIDSON, Roger H. / LIVINGSTON, Robert Gerald (Hrsg.) (1990): *The U.S. Congress and the German Bundestag. Comparisons of Democratic Processes*. Boulder, Colorado: Westwood Press.
- WALTZ, K.N. (1979): *Theory of International Politics*. Massachusetts: Reading.

WERNER, Petra (1995): *Die Normentheorie Helmut Schelskys als Form eines Neuen Institutionalismus*. Schriften zur Rechtstheorie Heft 171. Berlin: Duncker&Humblot.

WILSON, James Q. (1989): *American Government. Institutions and Policies*. Lexington, Massachussets: DC. Heath and Company.

Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.) (1997): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

ZABIN, Carol (1995): *Building Community and Improving Quality of Life in the Mexican Border Region: An Analysis of NGOs ad Grassroot Organizations*. Interamerican Foundation. Arlington, Virginia.

ZABIN, Carol (1996): *A Limited Inventory of NGOs on the Mexican-United States Border*. Inter-American Foundation. Arlington, Virginia.

### **Aufsätze in Sammelwerken, Zeitschriften sowie Online-Veröffentlichungen**

ABOTT, Frederick M. (1999): „The North American Integration Regime and It’s Implications for the World Trading System.“

(<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990201.html>)

ABERBACH, Joel / DERLIEN, Hans-Ulrich / ROCKMAN, Bert A. (1994): „Unity and Fragmentation – Themes in German and American Public Administration.“ Derlien, Hans-Ulrich / Gerhardt, Uta / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 271-289.

ABROMEIT, Heidrun / WURM, Felix W. (1996): „Der bundesdeutsche Föderalismus – Entwicklung und neue Herausforderungen.“ Andersen, Uwe (Hrsg.): *Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe. Politische Bildung*, Jahrgang 29/996 Heft 3, Schwalbach: Wochenschau Verlag, 10-23.

ADEJUYIGBE, O. (1989): „Identification and Characteristics of Borderlands in Africa.“ Asiwaju, A.I. (Hrsg.): *Borderlands in Africa - A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*. Lagos: University of Lagos Press, 27-36.

AIGNER, Rupert (1996): „Städtenetze im oberzentralen Bereich – das Beispiel LaRoSa.“ Maier, Jörg (Hrsg.): *Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik*. Vorträge im Rahmen des Kolloquiums vom 10. November 1995, veranstaltet von der Europäischen Akademie Bayern und Universität Bayreuth. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Regionalplanung, Heft 150. Bayreuth: Universität Bayreuth, 7-22.

AJOMO, M.A. (1989): „Legal Perspective on Border Issues.“ Asiwaju, A.I. (Hrsg.): *Borderlands in Africa - A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*. Lagos: University of Lagos Press, 37-44.

ALECKE, Björn / UNTIEDT, Gerhard (2001): „Außenhandel der östlichen deutschen Grenzregionen mit Polen und Tschechien.“ Riedel, Jürgen / Untiedt, Gerhard (Hrsg.): *EU-Osterweiterung und deutsche Grenzregionen. Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung*. Ifo Dresden Studien 28/II. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und mit Unterstützung der Europäischen Union.

(<http://preparity.wsr.ac.at/public/veranstaltungen/dokumentation/dokumentationWS02.pdf>)

ALGIERI, Franco / ROMETSCH, Dietrich (1994): „Europäische Kommission und organisierte Interessen. Die Rolle des ‘Ausschußwesens’ und Ansätze für einen strukturierten Dialog.“ Eichener, Bolker / Voelzkow, Helmut (Hrsg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolisverlag, 135-149.

AMNESTY INTERNATIONAL REPORT (1998): „Human Rights Concerns in the Border Region with Mexico“, *AMR* 51/003/1998, 20. Mai.

(<http://www.amnesty.org/80256...20ebc802569000068a2c6?OpenDocument>)

ANDERSEN, Uwe (Hrsg.) (1996): „Der deutsche Föderalismus in der doppelten Bewährungsprobe.“ *Politische Bildung*, Jahrgang 29/1996 Heft 3, Schwalbach: Wochenschau Verlag.

ANDERSON, Malcolm (1996): „The Political Science of Frontiers“, Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 27-40.

ANDERSON, Perry (1994): „The invention of the Region 1945-1990.“ EUI working paper EUF No. 94/2, San Domenico: Badia Fiesolana.

ANDREAS, Peter (1997): „Rethinking U.S. Drug Control Policy.“ *BorderLines* 33, Volume 5, Nr. 3, March.

(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1997/bl33/bl33drug.html>)

ANDREAS, Peter (1998): „Escalation of U.S. Immigration Control in the Post-NAFTA Era.“ *Political Science Quarterly* 113 (Winter 1998-99), Online-Version.

(<http://www.psqonline.org/andreas3.html>, download 3/29/2000)

ANTE, Ulrich (1991): „Some Developing and Current Problems of the Eastern Border Landscape of the Federal Republic of Germany: The Bavarian Example“. Rumley, Dennis / Minghi, Julian V. (Hrsg.): *The Geography of Borderlandscapes*. London: Routledge, 63-85.

ASIWAJU, A.I. (1986): „Problem solving along African Borders: The Nigeria-Benin Case since 1889.“ Martinez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 159-187.

ASIWAJU, A.I. (1989): „Borderlands: Policy Implications of Definition for Nigeria’s ‘Gateway’ State Administration and Local Governments.“ Asiwaju, A.I. (Hrsg.): *Borderlands in Africa - A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*. Lagos: University of Lagos Press, 63-84.

ASIWAJU, A.I. (1990): „National Boundaries Commissions as Problem-Solving Institutions: Preliminary Research Notes on Nigeria, Niger, and Mali.“ Grundy-Warr, Carl (Hrsg.): *International Boundaries and Boundary Conflict Resolution*. International Boundaries Research Unit (IBRU). Proceedings of the IBRU Conference held at the University of Durham 14-17. September 14-17, 1989. Durham: City Printing Works, 19-28.

ASTORGA, Luis (1999): „Drug Trafficking in Mexico: A First General Assessment.“

UNESCO, Management of Social Transformation (MOST), Discussion Paper No. 36

(<http://www.unesco.org/most/astorga.htm>)

BACH, Maurizio (1994): „Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung. Tendenzen der europäischen Staatswerdung.“ Eichener, Bolker / Voelzkow; Helmut (Hrsg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolisverlag, 109-134.

- BACHTLER, John (1997): „New Dimensions of Regional Policy in Western Europe.“ Keating, Michael / Loughlin, John (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalisms*. London: Fra Cass, 77-89.
- BAKER, George (1992): „Who’s afraid of the FTA?“ Ganster, Paul / Valenciano, Eugenio O. (Hrsg.): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University, 16-19.
- BARENO, Augie (1992): „A Local Perspective on Free Trade.“ Ganster, Paul / Valenciano, Eugenio O. (Hrsg.): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University, 9-10.
- BATEMEN, Captain Vance C. (1991): „The Role of Tactical Air Power in Low-Intensity Conflict.“ *Airpower Journal*. Spring.  
<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/6spr91.html>
- BAUBÖCK, Rainer (1997): „Citizenship and National Identities in the European Union.“ Vorbereitet für Veröffentlichung in: Antalovsky, Eugen / Melchior, Josef / Puntischer-Riekmann, Sonja (Hrsg.): *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis.  
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-04-.html>
- BENZ, Arthur (1995): „Verfassungspolitik im kooperativen Bundesstaat.“ Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Frankfurt/M.: Camous Verlag, 145-164.
- BENZ, Arthur (1995a): „Politiknetzwerke in der Horizontalen Politikverflechtung“ Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, 185-204.
- BENZ, Arthur (1995b): „Verhandlungssysteme und Mehrebenen-Verflechtung im kooperativen Staat.“ Seibel, Wolfgang / Benz, Arthur (Hrsg.): *Regierungssystem und Verwaltungspolitik*. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein. Opladen: Westdeutscher Verlag, 83-102.
- BERNAL, José Luis (1992) : „A Global Perspective on Trade.“ Ganster, Paul / Valenciano, Eugenio O. (Hrsg.): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University, 5-9.
- BIGGS, Dorothy (1999) „Asian Flu can’t stop Arizona exports to Mexico.“ *AMC News*, 1. Quarter, 5.
- BIGO, Didier (1996): „Security, Borders and the State.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 27-40.
- BINGEN, Dieter (1996): „Deutschland und Polen in Europa. Probleme und Herausforderungen unter neuen Konstellationen.“ *Deutsche und Polen 1945-1995 Annäherungen*. Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf: Droste Verlag, 165-175.
- BINGEN, Dieter (1997): „Die Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen seit 1991. Developments in German-Polish Relations since 1991.“ Bericht des *BIOst* Nr. 52/1997 (17. November). Online-Version.  
<http://www.biost.de/pub/beri97/bb9752.htm>

BLACK, Jeremy (1994): „Boundaries and Conflict. International Relations in Ancien Régime Europe.“ Grundy-Warr, Carl (Hrsg.): *Eurasia, World Boundaries Volume 3*. London: Routledge

BLATTER, Joachim (1997): „Explaining Crossborder Cooperation: A Border-Focused and Border-External Approach.“ *Journal of Borderlands Studies*, Vol. XII, Nos. 1&2, Spring and Fall 1997, 151-174.

*BORDERLINES* 42 (1998): „Colonias: Problems and Promise. Desperate Situations, Local Innovations“, Volume 6, Nr. 1, February.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1998/bl42/bl42col.html>)

*BORDERLINES* 45 (1998): „Community Health in the Borderlands: An Overview. Two Countries, One Population, Shared Problems.“ Volume 6, Nr. 4, May.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1998/bl45/bl45ch.html>)

BOUCHHOLZ, Hans (1994): „The Inner-German Border. Consequences of the Establishment and Abolition.“ Grundy-Warr, Carl (Hrsg.): *Eurasia, World Boundaries Volume 3*. London: Routledge

BRANDON, Jeffrey E. / CRESPIAN, Frank / LEVY, Celinda / REYNA, Daniel M. (1997): „Border Health Issues.“ Bruhn, John G. / Brandon, Jeffrey E. (Hrsg.): *Border Health: Challenges for the United States and Mexico*. New York, N.Y.: Garland Publishers, 37-72.

BRINER, Hans J. (1986): „Regional Planning and Transfrontier Cooperation: The Regio Brasiliensis.“ Martinez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 45-53.

BROWN, Garrett (1998): „BorderForum: Insights&Perspectives.“ *borderlines* 47, Volume 6, Nr. 6, August.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1998/bl47/bl47bf.html>)

BRUNN, Gerhard (1995): „Regionalismus in Europa.“ Bramke, Werner / Heß, Ullrich (Hrsg.): *Region und Regionalität in der Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts*. Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig. Leipzig: Universitätsverlag, 23-39.

BUCHHOLZ (1994): „Die deutsch-deutsche Grenze.“ Grundy-Warr, Carl (Hrsg.): *Eurasia, World Boundaries Volume 3*. London: Routledge

CANALES, Alejandro (1999): „Industrialization. Urbanization, and Population Growth on the Border.“ *borderlines* 58, volume 7, number 7, August.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/bl58/bl58dev.html>)

CÁRDENAS, José (1998) Introduction by the President of the *Arizona-Mexico Commission*. *Arizona-Mexico Journal*, Summer, 5.

CASTILLO, Gustavo del (2001): „Between Order and Chaos: Management of the Westernmost Border Between Mexico and the United States.“ Papademetriou, Demetrios / Waller Meyers, Deborah (Hrsg.): *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 117-161.

CEDERMAN, Lars-Erik (2000): „Nationalism and Bounded Integration: What It Would Take to construct a European Demos.“ EU Working Papers, RSC No. 2000/34, European Forum Series. Robert Schuman Center for Advanced Studies. European University Institute.  
([http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/00\\_34.pdf](http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/00_34.pdf))

- CIGLER, Beverly A. (1998): „Emerging Trends in State-Local Relations.“ Hanson, Russell L. (Hrsg.): *Governing Partners - State-Local Relations in the United States*. Boulder, USA: Westview Press, 53-74.
- CLEMENT, Norris (1996): „The Changing Economics of Borders and Border Regions.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 41-52.
- CLEMENT, Norris / GANSTER, Paul / SWEEDLER, Alan (1999): „Development, Environment, and Security in Asymmetrical Border Regions: European and North American Perspectives.“ Eskelinen, Heikki / Liikanen, Ilkka / Oksa, Jukka (Hrsg.): *Curtains of Iron and Gold*. Aldershot, U.K.: Ashgate, 243- 281.
- CONKLIN, David W. (1997): „NAFTA: Regional Impacts.“ Keating, Michael / Loughlin, John (Hrsg.): *The Political Economy of Regionalisms*. London: Fra Cass, 195-214.
- CONNOLLY, William E. (1993): „Democracy and Territoriality.“ Ringrose, Marjorie / Lerner, Adam J. (Hrsg.): *Reimagining the Nation*. Buckingham: Open University Press.
- CORONADO, Irasema / KOUROUS, George (1999): „Water Conflict in the Borderlands. The Challenge of Equitable Allocation.“ *borderlines* 57, Volume 7, Nr. 6, July.  
<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/bl57/bl57oview.html>
- DANIELSON, Stenton (1999): „Punishing Mexico Will Not Help the War on Drugs.“  
<http://www.brunchma.com/~acsumama/com/com021299.html>
- DAUDERSTÄDT, Michael (1998): „Osterweiterung der EU: Lösung ohne Problem?“ *Friedrich Ebert Stiftung*. Technical Support. Net Edition OLA. Februar.  
<http://www.fes.de/organisation/europe/publicat/widienst.html>
- DAY, Catherine (1999): „Enlargement Programming.“ Europäische Kommission / Caritas Europe 1999. *Enlargement and Civil Society*. Proceedings of the European Commission sponsored Caritas Conference. Brussels: October 18-22, 31-32.  
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/caritas.pdf>
- DENMAN, Catalina / CAUDILLO, Rosi (1996): „NGO's, Public Participation and Cross-Border Relations.“ *borderlines* 20, Vol. 4, No. 1, January.  
<http://www.zinaet.com/irc1/bordline/1996/bl20/bl20ngo.html>
- DEVETAR, Richard (1995): „Incomplete States: Theories and Practices of Statecraft.“ MacMillan, John / Linklater, Andrew (Hrsg.): *Boundaries in Question - New Directions in International Relations*. London: Pinter Publishers, 19-35.
- DIEDERICHS, Otto (1997) „Eine Sicherheitswacht für Sachsen.“ *Bürgerrechte&Polizei CILIP* 58 (3/97).  
<http://www.cilip.de/ausgabe/58/sichwach.htm>
- DIETRICH, Helmut (1998): „Deutsch-polnische Polizeikooperation. Flüchtlingspolitik als Schrittmacher.“ *Bürgerrechte&Polizei CILIP* 59 (1/98).  
<http://www.cilip.de/ausgabe/59/koop.htm>
- DIMAGGIO, Paul J. / POWELL, Walter W. (1991): „The Iron Cage revisited: Institutions, Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.“ Powell, Walter W. / DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 63-82.



DIW BERLIN (1997): „Überlegungen zu den künftigen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik Brandenburgs . Vorrang für die Wachstumspolitik.“ Wochenbericht 6/97.  
(<http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-06-1.html>)

DÖHLER, Marian (1991): „Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy.“ Marin, Bernd / Mayntz, Renate (Hrsg.): *Policy Networks: Empirical evidence and Theoretical Considerations*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt/M: Campus, 235-296.

DUCHACEK, Ivo D. (1986a): „International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond.“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 11-28.

DUCHACEK, I.D. (1988): „Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations.“ Duchacek, I.D. (Hrsg.): *Perforated Sovereignities and International Relations. Transsovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press, 3-28.

DUKE, Bob (1996): „Border Ignored: Congressmen Fight Nationwide Indifference.“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *The U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resource Inc., 222-226.

DURAN, Clemente Ruiz / GONZÁLEZ, Pablo Wong (1998): „The Arizona-Sonora Region“ Wilkie, James W. / Smith, Clint E. (Hrsg.): *Integrating Cities and Regions: North America Faces Globalization*. Los Angeles, UCLA Program on Mexico.

ECRE / MPG / ENAR (1999): *Alternative Action Plan of ECRE, MPG and ENAR on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on Policies Related to Migration, Asylum, Integration and Anti-Discrimination*. Published by the European Council on Refugees and Exiles, Migration Policy Group and European Network Against Racism.  
([http://www.enar-eu.org/en/publication/2\\_2\\_1.pdf](http://www.enar-eu.org/en/publication/2_2_1.pdf))

EHRHART, Hans-Georg (1999): „Der Stabilitätspakt für Südosteuropa oder Frieden durch Integration.“ *Blätter für deutsche und internationale Politik*. August.  
(<http://www.rz.uni-hamburg.de/ifsh/stabil.htm>)

ELLING, Richard C. (1999): „Administering State Programs: Performance and Politics.“ Gray, Virginia / Hanson, Russell, L. / Jacob, Herbert (Hrsg.): *Politics in the American States. A Comparative Analysis*. Washington, D.C.: CQ Press, 267-303.

ENDERS, Alice (1996): „The Europe Agreements and NAFTA: A Comparison of their Ends and Means.“ *IPG* 3/96, 254-265.

ESCHBACH, Karl / HAGAN, Jaqueline / RODRIGUEZ, Nestor / HERNÁNDEZ-LEÓN, Rubén; BAILEY, Stanley (1998). *Death at the Border*. Forthcoming in *International Migration Review*.

EUROPA-ARCHIV (1994): *Dokumente zur internationalen Wirtschaftspolitik APEC, NAFTA und GATT*, 47-65.

FAULKNER, Tina (1996): „Immigrant Rights Group Build Binational Network“, *borderlines* 27, volume 4, Nr. 8, September.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1996/bl27/bl27focu.html>)

FAULKNER, Tina (1997): „Microcredit Projects Aim for Long-Term Border Development“, *borderlines* 35, Volume 5, Nr. 5, May.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1997/bl34/bl35micr.html>)

- FAULKNER, Tina (1997a): „La Mujera Obrera Challenges Free Trade“, *borderlines* 31, volume 5, Nr. 1, January.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1997/bl31/bl31focs.html>)
- FAULKNER, Tina (1999): „BECC Technical Assistance to Small Communities.“ *borderlines* 53, Volume 7, Nr. 2, February.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/bl53/bl53tech.html>)
- FIEDLER, Wilfried 1993: „Die Grenze als Rechtsproblem.“ Haubrichs, Walter / Schneider, Reinhard (Hrsg.): *Grenzen und Grenzregionen*. Veröffentlichung der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung. Saarbrücken: Kommissionsverlag Saarbrücker Druckereien, 69-75.
- FLIGSTEIN, Neil / MCNICHOL, Jason (1997): „The Institutional Terrain of the European Union.“ Paper written for the seminar *Issues of State Sovereignty and the European Union*. Department of Sociology, University of California, Berkeley. January.  
(<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-03.rtf>)
- FLINT, Colin (1997): „Conclusion: Regional Collective Memories and the Ideology of State Restructuring.“ Staeheli, Lynn A. / Kodras, Janet E. / Flint, Colin (Hrsg.): *State Devolution in America – Implications for a diverse Society*. Urban Affairs Annual Review 48. Thousand Oaks: Sage, 252-271.
- FLYNN, Stephen (2001): „Rethinking the Line: Transforming Border Management Along the U.S.-Mexico Border.“ A product of the Study Group on Globalization and the Future of Border Control. Council on Foreign Relations.  
(<http://www.cfr.org/publication.php?id=4097>)
- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FLUCHT UND MIGRATION (1998): „Flüchtlingsfahndung an der ostdeutschen Grenze.“ Zeichen Nr. 2, Aktion Sühnezeichen Friedensdienst, Juni.  
(<http://www.ffm-berlin.de/deutsch/publik/wfd.htm>)
- FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FLUCHT UND MIGRATION (1999). „Flüchtlings- und Migrationspolitik in Polen.“ *transodra* Nr. 19. Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Februar, 30-35.  
(<http://www.proasyl.de/texte/europe/union/laenderberichte/polen-ffm.htm>)
- FOX, Jonathan (2000): „Assessing Binational Civic Society Coalitions: Lessons from the Mexico-US Experience.“ Chicano/Latino Research Center. Working Center No. 26. April. University of California, Santa Cruz.  
(<http://www.us-mex.org/bios/pdf/coalitions.pdf>)
- FRIEDMAN, John (1996): „Borders, Margins, And Frontiers: Myth and Metamorphor.“ Gradus, Yehuda / Lithwick, Harvey (Hrsg.): *Frontiers in Regional Development*. Boston: Rowman&Littlefield.
- FÜRST, Dietrich (1995): „Region/Regionalismus.“ In Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Politische Theorie. Lexikon der Politik*, Bd. 1. München, Germany: C.H. Beck, 539-542.
- GABBE, Jens (1997) „Die EU baut Brücken über Grenzen hinweg. Die Gemeinschaftsinitiative INTERREG.“ *Lace Magazin*. Dezember, 3-5.
- GABRIEL, Oscar W. / KUNZ, Volker / AHLSTICH, Katja (1997): „Die kommunale Selbstverwaltung. Die politischen Institutionen und ihre Arbeitsweise.“ Gabriel, Oscar W. /

Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. Handbuch. München: Verlag R. Oldenbourg, 325-354.

GAINES, Sanford (1998): „Citizenship and Civil Society: The Emerging North American Community at the Local Level.“ Summary of Discussion at Exploratory Workshop, Sol y Sombra, Santa Fe, New Mexico, March 27-29. *naminews*, issue 21, *The North American Institute*.

(<http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue21/bleaders.html>)

GANSTER, Paul (1996): „On the Road to Independence? The United States-Mexico Border Region.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 171-192.

GARCIA, Jose Z. (2000): „Another Long Hot Summer in Arizona.“ *Frontera Norte Sud*. July. ([http://www.nmsu.edu/~frontera/jul\\_aug00/feat3.html](http://www.nmsu.edu/~frontera/jul_aug00/feat3.html))

GERDES, Dirk (1989): „Regionalismus / Regionalpolitik.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. I*, München, Zürich: Piper, 852-856.

GLAEBNER, Gert-Joachim (2001): „Sicherheit als Staatsziel.“ Vorlesung im Rahmen der Vorlesungsreihe *Sicherheit und Freiheit – Politikwissenschaftliche und soziologische Reflektionen zu einem aktuellen Thema* am Institut für Sozialwissenschaften. 13. November, Berlin.

GÖRTEMAKER, Manfred (1999): „Verhandlungen mit den Vier Mächten.“ *Der Weg zur Einheit. Deutschland seit Mitte der 80er Jahre*. Informationen zur politischen Bildung. Nr. 250. ([http://www.bpb.de/info-franzis/html/body\\_i\\_250\\_5.html](http://www.bpb.de/info-franzis/html/body_i_250_5.html))

GÖRTEMAKER, Manfred (1999a): „Beginn der deutschen Einigung.“ *Der Weg zur Einheit. Deutschland seit Mitte der 80er Jahre*. Informationen zur politischen Bildung. Nr. 250. ([http://www.bpb.de/info-franzis/html/body\\_i\\_250\\_4.html](http://www.bpb.de/info-franzis/html/body_i_250_4.html))

GROTE, Rainer (1995): „Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1995.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg. ([http://www.mpiv-hd.mpg.de/en/prax1995/epraxb95\\_.cfm](http://www.mpiv-hd.mpg.de/en/prax1995/epraxb95_.cfm))

GRUCHMAN, Bohdan / WALK, Franz (1996): „Transboundary Cooperation in the Polish-German Border Region.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 129-138.

GUNLICKS, Arthur B. (1998): „Die Grundzüge der einzelstaatlichen Regierungssysteme.“ Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag, 460-484.

HAASS, Richard (1999): „Clinton’s Trip to Mexico.“ A Brookings Press Briefing. February 9. *The Brookings Institution*, Washington, D.C. (<http://www.brook.edu/CPPE/HMPAGES/Mexico/SPPO.htm>)

HACKE, Christian 1997: „Die neue Bedeutung des nationalen Interesses für die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B1-2/97. Bonn, 3-14.

HALE, Ron (1996): „Border Projects Due to Receive NADBank Funds“, *naminews*, *The North American Institute*, 18. Volume

<http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue18/halesch.html>)

HANSEN, Niles (1986): „Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the US-Mexico Borderlands in Comparative Perspective.“ Martinez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 31-44.

HANSON, Russell L. (1998): „The Interaction of State and Local Government.“ Hanson, Russell L. (Hrsg.): *Governing Partners – State-Local Relations in the United States*. Indiana University. Boulder: WestView Press Hartmann, Jürgen 1995. Vergleichende Politikwissenschaft, Frankfurt/Main: Campus Verlag, 1-16.

HARNISCH, Sebastian (2000): „Deutsche Außenpolitik nach der Wende: Zivilmacht am Ende?“ Beitrag für den 21. DVPW-Kongreß in Halle, 1.-5. Oktober 2000.  
<http://www.deutsche-aussenpolitik.de/publications/conferences/harnisch.pdf>)

HAUFLER, Virginia (1999): „International Business: The Public Role of Private Interest.“ Opening speech at the conference *International Business: The Public Role of Private Interest*. Carnegie Endowment for International Peace, May 20, Washington, D.C.  
<http://www.ceip.org/prgrams/privsec/HaufRemarks.html>)

HAUSMANN, Hartmurt (1996): „Die neue Agenda für die europäische Politik.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn

HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG (2001): „Nach dem 11. September. Mexiko – Heftige Diskussionen nach den Attentaten in den USA.“ Büro Mittelamerika der Heinrich-Böll-Stiftung. Silke Helfrich, 27. September.  
[http://www.boell.de/de/04\\_thema/958.html](http://www.boell.de/de/04_thema/958.html))

HENNING, Ruth (1994): „Chancen und Barrieren deutsch-polnischer Zusammenarbeit in der Grenzregion.“ Dokumentation der Konferenz: Grenze und Grenzbewohner. Nachbarn und Freunde. Alte Heimat – Neue Heimat. Abschied und Ankunft. Guben/Gubin, 2.-4. Dezember.  
[http://www.dpg-brandenburg.de/nr\\_10\\_11/henning.htm](http://www.dpg-brandenburg.de/nr_10_11/henning.htm))

HERZOG, Lawrence A. (1986): „Transboundary Ecosystem Management in the San Diego – Tijuana Region.“ Martinez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 96-116.

HERZOG, Lawrence A. (1996): „Border Commuter Workers and Transfrontier Metropolitan Structures along the U.S.-Mexico Border.“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspective*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resouces Inc., 176-189.

HINOJOSA-OJEDA, Raul (1996): „Forging New Directions in Regional Integration Policy: The North American Development Bank.“ *North American Integration and Development Center*, UCLA.  
<http://www.naid.spsr.ucla.edu/railpap.html>)

HINGEL, A. J. (1993): „The Prime Role of the Regional Cooperation in European Integration.“ Cappellin, R. / Batey, P.W.J. (Hrsg.): *Regional Networks, Border Regions and European Integration*. London: Pion Limited, 21-46.

HOFMEYER, Rainer (1999): „Modelle und Entwicklungen bürgernaher Polizeiarbeit in Deutschland.“ Kriminalistisches Institut des Bundeskriminalamtes.  
[http://www.bka.de/vorbeugung/buergernah/bp\\_v990706-vorwort.html](http://www.bka.de/vorbeugung/buergernah/bp_v990706-vorwort.html))

- HOTALING, Caroline (1999): „Tackling Environmental Health Problems on the U.S.-Mexico Border: A Case Study. Grassroot Groups in Douglas Seek Answers, Solutions.“ *borderlines* 54, Volume 7, Nr. 3, March.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/b154/b154case.html>)
- HOUSE, J.W. (1981): „Frontier Studies: An Applied Approach.“ Burnett, Alan D. / Taylor, Peter J. (Hrsg.): *Political Studies from Spatial Perspectives - Anglo-American Essays on Political Geography*. Chicster: John Wiley&Sons, 291-312.
- HOWARD, Gail (1998): „Sonora and Arizona: A Blueprint for the Future.“ *Arizona-Mexico Journal*, Summer, Phoenix: Governor’s Office, 12-13.
- HOWARD, Gail (1999): „Regional Maquiladora Study – Planning for the Future.“ *AMC News*, September, published by the *Arizona-Mexico Commission*, Phoenix: Governor’s Office, 3-4.
- HRBEK, Rudolf (1997): „Die Auswirkungen der EU-Integration auf den Föderalismus in Deutschland.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24/97. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn, 12-21.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1995): „Crossing the Line. Human Rights Abuses Along the U.S. Border with Mexico Persist Amid Climate of Impunity.“ Vol.7, No. 4, April.  
(<http://www.hrw.org/reports98/publctns.htm>)
- HUMAN RIGHTS WATCH (2001): „Trading Away Rights. The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement.“ Publications, Volume 13, No. 2(B), April.  
(<http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/>)
- JACHTENFUCHS, Markus (1997): „Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?“ Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 15-36.
- JAEDICKE, Wolfgang / SCHWAB, Oliver (1999): „Erste Bilanz der INTERREG II Förderung in Brandenburg.“ Zwischenbewertung des IfS Institut für Stadtforschung und Stukturpolitik GmbH Stand Dezember 1997. Veröffentlicht vom BBJ Potsdam. Thema des Monats.  
(<http://www.bbj.de/potsdam/thmo.htm>)
- JANSEN, Dorothea (1991): „Policy Networks and Change: The Case of High-Tech ‘Superconductors.’“ Marin, Bernd / Mayntz, Renate (Hrsg.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Frankfurt/M: Campus, 137-174.
- JANSEN, Dorothea (1995): „Interorganisationsforschung und Politiknetzwerke.“ Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, 95-110.
- JANSEN, Dorothea (1995a): „Forschungspolitik nach einem wissenschaftlichen Durchbruch. Die Entstehung des ‘National Programme’ zur Supraleitungsforschung in Großbritannien.“ Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, 132-159.
- JAWORSKI, Rudolf (1996): „Deutsche und Polen im Gedächtnisjahr 1995.“ *transodra* 12/13, September, 5-9.  
([http://www.dpg-brandenburg.de/transodra\\_main.htm](http://www.dpg-brandenburg.de/transodra_main.htm))
- JAWORSKI, Rudolf (1996a): „Polnische Vergehen oder deutsche Übergriffe.“ *transodra* 14/15, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, September, 104-122.

JESSE, Eckhard (2000): „Ein Schritt auf dem Weg zur deutschen Einheit. Helmut Kohls 10-Punkte-Programm.“ *Das Parlament* Nr. 35-36/25.8./1.9.2000.

([http://www.das-parlament.de/33-34-08/aktuelle\\_ausgabe/p-a-9.html](http://www.das-parlament.de/33-34-08/aktuelle_ausgabe/p-a-9.html))

JOENNIEMI, Pertti (1996): „Interregional Cooperation and a New Regional Paradigm.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 53-62.

JOETZE, Günter (1999): „Außen- und sicherheitspolitische Aspekte der Globalisierung.“ Arbeitspapier zur Tagung: Globalisierung als Aufgabe- Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik. Expertenkolloquium der Evangelischen Akademie Loccum. 10-12. Dezember.

(<http://www.loccum.de/materialien/globalisierung/Joetze.doc>)

KAISER, Karl (1998) „Globalisierung als Problem der Demokratie.“ *Internationale Politik*, April 1998. Nr. 4. Bonn: Europa-Archiv, 3-11.

KAISER, Robert (1999): „The Internationalization of Subnational Politics. How Regional Integration affects Federal Systems – the Case of Germany and the U.S.“ Paper presented to the conference *International Institutions. Global Processes-Domestic Consequences* at Duke University, Durham, NC, April 9-11.

(<http://www.robert-kaiser.de/Durham.PDF>)

KAMP, Karl-Heinz / WEILEMANN, Peter R. (1997): „Germany and the Enlargement of NATO.“ Conference *NATO Enlargement: The National Debates over Ratification*. October 7.

(<http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/kampweil.htm>)

KAPPELHOFF, Peter (1995): „Macht in Politiknetzwerken – Modellvergleich und Entwurf eines allgemeinen Entscheidungsmodells.“ Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, 24-51.

KEOHANE, Robert O. / NYE, Joseph S. (2000): „Globalization: What’s New? What’s Not (And So What?).“ *Foreign Policy*. Spring Issue, 104-119.

(<http://fparchive.ceip.org/archive/118/whatsnew-whatsnot.pdf>)

KLEMENCIC, Vladimir / BUFON, Milan (1991): „Geographic Problems of Border Regions: The Case of the Italo-Yugoslav Border Landscape.“ Rumley, Dennis / Minghi, Julian V. (Hrsg.): *The Geography of Borderlandscapes*. London: Routledge, 86-103.

KNIGHT, David B. (1993): „Geographical Considerations in a World of States.“ Jackson, Robert H. / James, Allan (Hrsg.): *States in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press, 26-45.

KNIGHT, David B. (1991) „Introduction.“ Rumley, Dennis / Minghi, Julian V. (Hrsg.): *The Geography of Borderlandscapes*. London: Routledge (XVII-XVIII).

KÖNIG, Thomas (1994): „Intergouvernementale versus Supranationale Politikfeldstrukturen – Eine Konzeption prototypischer Interaktionsmuster privater und politischer Akteure zum Vergleich europäischer Politikbereiche.“ Eichener, Volker / Voelzkow, Helmut (Hrsg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolisverlag, 151-180.

KOHLER-KOCH, Beate (1992): „Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß.“ Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift*. Sonderheft 23/1992. Opladen: Westdeutscher Verlag, 81-119.

KOHLER-KOCH, Beate (1994): „Interdependenz-Analyse.“ Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 6.. München: C.H. Beck, 221-225.

KOHLER-KOCH, Beate (1994a): „Internationale Beziehungen.“ Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Politik-Lexikon*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag, 279-282.

KOHLER-KOCH, Beate / SCHABER, Thomas (1994): „Regimeanalyse.“ Kriz, Jürgen et al. (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Methoden*. Nohlen, Dieter. (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 2. München: C.H. Beck, S. 402-404.

KOHLER-KOCH Beate / SCHMIDBERGER, Martin (1996): „Integrationstheorien.“ Kohler-Koch, Beate / Woyke, Wichard (Hrsg.): *Die Europäische Union*. Nohle, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik* Bd. 5. München: C.H. Beck, S. 152-162.

KONOPKA, Przemyslaw (1993) „Über das Wirken und das Überwinden gegenseitiger Stereotype im deutsch-polnischen Verhältnis.“ Dokumentation zur Konferenz *Das Bild der Nachbarn in der deutschen und polnischen Presse im Grenzgebiet*, 12.-14. November. *transodra* 4/5 Winter 1993/1994, 15-18.

([http://www.dpg-brandenburg.de/nr\\_4\\_5/konopka.shtml](http://www.dpg-brandenburg.de/nr_4_5/konopka.shtml))

KOUROUS, George (1999): „Still Planning to Plan? The Border XXI Program: An Overview.“ *borderlines* 55, Volume 7, Number 4, April.

(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/bl55/bl55xxi.html>)

KOUROUS, George (2000): „Bush and Gore on Border, U.S.-Mexico Relations.“ *borderlines* issue 72, October 5.

(<http://www.us-mex.org/borderlines/updater/2000/oct5BushGore.html>)

KRÄTKE, Stefan (1996): „Probleme und Perspektiven der deutsch-polnischen Grenzregion.“ Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg 162-203.

KRÄTKE, Stefan (1998): „Problems of Cross-Border Regional Integration: The Case of the German-Polish Border Area.“ *European Urban and Regional Studies*, Vol.5 (3), 249-262.

KROPP, Sabine (1997): „Die Länder in der bundesstaatlichen Ordnung.“ Gabriel, Oscar W. / Holtmann, Everhard (Hrsg.): *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München: R. Oldenbourg, 245-288.

KRUSZEWSKI, Z.A. (1986): „Border Problem Solving in the Communist World: A Case Study of some European Boundaries.“ Martinez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press.

KÜHNHARDT, Ludger / MÉNUDIER, Henri / REITER, Janusz (2000): *Das Weimarer Dreieck. Die französisch-deutsch-polnischen Beziehungen als Motor der Europäischen Integration*. Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn.

([http://www.zei.de/download/zei\\_dp/dp\\_c72\\_kuehnhardt.pdf](http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c72_kuehnhardt.pdf))

LAMBERT, Laurence / STROHE, Hans Gerhard (1997): „Der Boom läßt auf sich warten. Statistische Untersuchung zur wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland.“

Veröffentlichung der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

(<http://www.uni-potsdam.de/u/putz/okt97/15.htm>)

- LANGE, Matthias (1998): „Die Grenze: Flüchtlingsjagd im Schengenland.“ Auszüge. *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration*. Flüchtlingsrat. *Zeitschrift für Flüchtlingspolitik in Niedersachsen*, Ausgabe 5/98.  
(<http://www.proasyl.de/lit/grenze.htm>)
- LATOUCHE, Daniel (1988): „State Building and Foreign Policy at the Subnational Level.“ Duchacek, I.D. (Hrsg.): *Perforated Sovereignities and International Relations. Transsovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press, 29-42.
- LEHMBRUCH, Gerhard (1995): „Ressortautonomie und die Konstitution sektoraler Politiknetzwerke. Administrative Interessenvermittlung in Japan.“ Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt/M.: Camous Verlag, 64-100.
- LEIDINGER, Friedrich (2000): „Heimat, die nie vergeht – oder: Germanias blutende Wunden.“ *Polen und wir*, Heft 3-2000, 15-16.  
(<http://www.polen-news.de/puw/puw5509.htm>)
- LEIMGRUBER, Walter (1991): „Boundary, Values and Identity: The Swiss-Italian Transborder Region.“ Rumley, Dennis / Minghi, Julian V. (Hrsg.): *The Geography of Borderlandscapes*. London: Routledge, 43-62.
- LEMPP, Albrecht (1998): „Kultur für Europa. Symbolik statt Streitkultur.“ *Ifa Zeitschrift für Kulturaustausch*. 1/98  
(<http://www.ifa.de/z/98-1/dzlempp.htm>)
- LISIECKI, Stanislaw (1996): „Der Bewußtseinswandel der Grenzbewohner in den Forschungen in Slubice und Frankfurt/Oder.“ Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg, 239-244.
- LONG, David (1997): „The Why and How of EU Enlargement.“ Institute of International Relations. The University of British Columbia, Working Paper No. 16. July.  
(<http://www.iir.ubc.ca/pdf/irwebwp16.pdf>)
- LOUGHLIN, John / PETERS, B. Guy (1997): „State Traditions, Administrative Reform and Regionalization.“ Keating, Michael / Loughlin, John (Hrsg.) (1997): *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 40 –62.
- LÜCKE, Detlev (2001): „RGW-Grenzregion West als Intermezzo. Als 1972 die DDR die Schlagbäume nach Osten öffnete.“ *Das Parlament*, Nr. 34/35/17./24. August.  
(<http://www.das-parlament.de/34-35-2001/index2.html>)
- LUSTIG, Nora (1997): „NAFTA: Setting the Record Straight.“ Policy Brief # 20, *The Brookings Institution*, June.  
(<http://www.brook.edu/pa/policybriefs/pb020/pb20.htm>)
- MÄNNLE, Ursula (1997): „Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24/97, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*. Bonn, 3-11.
- MAIER, Jörg (1996a): „Städtenetze und interkommunale Kooperation – Notwendigkeiten, Grenzen und mögliche Handlungsanleitungen.“ Maier, Jörg (Hrsg.): *Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik*. Vorträge im Rahmen des Kolloquiums vom 10. November 1995, veranstaltet von der Europäischen Akademie Bayern und Universität Bayreuth, Bayreuth: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Regionalplanung, Heft 150, 1-6.



MAILLAT, Denis (1988): „Transfrontier Regionalism: The Jura Arc from Basle to Geneva.“ Duchacek, I.D. (Hrsg.): *Perforated Sovereignities and International Relations. Transsovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press, 199-211.

MAJONE, Giandomenico (1994): „Controlling regulatory bureaucracies: Lessons from the American Experience.“ Derlien, Hans-Ulrich / Gerhardt, Uta / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos Verlag, 291-314.

MALCHUS, Viktor Freiherr v. (1996): „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit als wichtige Voraussetzung für die europäische Integration aus europäischer und polnischer Sicht – eine Einführung.“ Planerische und raumordnungsrechtliche Betrachtung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus polnischer und deutscher Sicht. Hannover. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 1-19.

MANNING, Robert (2000): „Five Years After NAFTA. Rhetoric and Reality of Mexican Immigration in the 21<sup>st</sup> Century.“ March. *Center for Immigration Studies*.  
(<http://www.cis.org/articles/2000/naftareport.pdf>).

MARTÍNEZ, Oscar J. (1992) : „Border People and Transnational Interaction.“ Ganster, Paul / Valenciano, Eugenio O. (Hrsg.): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University, 97-104.

MARTÍNEZ, Oscar J. (1996): „Border People and their Cultural Roles: The Case of the US-Mexican Borderlands.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 193-196.

MAYNTZ, Renate (1995): „Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart.“ Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettkat, Ronald (Hrsg.) (1995): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt: Camous Verlag, 131-144.

MENGES, Jochen (1999): „Integrationsaufgaben. Multinationales Korps Nordost in Dienst gestellt.“ *IFDT: Informationen für die Truppe*.  
(<http://www.ifdt.de/091099/Artikel/Print/Menges.htm>)

MESSNER, Dirk (1998): „Architektur der Weltordnung. Strategien zur Lösung globaler Probleme.“ *Internationale Politik*, Nr. 11/98.  
([http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/lehre/messner\\_ss01~1/InternationalePolitik.doc](http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/lehre/messner_ss01~1/InternationalePolitik.doc))

MESSNER, Dirk (2001): „Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik.“ *International Politics and Society* 1/2001, Politik und Gesellschaft.  
([http://ora.fes.de:8081/fes/docs/IPG1\\_2001/ARTMESSNER.HTM](http://ora.fes.de:8081/fes/docs/IPG1_2001/ARTMESSNER.HTM))

METZNER, Clifton G. (1992): „Comments Related to U.S.-Mexican Free Trade Agreement and the Border Environmental Agreement.“ Ganster, Paul / Valenciano, Eugenio O. (Hrsg.): *The Mexican-U.S. Border Region and the Free Trade Agreement*. Institute for Regional Studies of the Californias. San Diego: San Diego State University, 69-71

MIGRATION NEWS 1997. „NAFTA After Three Years.“ Volume 4, Number 8, August.  
([http://migration.ucdavis.edu/mn/archive\\_mn/aug\\_1997-05mn.html](http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/aug_1997-05mn.html))

- MILDENBERGER, Markus (2000): „Versöhnung als Fünfte Kolonne. Zu deutschlandkritischen Tendenzen in der polnischen Publizistik.“ *Dialog*. Deutsch-Polnisches Magazin. März.  
(<http://dgap.org/texte/versoehnung.htm>)
- MILDENBERGER, Markus (2001): „Brücke oder Barriere? Die Rolle der Vertriebenen in den deutsch-polnischen Beziehungen.“ *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, 30. Oktober.  
(<http://dgap.org/texte/bruecke.htm>)
- MILDENBERGER, Markus (2001a): „Funktioniert die ‚Interessengemeinschaft‘? Bilanz eines Jahrzehntes deutsch-polnischer Beziehungen.“ Eberwein, Wolf-Dieter / Kerski, Basil (Hrsg.): Eine Interessen- und Wertegemeinschaft? Die Entwicklung der deutsch-polnischen Beziehungen 1949-1999. Leverkusen.  
(<http://www.dgap.org/texte/depol.pdf>)
- MINGHI, Julian V. (1991): „From Conflict to Harmony in Borderlandscapes.“ Rumley, Dennis / Minghi, Julian V. (Hrsg.): *Geography of Borderlands*. Routledge: London, 15-30.
- MINGHI, Julian V. (1994): „European Borderlands. International Harmony, Landscape Changes and New Conflict.“ Grundy-Warr, Carl (Hrsg.): *Eurasia*. World Boundaries Volume 3, London: Routledge.
- MORAVCSIK, Andrew 1997. „Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation.“ Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos, 219-277.
- MORAVCSIK, Andrew (1997a): „Does the European Union represent an n of 1?“ Four ECSA members tackle the debate over whether or not the European Union is a unique case, and whether it matters. *ESCA Review* Vol. X, No. 3 (Fall), 1-5.  
(<http://www.eustudies.org/N1debate.htm>)
- MORHARD, Bettina (1996): „Der Kulturdialog als vertrauensbildende Maßnahme an der Grenze.“ Dokumentation Zweite Konferenz mit den Euroregionen zwischen der Europäischen Union und der Tschechischen Republik sowie Polen. Karlovy Vary, 31. Oktober bis 2. November. Herausgegeben von Jaedtke, Eckhard/Kunzmann, Bernd. Europäische Kommission, Europäisches Parlament in Berlin, 35-44.
- MÜLLER-GRAF, Peter-Christian (Hrsg.) (1997): „Die europäischen Regionen in der Verfassung der EG.“ *integration 3/97*, Vierteljahresschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration
- NAMINEWS (1996) „BECC starts Small Communities Initiative.“ Volume 16, *The North American Institute*.  
([http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue\\_16/news.html](http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue_16/news.html))
- NAMINEWS 1996a. „Border Volunteer Corps Killed.“ Volume 16, *The North American Institute*.  
([http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue\\_16/news.html](http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue_16/news.html))
- NAMINEWS (1996b): „Public Citizens Issues Report Critical of NAFTA.“ Volume 16, *The North American Institute*.  
(<http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue16/news.html>)

NEDELMANN, Brigitta (1995) „Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen.“  
Nedelmann, Birgitta (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Sonderheft 35/1995. Opladen: Westdeutscher Verlag, 15-40.

NICE, David C. (1998): „The Intergovernmental Setting of State-Local Relations.“ Hanson, Russell L. (Hrsg.): *Governing Partners – State-Local Relations in the United States*. Indiana University. Boulder: WestView Press, 17-36.

NIESSEN, Jan (2001): „The Shaping of EU Policies on Free Movement, Internal Mobility and Immigration.“ Hintergrund-Analyse, abrufbar über German Marshall Fund Website:  
(<http://www.gmfus.org/Apps/GMF/GMFUSWebwelcome.nsf/f32777d3ebb5f48a852568eb0062abf4/ef12caaa552f63f785256ae7004d0b60?OpenDocument>)

NIESSEN, Jan / ROWLANDS, Susan (Hrsg.) (2000) „The Amsterdam Proposals or How to Influence Policy Debates on Asylum and Immigration.“ Published by the *European Network Against Racism* (ENAR), the *Immigration Law Practitioners' Association* and the *Migration Policy Group*.  
(<http://www.enar-eu.org/en/publication/4thpube.pdf>)

NISSEN, Bruce (o.J.): „Alliances Across the Border: The U.S. Labor Movement in the Era of Globalization.“ *Center for Labor Research*. Florida International University  
(<http://www.labournet.org/discuss/GLOBAL/nissen.html>)

NOTHNAGLE, Alan (1996): „Die Oder-Neiße-Grenze und die Politik der SED.“ Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg 22-41.

ORIHUELA, Sergio Estrada / KIY, Richard (1998): „The Handling of Hazardous Industrial Waste on the U.S.-Mexico Border.“ Kiy, Richard / Wirth, John D. (Hrsg.): *Environmental Management on North America's Borders*. College Station: Texas A&M University Press, 234-246.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. (1998): „Improvements at the Border.“ International Migration Policy Program Afternoon Briefing *The U.S.-Mexico Border: Present and Future Challenges*, *Carnegie Endowment for International Peace*, 24. November  
(<http://www.ceip.org/programs/migrat/Old/BBDP.html>)

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. / WALLER MEYERS, Deborah (2001) : „Overview, Context, and a Vision for the Future.“ Papademetriou, Demetrios / Waller Meyers, Deborah (Hrsg.): *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1-40.

PAU, Petra / SCHUBERT Katina (1999): „Bundesgrenzschutz. Eine omnipräsente und omnipotente Bundespolizei?“ *Bürgerrechte&Polizei/CILIP* 62 (1/99).  
<http://www.infolinks.de/medien/cilip/ausgabe/62/bgs.htm>

PAVLAKOVICH, Vera P. (1999): „Indicators of Progress“. *Arizona-Mexico Annual*. Phoenix: Governor's Office, 22.

PEACH, James T. (1987): „Some Comments on the Current Status of U.S.-Mexican Cross-Border Relations.“ Ercmann, Sevine (Hrsg.): *Cross-Border Relations - European and North American Perspectives*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 65-82.

PEACH, James / WILLIAMS, James (1999): „Borderlands Demographic Trends.“ *borderlines* 58, volume 7, August.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1999/bl58/bl58demo.html>)

PHILIPP, Christiane E. (1993): „Deutsche Rechtsprechung in völkerrechtlichen Fragen 1993. II. Völkerrechtliche Verträge.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg.

[http://www.virtual-institute.de/en/rspr93/er93\\_4.cfm](http://www.virtual-institute.de/en/rspr93/er93_4.cfm)

PLÖHN, Jürgen; STEFFANI, Winfried (1997): „Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland.“ Hartmann, Jürgen (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Bundesländer*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 19-34.

PURCELL, Susan Kaufman (1997): „The Changing Nature of US-Mexican Relations.“ *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, volume 39, issue 1 spring, 137-152.

RAIBLE, Karin (1998): „Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1998. III. Staaten und Regierungen.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg.

[http://www.virtual-institute.de/en/prax1998/epr98\\_4.cfm](http://www.virtual-institute.de/en/prax1998/epr98_4.cfm)

RIEDEL, Jürgen / UNTIEDT, Gerhard (Hrsg.) (2001): *Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der Mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung*. Untersuchung zu Deutschland. Kurzfassung. Preparity – Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung Deutschland, Italien, Österreich. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und mit Unterstützung der Europäischen Union.

[http://preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/de/summary\\_unt\\_022001.pdf](http://preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/de/summary_unt_022001.pdf)

RIEDEL, Jürgen (2001): „Eu-Osterweiterung und Unternehmenskooperation in den deutsch-polnischen und deutsch-tschechischen Grenzregionen.“ Teilprojekt D-8. Riedel, Jürgen; Untiedt, Gerhard (Hrsg.): *Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der Mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung*. Untersuchung zu Deutschland. Kurzfassung. Preparity – Transnationales Projekt zur Vorbereitung der EU-Erweiterung Deutschland, Italien, Österreich. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie und mit Unterstützung der Europäischen Union.

[http://preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/de/veroeffentlichungen\\_d8\\_end.pdf](http://preparity.wsr.ac.at/public/veroeffentlichungen/de/veroeffentlichungen_d8_end.pdf)

REID, John / CHURCH, Andrew (1998): „Transfrontier Cooperation and the Borders in the European Union.“ Boon-Thang, Lee Bahrin / Tengku, Shamsul (Hrsg.): *Vanishing borders: The New international order of the 21st Century*. Brookfield: Ashgate Publishing Company, 175-193.

RÖBEN, Volker (1996): „Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1996.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und internationales Recht Heidelberg.

[http://www.virtual-institute.de/en/prax1996/epr96\\_.cfm](http://www.virtual-institute.de/en/prax1996/epr96_.cfm)

RUTOWSKA, Maris (1996): „Die regionale Zusammenarbeit in der deutsch-polnischen Grenzregion in den Jahren 1945-1989.“ Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg, 42-48.

SÁNCHEZ-RODRÍGUEZ, Roberto A. / VON MOLTKE, Konrad / MUMME, Steven / KIRTON, John / MUNTUN, Don (1998): „The Dynamics of Transboundary Environmental Agreements in North America.“ Kiy, Richard / Wirth, John D. (Hrsg.): *Environmental Management on North America's Borders*. College Station: Texas A&M University Press, 32-49.

SANGER, Carol (1996): „BECC/NADBank Update.“ *AMJ*, November, Phoenix: Governor's Office, 32.

- SCHARPF, Fritz W. (1992): „Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen.“ Benz, Arthur / Scharpf, Fritz W. / Zintl, Reinhard (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/M./ New York: Campus, 11-26.
- SCHARPF, Fritz W. (1994): „Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte.“ Derlien, Hans-Ulrich / Gerhardt, Uta / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos Verlag, 381-407.
- SCHARPF, Fritz W. (1994a): „Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt.“ *MPIFG Discussion Paper 4/94*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- SCHARPF, Fritz W. (1994b): „Community and Autonomy Multilevel Policy-Making in the European Union.“ EUI Working Paper RSC No. 94/1. Badia Fiesolana, Florence: European University Institute
- SCHERER, Antje (1998): „Woran erkennt der Taxifahrer einen illegal Eingereisten? Veränderte Form der Flüchtlingsfahndung im Grenzgebiet.“ *Lira massenzeitung*. (<http://www.uni-duisburg.de/AL/lira/zeitung1/7.htm>)
- SCHMACHTENBERG, Rolf (1998): „Arbeitsmarktpolitische Erwartungen an eine integrierte, grenzüberschreitende Wirtschaftsregion.“ Beitrag zur Internationalen Konferenz der *Stiftung Entwicklung und Frieden* zum Thema Partnerschaften in den mittelosteuropäischen Grenzregionen. Frankfurt/Oder vom 4. bis 6. September. ([http://bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/pro\\_euro/schmach.html](http://bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/pro_euro/schmach.html))
- SCHMIDT, Manfred G. (1991): „Innere Sicherheit.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. München: Pieper, 248-249.
- SCHMIDT, Samuel (1996): „Stereotypes, Culture and Cooperation in the US-Mexico Borderlands.“ Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 197-208.
- SCHMIDT, Vivien A. (1997): „European Integration and Institutional Change: The Transformation of National Patterns of Policy-making.“ Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Institutionenwandel*. Leviathan-Sonderheft 16/96. Opladen: Westdeutscher Verlag, 143-180.
- SCHNEIDER, Julie (2000) „NAFTA & Transportation: Impacts on the U.S.-Mexico Border.“ *borderlines* 67, Volume 8, Nr. 5, June. (<http://www.zianet.com/irc1/bordline/2000/bl67/bl67nafta.html>)
- SCHNEIDER, Reinhard (1993): „Lineare Grenzen – vom frühen bis zum späten Mittelalter.“ Haubrichs, Walter / Schneider, Reinhard (Hrsg.): *Grenzen und Grenzregionen*. Veröffentlichung der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung. Saarbrücken: Kommissionsverlag Saarbrücker Druckereien, 51-68.
- SCHOTT, Jeffrey J. (1999): „Reflections on NAFTA.“ *Institute for Internationale Economics*. ([http://www.asdeq.umontreal.ca/publications/acte99/Chap04\\_Schott.pdf](http://www.asdeq.umontreal.ca/publications/acte99/Chap04_Schott.pdf))
- SCHUBERT, Klaus (1998): „Netzwerkanalyse.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Politische Begriffe. Lexikon der Politik. Bd. 7*. München: Verlag C.H. Beck, 419-422.
- SCHUCK, Peter H. (1996): „The Message of 187. Facing Up to Illegal Immigration“, *The American Prospect*, nr. 21. Spring, 85-92. (<http://epn.org/prospect/21/21schu.html>)

SCHULTZ, Helga (1996): „Die Oderregion in wirtschafts- und sozialhistorischer Perspektive“, in: Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg, 79-113.

SCHULTZ, Helga (2000) „Von der Nachkriegszeit zur postsozialistischen Staatenwelt.“ In: Schultz, Helga (Hrsg.): *Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung*. Bd. 6 Frankfurter Studien zur Grenzregion. Frankfurt/Oder  
(<http://www.wsgn.uni-ffo.de/fst/band6fst.html>)

SCHULTZE, Rainer-Olaf (1995): „Föderalismus.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 155-163.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (1998): „Verhandlungssysteme.“ Nohlen, Dieter et al. (Hrsg.): *Politische Begriffe . Lexikon der Politik*. Bd. München: C.H.Beck, 680-682.

SCHUMANN, Wolfgang (1997): „Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses supranationaler und intergouvernementaler Elemente in der Europäischen Union.“ Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 183-217.

SCHUMANN, Wolfgang (2000.): „Vorlesung: Theorien regionaler Integration.“ Online-Version:  
([http://www.politik-international.de/vl\\_integrationsstheorie.htm](http://www.politik-international.de/vl_integrationsstheorie.htm))

SCHWAB, Oliver (1997): „Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze – gefangen im Politik- und Verwaltungsnetz?“ *Raumplanung und Raumordnung*, Heft 1.1997, 55. Jahrgang, 4-13.

SCOTT, Richard W. (1994): „Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems.“ Derlien, Hans-Ulrich / Gerhardt, Uta / Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos Verlag, 203-221.

SCOTT, James W. (1996a): „Dutch-German Euroregions: A Model for Transboundary Cooperation?“, Scott, James / Sweedler, Alan / Ganster, Paul / Eberwein, Wolf-Dieter (Hrsg.): *Border Regions in Functional Transition: European and North American Perspectives*. Institute for Regional Development and Structural Planning. Erkner, 83-106.

SCOTT, James W. / COLLINS, Kimberly (1997): „Introducing Transboundary Regionalism in Asymmetric Situations: The Case of the German-Polish Border.“ *Journal of Borderland Studies*. Vol. XII, Nos. 1&2, Spring and Fall 1997, 97-121.

SEIDEL, Frank (1994): „Zu den Rechten der Länder beim Abschluß völkerrechtlicher Vereinbarungen im Anwendungsbereich von Art. 23 und 32 des Grundgesetzes.“ Simon, Helmut / Franke, Dietrich; / Sachs, Michael (Hrsg.): *Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 305-312.

SEIDELMANN, Reimund (1994): „Außenpolitik.“ Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 6. München: C.H. Beck, 42-49.

SELTZER, Nate (1998): „Immigration Law Enforcement and Human Rights Abuses. Persistent Impunity, Growing Problems.“ *borderlines 50*, Volume 6, Nr. 9, November.  
(<http://www.zianet.com/irc1/bordline/1998/bl50/bl50immi.html>)

SHARP, Jane M.O. (1997): „British Views on NATO Enlargement.“ Conference: NATO Enlargement: The National Debates over Ratification. 7. Oktober.

<http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/sharp.htm>)

SHAW, Jo (1998): „Constitutional Settlements and the Citizens after Amsterdam.“ Neunreither, K. / Wiener, A. (Hrsg.): *Beyond Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy in the EU*. Oxford: Oxford University Press. Online-version: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-7-.html>)

SHELL, Kurt L. (1998): „Der Oberste Gerichtshof.“ Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag, 170-182.

SHERIDAN, Thomas E. (1996a): „La Crisis.“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Comparative Perspectives*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 162-169.

SIEDSCHLAG, Alexander (2000): „Ansichten der deutschen politischen Elite zur europäischen Sicherheitsarchitektur.“ *Vortrag auf der Tagung Zehn Jahre deutsch-polnische Partnerschaft: Neue Herausforderungen und Chancen*. West-Institut, Posen, 8.-9. Dezember. <http://amor.rz.hu-berlin.de/~h0936dbk/poznan.html>)

SILVA-HERZOG, Jesus (1999): „Challenging the U.S.-Mexico Relationship.“ *UC Mexus News*, Number 36, Winter. <http://ucmexus.ucr.edu/ucmnews/challenge.htm>)

SIMON, Helmut (1994): „Staatsziele.“ Simon, Helmut / Franke, Dietrich / Sachs, Michael (Hrsg.): *Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag, 85-94.

SIMON, Julian L. (1995): „Immigration. The Demographic & Economic Facts.“ Published by the *Cato Institute* and the *National Immigration Forum*. December 11. [http://www.cato.org/pubs/policy\\_report/pr-immig.html](http://www.cato.org/pubs/policy_report/pr-immig.html))

SIMON, Titus (1998): „Stichwort: Sicherheitspartnerschaften.“ Kommunalpolitische Infothek der *Heinrich Böll Stiftung* <http://www.kommunale-info.de/index00.html?Themen/Sicherheit/Partner.htm>)

SLUGOCKI, Janusz (Hrsg.) (1993): *Regionalism in Europe – Traditions and New Trends*. Geneva: European Center for Regional and Ethnic Studies.

SOLIS, Arturo (1998): „Human Rights on Mexico’s Northern Border. Frequent Abuse against a Backdrop of Impunity.“ *borderlines 51*, Volume 6, Nr. 10. December. <http://www.zianet.com/irc1/bordline/1998/bl51/bl51abus.html>)

SPROUSE, Terry / MUMME, Stephen (1997): „Beyond BECC: Envisioning Needed Institutional Reforms for Environmental Protection on the Mexico-U.S. Border.“ Paper presented at the *Meeting of the Association of Borderlands Scholars*, Western Social Science Association Annual Meeting, Albuquerque, New Mexico, April 23-26, 1997.

STODDARD, Ellwyn R. (1986): „Problem solving along the US-Mexico Border: A United States View.“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *Across Boundaries – Transborder Interaction in Comparative Perspective*. El Paso: Texas Western Press, 57-79.

STOLL, Peter-Tobias (1994): „Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1994.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg. [http://www.virtual-institute.de/en/prax1994/epraxb94\\_cfm](http://www.virtual-institute.de/en/prax1994/epraxb94_cfm))

- STONECASH, Jeffrey M. (1998): „The Politics of State-Local Fiscal Relations.“ Hansen, Russell L. (Hrsg.): *Governing Partners. State-Local Relationships in the United States*. Boulder, Colorado: Westview Press, 75-91.
- STRASSOLDO, Raimondo (1989): „Border Studies: The Case of the Arts in Europe.“ Asiawaju, A.I. (Hrsg.): *Borderlands in Africa – A Multidisciplinary and Comparative Focus on Nigeria and West Africa*. University of Lagos Press 385-396.
- STURM, Roland (1995): „Regionen/Regionalismus.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 645-647.
- STURM, Roland (1997): „Regions in the New Germany.“ Keating, Michael / Loughlin, John (Hrsg.): *The Political Economy of Regions*. London: Frank Cass, 275-291.
- STURM, Roland (1997a): „Föderalismus in Deutschland und in den USA – Tendenzen der Angleichung?“ *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 2/97. Westdeutscher Verlag, 335-345.
- SWAIN, Nigel (1996): „Agriculture in Poland and the Former GDR: A Research Agenda for the Oder Region.“ Schultz, Helga / Nothnagle, Alan (Hrsg.): *Grenze der Hoffnung*. Potsdam: Verlag für Berlin-Brandenburg 139-160.
- TATUM, Charles M. (2001): „Chicano Popular Culture : Que habre el pueblo.“ Arizona Board of Regents. University of Arizona Press  
(<http://www.uapress.arizona.edu/samples/sam1406.htm>)
- TAYLOR, Jerry (1993): „Trade Pact with Canada & Mexico is No Threat to U.S. Sovereignty.“ 16. November. *Cato Institute*  
(<http://www.cato.org/research/articles/taylor-931116.html>)
- TOLAN, Sandy (1996): „La Frontera: Land of Opportunity or Place of Broken Dreams?“ Martínez, Oscar J. (Hrsg.): *The U.S.-Mexico Borderlands. Historical and Contemporary Perspectives*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resource Inc., 203-212.
- TROEGER-WEIß, Gabi (1996): „Netzwerke im grenzüberschreitenden Bereich – Herausforderungen und Strategieansätze in der EUREGIO EGRENSIS.“ Maier, Jörg (Hrsg.): *Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik*. Vorträge im Rahmen des Kolloquiums vom 10. November 1995, veranstaltet von der *Europäischen Akademie Bayern* und Universität Bayreuth, Bayreuth: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Regionalplanung, Heft 150, 33-51.
- URBAN-WIEGLEB, Birgit (1996): „Der Einfluß der Grenzlage auf die wirtschaftliche Entwicklung Ostbrandenburgs.“ Höhner, Dirk (Hrsg.): *An der Grenze. Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostbrandenburg*, Frankfurt (Oder): kowa-Schriftenreihe, 11-24.
- UVB (2000): „Standortwettbewerb erzwingt weitere Anstrengungen.“ Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg. Pressemitteilung 14. März.  
(<http://www.uvb-online.de/jpk.html>)
- UVB (1999): „Wirtschaftliche Zweiteilung zwischen ‚Hauptstadtregion‘ und Randregionen Brandenburgs schwierigste Herausforderung.“ Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg. Pressemitteilung vom 9. März.  
(<http://www.uvb-online.de/jpk99.html>)
- VARADY, Robert G. / COLNIC, David / MERIDETH, Robert / SPROUSE, Terry (1996): „The U.S.-Mexican Border Environment Cooperation Commission.“ *Journal of Borderland Studies*, Vol. XI, No. 2, Fall 1996.



- VOIGT, Karsten (1996): „NATO enlargement: Sustaining the Moment.“ *NATO Review* Webedition No. 2, March, Vol 44, 15-19.  
(<http://www.nato.int/docu/review/1996/9602-4.htm>)
- WALK, Franz (1994): „Euroregionen im deutsch-polnischen Grenzgebiet. Rahmenbedingungen grenzüberschreitender kommunaler Zusammenarbeit.“ Vortragspapier. Berlin. März.
- WALTER, Christian (1993): „Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1993.“ Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg.  
([http://www.virtual-institute.de/en/prax1993/epr93\\_.cfm](http://www.virtual-institute.de/en/prax1993/epr93_.cfm))
- WALTER, Gerd (1998): „Ostsee-Kooperation – eine Erfolgsgeschichte.“ *Internationale Politik*, Februar 1998. Nr. 2. Bonn: *Europa Archiv*, 47-53.
- WASSER, Hartmut (1998): „Die Interessengruppen.“ Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag, 297-314.
- WEINTRAUB, Sidney (2000): „NAFTA Evaluation.“ Issues in International Political Economy. 8. August, Number 8. *Center for Strategic and International Studies*.  
(<http://www.csis.org/americas/pubs/weintraubnewsletters082000.html>)
- WELCH, Richard V. (1996): „Redefining the Frontier: Regional Development in the Postwelfare Era.“ Gradus, Yehuda / Lithwick, Harvey (Hrsg.): *Frontiers in Regional Development*. Boston: Rowman&Littlefield.
- WELZ, Wolfgang (1998): „Die bundesstaatliche Struktur.“ Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*, München; Wien: R. Oldenbourg Verlag, 80-108.
- WELZ, Wolfgang (1998a): „Budget und Haushaltsverfahren.“ Jäger, Wolfgang / Welz, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch*, München; Wien: R. Oldenbourg Verlag, 198-211.
- WESSELS, Wolfgang (1998): „Flexibility, Differentiation and Closer Cooperation: The Amsterdam Provisions in the Light of the Tindemans Report.“ Westlake, Martin (Hrsg.): *The European Union Beyond Amsterdam. New Concepts of European Integration*. London, U.K.: Rutledge, 76-98.
- WESTLAKE, Martin (1998) „The book and the Man.“ Westlake, Martin (Hrsg.): *The European Union Beyond Amsterdam. New Concepts of European Integration*. London, U.K.: Rutledge, 1-15.
- WIARDA, Howard J. (1997): „Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy Toward Latin America at the Turn of the Century.“ *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Volume 39, Nr. 1. Spring, 13-32.
- WIENHOLTZ, Ekkehard (1995): „Politikverflechtung in der Region Nord.“ Bentele, Karlheinz / Reissert, Bernd / Schettkat, Ronald (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*. Fritz W. Scharpf. Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt: Camous Verlag, 177-195.
- WIESENTHAL, Helmut (1996): „Die neuen Bundesländer als Sonderfall der Transformation in den Ländern Ostmitteleuropas.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn

- WILLIAMS, Bruce A. (1999): „Economic Regulation and Environmental Protection.“ Gray, Virginia / Hanson, Russell, L. / Jacob, Herbert (Hrsg.): *Politics in the American States. A Comparative Analysis*. Washington, D.C.: CQ Press, 434-473.
- WILLIAMS, Edward J. (1996): „The Maquiladora Industry and Environmental Degradation in the United States-Mexico Borderlands.“ *St. Mary's Law Journal*, Volume 27, Number 4. San Antonio, Texas: St. Mary's University, 765-815.
- WINKLER, Günther (1997): „Raum und Recht.“ Erstveröffentlichung: Vortrag gehalten im Europa-Institut der Universität des Saarlandes, 25. November.  
(<http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Winkler.html#top>)
- WINTERS, Richard F. (1999): „The Politics of Taxing and Spending.“ Gray, Virginia / Hanson, Russell, L. / Jacob, Herbert (Hrsg.): *Politics in the American States. A Comparative Analysis*. Washington, D.C.: CQ Press, 304-348.
- WIRTH, John D. (1996): „Advancing the North American Community.“ *The American Review of Canadian Studies*, Summer, 261-273.  
([http://www.northamericaninstitute.org/na\\_community/advancing.html](http://www.northamericaninstitute.org/na_community/advancing.html))
- WIRTH, John (1999): „Advancing the North American Community: The Role of the Community Service and Volunteering.“ Conference Report and Proposal: El Paso, November 11. *The North American Institute*.  
(<http://www.northamericaninstitute.org/communityService/reportProposal.html>)
- WISE, Carol (o.J.): „Western Hemisphere Integration: The Role of the Private Sector.“ *Johns Hopkins University*, Washington D.C.  
(<http://www.robarts.yorku.ca/pdf/wisesi.pdf>)
- WISE, Tim / WATERS, Eliza (2001): „Community Control in a Global Economy: Lessons from Mexico's Economic Integration Process.“ Global Development and Environment Institute. Working Paper No. 01-03, February.  
<http://ase.tufts.edu/gdae/downloads/WorkingPapers/CommControl.PDF>
- WITT, Andrea (2000): „The Utility of Regionalism for Comparative Research on Decision-Making Processes: A Political Science Perspective.“ Paper presented on the Conference *Concepts of Regionalism, University of North Carolina, Center for the Study of the American South*, Chapel Hill, North Carolina. March 23-26.
- WITT, Andrea (2001): „National Borders: Images, Functions, and Their Effects on Cross-Border Cooperation in North America and Europe.“ Papademetriou, Demetrios / Waller Meyers, Deborah (Hrsg.): *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 166-199.
- WITT, Andrea (2001a): „Aktuelles zur Amerikanischen Einwanderungspolitik.“ *Friedrich Naumann Stiftung*. Internationaler Politikdialog. Newsletter.
- WITT, Andrea (2003): „Reflections on Borders.“ Beschoor Plug, Hugo / Christiaanse, Kees / Lohrmann, Karen (Hrsg.): *Clear Skies with Patches of Grey*. TU Berlin, Institut für Städtebau und Architektur. Wagemann GmbH, S. 52-59
- WITTENBROCK, Rolf (1993): „Die Auswirkungen von Grenzverschiebungen auf Stadtentwicklung und Kommunalverfassung.“ Haubrichs, Walter / Schneider, Reinhard (Hrsg.): *Grenzen und Grenzregionen*. Veröffentlichung der Kommission für Saarländische Landesgeschichte und Volksforschung. Saarbrücken: Kommissionsverlag Saarbrücker Druckereien, 239-266.

WOLF, Klaus Dieter (1994): „Regimeanalyse.“ Boekh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 6. München: C.H. Beck, 422-429.

WOLF, Klaus Dieter (1996): „Kooperationstheoretische Ansätze.“ Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Die Europäische Union. Lexikon der Politik* Bd. 5. München: C.H. Beck.

WOLF, Klaus Dieter (1997): „Die Integrationsforschung integrieren.“ Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag 7-15.

WOLFF, Brigitta / NEUBURGER, Rahild (1995): „Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomie.“ Jansen, Dorothea / Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion: Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, 74-94.

WOLTERS, Menno (1994): „Euregios along the German Border.“ Bullmann, Udo (Hrsg.): *Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos, 407-418.

WRIGHT, Bruce / HOWARD, Gail (1996): „A Regional Development Vision for Arizona-Sonora“, *Arizona Mexico Journal*, Publikation der Arizona-Mexico Commission, November. Phoenix: Governor's Office, 22-24.

WRIGHT, Richard (1997): „Transnationalism, Nationalism, and International Migration: The Changing Role and Relevance of the State.“ Staeheli, Lynn A. / KODRAS Kodras, Janet E. / FLINT, Colin (Hrsg.): *State Devolution in America – Implications for a diverse Society*. Urban Affairs Annual Review 48. Thousand Oaks: Sage, 206-220.

ZECK, Hildegard (1996): „Städtenetze im mittelfentralen Bereich – das Beispiel des Städte-Quartetts Damme-Diepholz-Lohne-Vechta.“ Maier, Jörg (Hrsg.): *Netzwerke in der Kommunal- und Regionalpolitik*. Vorträge im Rahmen des Kolloquiums vom 10. November 1995, veranstaltet von der Europäischen Akademie Bayern und Universität Bayreuth, Bayreuth: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Regionalplanung, Heft 150, 23-32.

ZIMMERMANN, Elisabeth (2000): „EU-Asylpolitik verantwortlich für zunehmenden Menschen schmuggel.“ 2. September, *World Socialist Web Site*  
(<http://www.wsws.org/de/2000/sep2000/asyl-s02.shtml>)

ZINTL, Reinhard (1992): „Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung.“ Benz, Arthur et al. (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt/Main; New York: Campus, 97-146.

ZÜRN, Michael (1994): „Neorealistic und realistische Schule.“ Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 6. München: C.H. Beck, 309-322.

## **Gesetzestexte/Verordnungen/Verträge**

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1993): Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. 31. Juli, L 193/34.  
(<http://www.europa.int/eur-lex>)

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1999): Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. Veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte. 26. Juni, L 161/1 – L 161/42.  
([http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/compare/irfo\\_de.pdf](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/compare/irfo_de.pdf))

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT (1999a): Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. Veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte. 13. August, L213/1-4.  
([http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/sf20002006/pdf/FEDER\\_de.pdf](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/sf20002006/pdf/FEDER_de.pdf))

AUSWÄRTIGES AMT (1990): Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Republik Polen über die Bestätigung der zwischen ihnen bestehenden Grenze vom 14. November 1990.  
(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/dokumente/6-1ao.pdf>)

AUSWÄRTIGES AMT (1991): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991.  
(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/dokumente/6-1aq.pdf>)

EG (1957): Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft 25. März. Konsolidierte Fassung durch den Vertrag von Amsterdam 1997. Luxemburg: Amt für die amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.  
([http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf))

EGKS (1951): Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) 18. April. Konsolidierte Fassung durch den Vertrag von Amsterdam 1997. Luxemburg: Amt für die amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.  
([http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf))

EINIGUNGSVERTRAG (1990): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands. BGBl. 1990 II S. 885.  
(<http://www.bpb.de/>)

EU (1992): Vertrag über die Europäische Union (Maastricht-Vertrag), 7. Februar. Konsolidierte Fassung durch den Vertrag von Amsterdam 1997. Luxemburg: Amt für die amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.  
([http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_de.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf))

EU (2000): Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Brüssel, 28. Juli.  
(<http://ue.eu.int/dfdocs/DE/04422de.pdf>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1995): Weißbuch – Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union. KOM(95) 163, Mai.  
(<http://europa.eu.int/en/record/white/east955/index.htm>)

EUROPARAT (1950): Satzung. London, 5. Mai.  
(<http://www.uni-potsdam.de/u/mrz/coe/statutde.htm>)

EUROPARAT (1980): Europäisches Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften. Madrid, 21. Mai.  
(<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>)

EUROPARAT (1985): „European Charter of Local Self-Government.“ Straßburg, 15. Oktober.  
(<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>)

EUROPARAT (1995): „Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities.“ Straßburg, 9.November.

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/cadreprincipal.htm>

EUROPA-RECHT (1997): Gesetzestexte zur Europäischen Union, EG-Vertrag, Gerichtsbarkeit, Europarat-Satzung, Menschenrechtskonvention, München: Beck.

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31989R3906.

Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für die Republik Ungarn und die Volksrepublik Polen.

Amtsblatt nr. L 375 vom 23/12/1989 S. 0011 - 0012

Finnische Sonderausgabe...: Kapitel 11 Band 15 S. 172

Schwedische Sonderausgabe...: Kapitel 11 Band 15 S. 172

Nachfolgende Änderungen:

Geändert durch [390R2698](#) (ABl. L 257 21.09.1990 S.1)

Geändert durch [391R3800](#) (ABl. L 357 28.12.1991 S.10)

Geändert durch [392R2334](#) (ABl. L 227 11.08.1992 S.1)

Geändert durch [393R1764](#) (ABl. L 162 03.07.1993 S.1)

Geändert durch [395R1366](#) (ABl. L 133 17.06.1995 S.1)

Geändert durch [396R0463](#) (ABl. L 065 15.03.1996 S.3)

Geändert durch [396R0753](#) (ABl. L 103 26.04.1996 S.5)

Geändert durch [399R1266](#) (ABl. L 161 26.06.1999 S.68)

Geändert durch 300R2666 (ABl. L 306 07.12.2000 S.1)

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1989/de\\_389R3906.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1989/de_389R3906.html)

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 21993A1231(18).

Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits - Protokoll Nr. 1 über die Bestimmungen für die Textilwaren - Protokoll Nr. 2 über die Bestimmungen für die unter den Vertrag über die Gründung der Europäeischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl fallenden Erzeugnisse - Protokoll Nr. 3 über die Handelsbestimmungen für die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse - Protokoll Nr. 4 über die Ursprungsregeln für die Gewährung der Zollpräferenzen - Protokoll Nr. 5 enthält die Sonderbestimmungen für den Handel zwischen der Republik Polen einerseits und Spanien und Portugal andererseits - Protokoll Nr. 6 über Amtshilfe im Zollbereich - Schlussakte - Gemeinsame Erklärungen der Vertragsparteien.

Amtsblatt Nr. L 348 vom 31/12/1993 S. 0002 - 0180

Finnische Sonderausgabe: Kapitel 11 Band 26 S. 0004

Schwedische Sonderausgabe: Kapitel 11 Band 26 S. 0004

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=21993A1231\(18\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=21993A1231(18)&model=guichett)

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31994R1628.

Verordnung (EG) Nr. 1628/94 der Kommission vom 4. Juli 1994 über die Durchführung eines Programms über grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Ländern in Mittel- und Osteuropa und Mitgliedstaaten der Europäeischen Union im Rahmen der Aktion PHARE.

Amtsblatt nr. L 171 vom 06/07/1994 S. 0014 - 0016

Finnische Sonderausgabe...: Kapitel 11 Band 32 S. 78

Schwedische Sonderausgabe...: Kapitel 11 Band 32 S. 78

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31994R1628&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31994R1628&model=guichett)

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31998R0622.

Verordnung (EG) Nr. 622/98 des Rates vom 16. März 1998 über die Hilfe für die beitriftswilligen Staaten im Rahmen der Heranführungsstrategie, insbesondere über die

Gründung von Beitrittspartnerschaften.

Amtsblatt nr. L 085 vom 20/03/1998 S. 0001 - 0002

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31998R0622&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31998R0622&model=guichett))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31998D0260.

98/260/EG: Beschluss des Rates vom 30. März 1998 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen.

Amtsblatt nr. L 121 vom 23/04/1998 S. 0006 - 0010

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1998/de\\_398D0260.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1998/de_398D0260.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31998Y1116(01).

Sonderbericht Nr. 15/98 über die Bewertung der Strukturfonds-Interventionen in den Zeiträumen 1989-1993 und 1994-1999, zusammen mit den Antworten der Kommission (Vorgelegt gemäss Artikel 188c Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags).

Amtsblatt nr. C 347 vom 16/11/1998 S. 0001 – 0047

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1998/de\\_398Y1116\\_01.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1998/de_398Y1116_01.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31999R1267.

Verordnung (EG) Nr. 1267/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt.

Amtsblatt nr. L 161 vom 26/06/1999 S. 0073 – 0086

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de\\_399R1267.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de_399R1267.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 31999D0851.

1999/851/EG: Beschluss des Rates vom 6. Dezember 1999 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Republik Polen.

Amtsblatt nr. L 335 vom 28/12/1999 S. 0008 – 0014

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31999D0851&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31999D0851&model=guichett))

Nachfolgende Änderungen:

Durchgeführt durch [399R2759](#) (ABl. L 331 23.12.1999 S.51)

Siehe [300R2222](#) (ABl. L 253 07.10.2000 S.5)

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de\\_399R1268.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de_399R1268.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 41999Y1223(01).

Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 9. Dezember 1999 über die Zusammenarbeit mit den mittel- und osteuropäischen Bewerberländern und Zypern im Bereich des Katastrophenschutzes.

Amtsblatt nr. C 373 vom 23/12/1999 S. 0002 – 0002

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de\\_499Y1223\\_01.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1999/de_499Y1223_01.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 32000Y0221(01).

Sonderbericht Nr. 5/99 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des Phare-Programms (1994 - 1998), zusammen mit den Antworten der Kommission.

Amtsblatt nr. C 048 vom 21/02/2000 S. 0001 – 0024

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/2000/de\\_300Y0221\\_01.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/2000/de_300Y0221_01.html))

GELTENDES GEMEINSCHAFTSRECHT Dokument 32000Y0523(01).

Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28. April 2000 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums - Interreg III.

Amtsblatt nr. C 143 vom 23/05/2000 S. 0006 - 0029

[http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/2000/de\\_300Y0523\\_01.html](http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/2000/de_300Y0523_01.html))

GESETZ ZU DEM EUROPA-ABKOMMEN vom 16. Dezember 1991 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten und der Republik Polen, vom 23. August 1993.  
BGBI. 1993 Teil II S. 1316

(<http://www.jura.uni-sb.de/BGBI/TEIL2/1993/19931316.2.HTML>)

GRUNDGESETZ für die Bundesrepublik Deutschland (GG). Vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002.

([http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg\\_07\\_02.pdf](http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_07_02.pdf))

KSZE (1973): Helsinki-Konsultationen. Schlussempfehlungen. 8. Juni.

(<http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/mcs/helfr73g.htm>)

KSZE (1975): CSCE. Helsinki. Final Act. 1. August

(<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/helfa75e.htm>)

KSZE (1990): Erklärung der Staats- und Regierungschefs zum Abschluß des KSZE-Gipfeltreffens in Paris. „Charta von Paris für ein neues Europa.“ 19.-21. November  
Auszug aus Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 24. November 1990. Nr. 137, S. 1409-1415.

(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/dokumente/6-1ap.pdf>)

KSZE (1992): CSCE Helsinki Summit. „The Challenges of Change.“ Helsinki: 9.-10. Juli

([http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/hels92e.htm#Anchor\\_TH\\_45669](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/hels92e.htm#Anchor_TH_45669))

KSZE (1994): CSCE Budapest Summit. „Towards a Genuine Partnership in a New Era.“  
Budapest: 5.-6. Dezember

(<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/buda94e.htm>)

LA PAZ AGREEMENT (1983): Agreement between the United States of America and the United Mexican States on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Border Area. 14. August, La Paz.

(<http://yosemite.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/ae0396372fe73b828825671c007e0b90/208f81d47fde81b9882566b10061cbc2?OpenDocument>)

NATO (1994): Partnership for Peace: Invitation Document issued by the Heads of State and government participating in the Meeting of the North Atlantic Council. Brüssel, 10. Januar.

(<http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110a.htm>)

NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT (NAFTA) (1992) between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America.

(<http://www.sice.oas.org/trade/nafta.stm>)

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON ENVIRONMENTAL COOPERATION (NAAEC) (1992) between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America.

(<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/env-9141.stm>)

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC) (1992) between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America.

(<http://www.sice.oas.org/trade/nafta/labor-c1.stm>)

OSZE (1999): Istanbul OSCE Summit. Charter for European Security. November.

(<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/istachart99e.htm>)

PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (1990): Zwei-Plus-Vier-Vertrag. 12. September.

(<http://www.glasnost.de/hist/verein/90zwei.html>)

SCHENGEN-ÜBEREINKOMMEN (1990): Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. Vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993; II S. 1010), veröffentlicht im Forschungszentrum für Ausländer- und Asylrecht.

(<http://www.uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa/german/dokdown/SchengenII.html>)

VERFASSUNGEN DER DEUTSCHEN BUNDESLÄNDER (o.J.): München: Beck.

VERFASSUNG DES LANDES BRANDENBURG vom 20. August 1992. Geändert durch Gesetz vom 7. April 1999.

(<http://www.brandenburg.de/land/mi/recht/lverf/index.htm>)

VERTRAG ÜBER DIE GRÜNDUNG D EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL vom 18. April 1951 (Auszug): Gasteyger, Curt 1997: *Europa von der Spaltung zur Einigung*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn: Europa Union Verlag, S. 91-101

VERTRAG ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT vom 25. März 1957. (BGBl. II S. 2022, in der Fassung des Beschlusses vom 1.1.1995, Abl. Nr. L 1/1). *Europa-Recht* 1997. München: Beck-Texte im dtv.

VERTRAG ZWISCHEN DER BUNDESREPUBLIK UND DER DEUTSCHEN DEMOKRATISCHEN REPUBLIK ÜBER DIE HERSTELLUNG DER EINHEIT DEUTSCHLANDS. Einigungsvertrag vom 31. August 1990.

(<http://www.bpb.de/>)

VERTRAG ZWISCHEN DER BUNDESREPUBLIK UND DER REPUBLIK POLEN ÜBER DIE BETÄTIGUNG DER ZWISCHEN IHNEN BESTEHENDEN GRENZEN vom 14. November 1990: siehe Auswärtiges Amt 1990.

VERTRAG ZWISCHEN DER BUNDESREPUBLIK UND DER REPUBLIK POLEN ÜBER GUTE NACHBARSCHAFT UND FREUNDSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT vom 17. Juni 1991: siehe Auswärtiges Amt 1991.

## **Offizielle Veröffentlichungen und Graue Literatur**

AMC/BTA (1999): *Information Packet*. Information regarding regional meeting between *Arizona-Mexico Commission an Border Trade Alliance*. December 9. Phoenix: Governor's Office.

AMC NEWS (1999): *The Arizona Mexico Commission*, 1. Quarter. Phoenix: Governor's Office.

AMC STUDIES (1999): „Arizona Trade Corridor Study“. October 15.

(<http://www.azmc.org/downloads/AZTCS04.doc>)

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER WIRTSCHAFTSKAMMERN (2000): „Controlling für die EU-Erweiterung in den Grenzregionen.“

(<http://www.ts.camcom.it/A2k/001130/ControllingSchriftneuSch.pdf>)



ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER GRENZREGIONEN (AGEG) (1997): *Die EU-Initiative INTERREG und zukünftige Entwicklungen*. Gronau.

ARBEITSGEMEINSCHAFT EUROPÄISCHER REGIONEN (2000): *Deklaration von Malopolska*. Versammlung der Regionenvertreter der Weimarer Dreieck-Staaten am 7. Juni, Krakau.

[http://www.are-regions-europe.org/PDF/Member\\_regions/D-Deklaration-Malopolska.pdf](http://www.are-regions-europe.org/PDF/Member_regions/D-Deklaration-Malopolska.pdf)

ARIZONA GOVERNMENTAL TASK FORCE (2000): Informationen über die Gründung einer Arbeitsgruppe zur Planung und Umsetzung der für Arizona im 21. Jahrhundert entscheidenden Verkehrsprojekte unter Berücksichtigung des CANAMEX-Projektes.

<http://www.dot.state.az.us/Vision21/execorder.html>

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (2001): Informationen und Veröffentlichungen der Ausschlußresolutionen des Jahres 2000.

[http://www.azmc.org/default.asp?section=committees&page=committee\\_home](http://www.azmc.org/default.asp?section=committees&page=committee_home)

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1989): *Arizona-Mexico Commission Memoria* zum 30. Jahrestag der Gründung der Kommission. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1997): *An Arizona Perspective of Accomplishments 1991-1997*. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1999): *Summer Plenary Session*. Committee Conclusions. Phoenix, Arizona, June 10-12. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1999a): *Winter Plenary Session*. Committee Conclusions. Puerto Penasco, November 11-13. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1999b): *Press Release*. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (1999c): *Annual Review*. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (2000): *Arizona-Sonora Region. Indicators of Economic Progress*. Prepared by the University of Arizona for the Arizona-Sonora Project. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (2000a): *The Maquiladora-Industry in the Arizona-Sonora Region: Impacts and Trends*. Prepared by the Arizona State University and the University of Arizona. September. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO COMMISSION (AMC) (2000b): *An Evaluation of Arizona's Competitiveness. The Arizona-Sonora Project*. Created by Walker, Marisa Paula / Links, Peter / Wright, Bruce. December. University of Arizona, Tucson.

<http://www.azmc.org/downloads/AZCompetitive2000.pdf>

ARIZONA-MEXICO JOURNAL (1996): November. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO JOURNAL (1997): May. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO JOURNAL (1997a): Winter. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO JOURNAL (1999): Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-MEXICO JOURNAL (1999a): Winter. Phoenix: Governor's Office.

ARIZONA-SONORA PROJECT (1999): „Evaluation of Arizona's Competitiveness.“ Phoenix: Governor's Office.

Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg (1998): *Zwischen Ankunft und Ankommen – Die Situation von Zugewanderten im Land Brandenburg 1995-1997*. März. Potsdam: Land Brandenburg.

AUSSCHUSS DER REGIONEN (AdR) (1997): *Stellungnahme zum Thema ‚Leitlinien für die Ausgestaltung der transeuropäischen Netze im Energiebereich‘*, 16. Januar:  
[http://de.srd.yahoo.com/goo.de/Ausschu%df+der+regionen/11/\\*http://www.cor.eu.int/presentation/down/Comm4/german/367-96.htm](http://de.srd.yahoo.com/goo.de/Ausschu%df+der+regionen/11/*http://www.cor.eu.int/presentation/down/Comm4/german/367-96.htm)

AUSSCHUSS DER REGIONEN (AdR) (1997a): *Die Auswahl der AdR-Mitglieder: Verfahren in den Mitgliedstaaten*. Direktion Kanzlei, Juristischer Dienst und Studie. AdR-Studien I-3/97

AUSWÄRTIGES AMT (1999b): Materialien zur 9. Sitzung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für Regionale und Grenznahe Zusammenarbeit. Schwerin, 15.-17. Juni.

BAYLESS, Angelyn Pritchard (2001): „Labor Shortage and Illegal Immigration. Arizona's Three-Pronged Strategy.“ Tucson, Arizona: *Arizona-Mexico Commission*.  
[http://www.azmc.org/downloads/arizonas\\_strategy.doc](http://www.azmc.org/downloads/arizonas_strategy.doc)

BORDER GOVERNORS CONFERENCE (1999): *XVII Border Governors Conference Mexico-United States of America – Joint Declaration 1999*. September 10, Tijuana, Baja California.  
<http://www.tded.state.tx.us/borderinitiatives/eco-dev/ecodev-e.htm>

BORDER HEALTH COMMISSION (1998): *Border Health Report*.  
<http://www.borderhealth.gov/About/about.html>

BORDER XXI PROGRAMM (1996).  
<http://yosemite.epa.gov/oia/MexUSA.nsf/e92c076dfcf6d8d1882563cb0060dbdf/2948995ff3c3c91b882563eb000769b3?OpenDocument>

BoßAN, Karl-Heinz (1998): „Vermarktung der Region – ‚Euroregion Pro Europa Viadrina‘ (Deutscher Teil) als Standort für Dienstleister des Speditions- und Logistikgewerbes.“ Clienting Consult, erarbeitet für das Investorcenter Ostbrandenburg. 26. April.

BRANDENBURGER EUROPA-BRIEFE. Jahrgänge 1998-1999.  
<http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/briefe/>

BUND DER VERTRIEBENEN (2000): „Bund der Vertriebenen fordert Abschaffung des menschenrechtswidrigen Dekrete in den östlichen Nachbarstaaten.“ Berlin, den 16. Februar.  
<http://www.bund-der-vertriebenen.de>

BUND DER VERTRIEBENEN (2000a): „Bundeskanzler Schröder hält Festrede bei Charta-Jubiläum der Heimatvertriebenen am Tag der Heimat.“ Berlin, den 3. April.  
<http://www.bund-der-vertriebenen.de/>

BUND DER VERTRIEBENEN (2000b): „Ein wichtiger Tag für Deutschland.“ Berlin, den 4. September.  
<http://www.bund-der-vertriebenen.de/>

BUNDESGRENZSCHUTZ (BGS) (1996-1999): *Jahresberichte des BGS*.  
<http://www.bundesgrenzschutz.de/start.htm>

BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG (o.J): „Multinationalität in Bündnissen und Koalitionen.“

[http://www.bmvg.de/ie/sicherheit/kooperationen/sivep\\_multi.php](http://www.bmvg.de/ie/sicherheit/kooperationen/sivep_multi.php)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000): Grenzpolizeiliche Feststellungen 1999, vom 20. Oktober.

[http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_34568.htm](http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix_34568.htm)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000a): Lagebild „Organisierte Kriminalität 1999“, vom 3. Juli

[http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_34568.htm](http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix_34568.htm)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2000b): Information zur Arbeitsmigration in der Grenzregion.

[http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix\\_46924.htm](http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Artikel/ix_46924.htm)

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1997): *Deutsch-Polnische Wirtschaftskooperation*. März

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1997a): *Die Beratung Mittel- und Osteuropas beim Aufbau der Demokratie und sozialer Marktwirtschaft*. Konzept und Beratungsprogramme der Bundesregierung. *Transform*. Nr. 418, April.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND TECHNOLOGIE (2000): „Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsländern. Die Hilfen von EU, Bund und Ländern.“ Dokumentation Nr. 502, Stand Februar.

<http://www.google.com/search?q=grenzstaus&hl=en&lr=&ie=UTF-8&start=20&sa=N>

CANAMEX (1999): Projektbeschreibung des trinationalen Verkehrs- und Handelskorridors.

<http://www.canamex.org>

CANAMEX (2000): Projektbeschreibung des trinationalen Verkehrs- und Handelskorridors.

<http://www.tu.gov.ab.ca/webfind/en/ViewRoot.asp?Item=4&Action=>

COCHISE COLLEGE CENTER (1999): *1999-2000 Douglas Perspectives: An Overview of Douglas Economy*. Douglas, Arizona: Cochise County.

DEUTSCHE POLIZEIGEWERKSCHAFT (2001): „Thema: Die Polizei des Bundes“. *DpolG*-Gespräch mit Innenausschuß-Politikern der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag.

<http://www.dpolg.com/Archiv/news0701/bgs.htm>

DEUTSCHER BUNDESTAG (1998): „Polnische Abgeordnete: Vertrauen in Deutschland für baldigen EU-Beitritt.“ *hib* Nr. 233 vom 9. Dezember.

<http://www.bundestag.de/aktuell/hib/1998/9823301.html>

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (1996): Status des Interregionalen Gewerkschaftsrates Viadrina zwischen den Gewerkschaftsbünden Deutscher Gewerkschaftsbund Landesbezirk Berlin-Brandenburg und Solidarnosc Region Gorzowski und region Zielonogorski, Slubice: 4. Juli.

DEUTSCHER GERWERKSCHAFTSBUND (1998): Stettiner Erklärung. Gemeinsame Erklärung der Interregionalen Gewerkschaftsräte Pomerania, Viadrina und Elbe/Neiße in der polnisch-deutschen Grenzregion am 18.6.1998.

EFMS MIGRATIONSREPORT. Jahrgänge 1994 – 2001. Dokumentation des Europäischen Forum für Migrationsstudien. Institut an der Universität Bamberg.

[http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main\\_g.htm](http://www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm)

EG o.J.: Grenzüberschreitendes Aktionsprogramm für die Euregio. Rotterdam.

ENLARGEMENT WEEKLY (2001): „Candidate Local Authorities Want a Bigger Say in Enlargement.“ September 21.

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly\\_210901.htm#CANDIDATE](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_210901.htm#CANDIDATE)

EU-GRENZREGIONEN (1998): „Hofer 20-Punkte-Katalog zur EU-Erweiterung.“ Entschließung der 2. Konferenz der EU-Grenzregionen am 24./25. Juli in Hof.

<http://www.bayern.de/Europa/20-Punkte.html>

EUROPA AKTUELL (1998). Grazer Resolution. Ostregionen-Konferenz in Graz.

<http://www.bavaria.de/Europa/EuropaAktuell/1998/152-2-html>

EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA (2000): „Die Weiterentwicklung der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder).“ Juli.

[http://presse.euv-frankfurt-o.de/aktuelle\\_Ereignisse/Positionspapier.pdf](http://presse.euv-frankfurt-o.de/aktuelle_Ereignisse/Positionspapier.pdf)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. Bulletins der EU Jahrgänge 1997-1999.

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de>

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998a.): *Deutschlandreise – Projekte der EU-Regionalförderung*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): *Social Dialogue for Success. The Role of Social Partners in EU Enlargement*. Konferenzbericht. Warschau, 18.-18. März.

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/social/news/varsovie.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/social/news/varsovie.pdf)

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28.4. über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die transeuropäische Zusammenarbeit zur Förderung einer harmonischen und ausgewogenen Entwicklung des europäischen Raums. INTERREG III.

[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/inter\\_de.pdf](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/inter_de.pdf)

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen der Erweiterung für die an Beitrittsländer angrenzenden Regionen. Juli.

[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/border\\_de.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/border_de.htm)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. EG-STRUKTURFONDS (1999): Reform der Strukturfonds 2000-2006. Eine vergleichende Analyse. Brüssel: Juni.

[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/compare/irfo\\_de.pdf](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/guides/compare/irfo_de.pdf)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. EG-STRUKTURFONDS (1999a): Die Strukturfonds in 1998. Zehnter Jahresbericht. Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD AUSSENBEZIEHUNGEN (1998): Evaluation of the PHARE Partnership Programme.

[http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/phare/951431\\_ev.html](http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/evinfo/phare/951431_ev.html)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD AUSSENBEZIEHUNGEN (1998a): An Evaluation of PHARE Cross-Border Cooperation Programme.

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation>

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD AUSSENBEZIEHUNGEN (2001): Enlargement Weekly: „Candidate Local Authorities want a Bigger Say in Enlargement“, Brussels, September 21.

[http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly\\_210901.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_210901.htm)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK (2000): Gemeinschaftsinitiative INTERREG II

1994-1999: Eine erste Bilanz. Januar

[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/informat/interreg\\_de.pdf](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/informat/interreg_de.pdf)

EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP (2001): „Eurobarometer 2001 – Special Edition.“ Survey carried out for the European Commission’s Presentations in the Member States.

[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/ebs\\_150\\_highlights\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/ebs_150_highlights_en.pdf)

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1999): „Die Erweiterung im Spiegel der Öffentlichen Meinung in den EU-Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern.“ Themenpapier Nr. 41. Arbeitsgruppe des Generalsekretariats Task-Force ‚Erweiterung‘. Der Koordinator, Luxemburg, den 22. April.

[http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/41a1\\_de.pdf](http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/41a1_de.pdf)

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1999a): „Die Nationalen Parlamente und die Erweiterung/Beitritt“. Themenpapier Nr. 45. Arbeitsgruppe des Generalsekretariats Task-Force ‚Erweiterung‘. Der Koordinator, Luxemburg, den 10. November.

[http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/45a1\\_de.pdf](http://www.europarl.eu.int/enlargement/briefings/pdf/45a1_de.pdf)

EUROPAMINISTERKONFERENZ (1999): Beschluß der 22. Europaministerkonferenz der Länder am 21. April in Bonn. Top 4: Die Förderung der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit durch die Europäische Union.

[http://www.europaminister.de/down/emk22\\_top4-040599.pdf](http://www.europaminister.de/down/emk22_top4-040599.pdf)

EUROPAMINISTERKONFERENZ (1999a): Beschluß der 24. Europaministerkonferenz der Länder am 2./3. Dezember in Frankfurt/Main. Top 4 Erfahrung mit den Twinning-Projekten.

[http://www.europaminister.de/down/emk24\\_top4.pdf](http://www.europaminister.de/down/emk24_top4.pdf)

EUROREGION PRO EUROPA VIADRINA (1999): Informationsbroschüre. Frankfurt (Oder).

EUROREGION PRO EUROPA VIADRINA (1999a): *Wojewodschaft Lebus. Die neuen Landkreise in der Euroregion Pro Europa Viadrina*. Nachdruck vom 30.3.

FRANKFURT (ODER) (1998): Wirtschaftskonzept der Stadt Frankfurt/Oder.

FREISTAAT BAYER (1998): Informationen zur Agenda 2000.

<http://www.bayern.de/Europa/EuropaAktuell/1998/155-3.html>

GLOBAL ENVIRONMENT & TECHNOLOGY FOUNDATION (1999): Highlights of the Conference on Achieving Sustainability on the U.S.-Mexico Border: Economic Prosperity, Environmental Protection, and Healthy Communities. University of Texas-Bowling Green/Texas, March 22-25.

<http://www.sustainableamerica.org/mexicoborder/highlights.cfm>

HORIZONTES (1999): Veröffentlichung der Comisión Sonora-Arizona, März. Hermosillo, Sonora, Mexiko: Gouverneursbüro Sonora.

IHK Frankfurt/Oder (1998): Jahresbericht.

INTERREGIONALER GEWERKSCHAFTSRAT VIADRINA (1998): Jahresbericht.

KOLBE, Jim 1999: Interview with Kolbe, member of the U.S. House of Representatives for Arizona. *Arizona-Mexico Journal*, Summer. Phoenix: Governor's Office, 14-15; 34.

LANDESAMT FÜR DATENVERWALTUNG UND STATISTIK BRANDENBURG (1997): Euroregion Pro Europa Viadrina. Dezember.

LANDESBEAUFTRAGTER FÜR DEN DATENSCHUTZ UND FÜR DAS RECHT AUF AKTENEINSICHT BRANDENBURG 1999. Presse-Information zu den Regelungen zu verdachts- und anlaßunabhängigen Kontrollen. 14. April.  
(<http://www.brandenburg.de/land/lfdbbg/presse/1999/schleier.htm>)

LANDESREGIERUNG BRANDENBURG (2001): „Herausforderung Europa' – Europapolitisches Programm der Brandenburgischen Landesregierung“.  
([http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung\\_europa.htm](http://www.brandenburg.de/land/mdje-europa/herausforderung_europa.htm))

LANDESREGIERUNG BRANDENBURG (2001a): „Erweiterung der Europäischen Union: Chancen und Herausforderungen für Brandenburg.“  
(<http://www.mdje.brandenburg.de/politik/Ch+H.pdf>)

LANDESVERTRETUNG BRANDENBURG (Hrsg.) (1993) „Brandenburg in Deutschland und Europa.“ Der Bevollmächtigte des Landes Brandenburg für Bundesangelegenheiten und Europa. Potsdam.

LANDESVERTRETUNG BRANDENBURG. MINISTERIUM DES INNERN (1999): „Gemeinsame Konzepte mit Polen gegen Organisierte Kriminalität.“ Pressemitteilung Nr. 25/99 vom 20. März.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mi/presse/pm99/pm99025htm>)

LANDESVERTRETUNG BRANDENBURG. MINISTERIUM DER FINANZEN (o.J.) „Änderungen im Förderverfahren bei der Durchführung von Fördermaßnahmen im Rahmen der EU-Strukturfonds.“  
(<http://www.brandenburg.de/land/mdf/eu-strukturfonds/foerdermassnahmen.htm>)

LANDTAG BRANDENBURG (2000): Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 12 „Brandenburg und Europa“ der Fraktionen von SPA und CDU Drucksache 3/1772. Drucksache 3/2218  
(<http://www.mdje.brandenburg.de/politik/gr-anfrage2218.pdf>)

LANDTAG BRANDENBURG (2001): „Realisierung des Lausitzkonzeptes.“ Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 20 der Fraktion der PDS im Landtag Brandenburg. Drucksache 3/2920 vom 15. Juni.  
(<http://www.lausitzforum.de/download/ganlau7.rtf>)

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG DES LANDES BRANDENBURG (o.J.): „Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg. Leitbild der Dezentralen Konzentration.“  
([http://www.brandenburg.de/land/mlur/g/b\\_auf22c.htm](http://www.brandenburg.de/land/mlur/g/b_auf22c.htm))

MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR DES LANDES BRANDENBURG (1997): *Sicherheit und Zukunft für die Oderregion*. Programm der Landesregierung Brandenburg. Potsdam.

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES BRANDENBURG (1996). „Brandenburg vergibt als erstes neues Bundesland Bürgschaften für Unternehmensengagements in Polen.“ Pressemitteilung vom 5. Juli.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/presse/pi-buerg.htm>)

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES BRANDENBURG (1998): „Dreher stellt Arbeitspaket zur Entwicklung eines grenzüberschreitenden Wirtschaftsraums vor.“ Pressemitteilung vom 5.5.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/presse/pi-grenz.htm>)

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES BRANDENBURG (1999): *Die Brandenburgische Industrie 1998. Entwicklung, Leistung und Potentiale*. April. Potsdam.

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES BRANDENBURG (1999a.): Ansiedlungswerbung und Investorenbetreuung in der Grenzregion. Frankfurt (Oder); Eisenhüttenstadt.

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (1999b): „Zwillingsfabriken bieten Chance für einen brandenburgisch-polnischen Grenzraum.“ Pressemitteilung vom 21. April.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/presse/pi-zwill.htm>)

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (2000): „Im Tourismus stärker mit Polen kooperieren.“ Pressemitteilung vom 6. Juli.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/presse/pi-polen.htm>)

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (2000a): „Handlungsempfehlungen zur Entwicklung der touristischen Infrastruktur in der Grenzregion Brandenburg-Polen und zu deren Vermarktung.“ Bearbeitung durch BTE Tourismusmanagement, Regionalentwicklung.  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/d-pHandlungsempf.pdf>)

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (2001): „28,9 Millionen Mark für Weiterentwicklung des Industrieparks in Guben – Wirtschaft in der Grenzregion gestärkt.“ Pressemitteilung vom 8. November  
(<http://www.brandenburg.de/land/mw/presse/pi-gewerbeg.htm>)

MORHARD, Bettina (1995) „Lokale grenzüberschreitende Kooperation in der deutsch-polnischen Grenzregion im Spannungsfeld regionaler, nationaler und europäischer Politik.“ Konferenz der Euroregionen zwischen der Europäischen Union und Polen sowie der Tschechischen Republik. Dokumentation einer Konferenz der Europäischen Kommission vom 28.-30. September 1995 in Frankfurt/Oder, Slubice.

NADBANK (1999): „U.S.-Mexico Border Ten Year Outlook. Environmental Infrastructure Funding Projections.“ Report North American Development Bank, San Antonio: Texas.

NADBANK-BECC (1999): Joint Status Report. Summer. San Antonio, Texas: NADBank Headquarters.

NATIONAL ASSOCIATION OF COUNTIES (1998): „U.S./Mex Border County Form New Non-Partisan Coalition.“ Vol. 30, No.19, October, Washington D.C.

NATIONAL IMMIGRATION FORUM 2000. „The 2000 Election. Immigrant Voters and the Future of the Immigration Debate.“ Washington D.C.

NATIONAL IMMIGRATION FORUM (2000a) : „Immigration Policy Handbook 2000.“  
Washington D.C.

NATO (1991): „Partnership with the countries of Central and Eastern Europe (statement issued by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session).“ Copenhagen, Juni 7.  
(<http://www.nato.int/docu/basicxt/b910607a.htm>)

NATO (1997): Basic Documents of the Euro-Atlantic Partnership Council. Sintra, Portugal, May 30.  
(<http://www.nato.int/docu/basicxt/b970530a.htm>)

NOGALES, ARIZONA (1999): Bi-National Prevention and Emergency Response Plan between Nogales, Arizona/Nogales, Sonora. Draft 3.0

OECD (1997): Regional Development and Structural Policy in Mexico. Paris

OPERATIONELLES PROGRAMM (OP) des Landes Brandenburg für die EG-Gemeinschaftsinitiative INTERREG II für die Euroregionen Spree-Neiße-Bober und Pro Europa Viadrina in der brandenburgisch-polnischen Grenzregion. 1995

OST-WEST-NEWS (Jahrgänge 1998-2001): Nachrichten zu Berlin und Osteuropa, realisiert von der Zeitschrift Ost-West-Contact.  
([http://w3.berlin.de/Land/Bundeshauptstadt/Partner/archiv/ownews/deutsch/index\\_archiv.html](http://w3.berlin.de/Land/Bundeshauptstadt/Partner/archiv/ownews/deutsch/index_archiv.html))

OSZE (1995): OECD Economic Forum (Senior Council). Chairman's Summary of the First Meeting of the Economic Forum. Prag, June 9.  
([http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/sc\\_ef/3ef95e.htm](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/sc_ef/3ef95e.htm))

POLICY.COM (1998): Immigration, Policy News and Information Service. April 13.  
(<http://www.policy.com/issuewk/98/041398i.html>)

POLIZEI BRANDENBURG (1997): „Erfahrungsaustausch mit Sicherheitspartnerschaften in Frankfurt (Oder).“ *Info 110*.  
([http://www.polizei.brandenburg.de/info110/1\\_97/197norm/sipa\\_f\\_0.htm](http://www.polizei.brandenburg.de/info110/1_97/197norm/sipa_f_0.htm))

PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (1996): Europa 2000, Bonn.

RÄUMLICHES STRUKTURKONZEPT (1993): Frankfurt (Oder) – Slubice. Grundsätze und Leitlinien. Grundlage für den Flächennutzungsplan der Stadt Frankfurt (Oder). Mai

REGIÓN (1996): Publikation der Comision Sonora-Arizona. Hermosillo, Sonora, Mexico: Büro des Gouverneurs von Sonora.

SCHÖNBERG, Christoph (1998): „Europabeauftragte in den deutschen Bundesländern.“ Hintergrundanalyse erstellt für die Europaministerkonferenz:  
(<http://www.europaminister.de/pdf/doev1998.pdf>)

SCHWAB, Oliver (1995): „Kurzdokumentation.“ *Konferenz der Euroregionen zwischen der Europäischen Union und Polen sowie der Tschechischen Republik*. Dokumentation einer Konferenz der Europäischen Kommission vom 28.-30. September 1995 in Frankfurt/Oder und Slubice.

SCOTT, James W. (1996): „Institution-Building on the German-Polish Border: A Viable Transboundary Co-operation Strategy?“ Presentation for the WSSA Conference (Borderlands Section), Reno, Nevada, April 1996.



SCOTT/SOKOL/WITT (1997): „Cross Border Conference II in Frankfurt/Oder: Regionalentwicklung durch grenzübergreifende Netzwerke.“ Vorläufiger Bericht zur Konferenz vom 25. Mai bis 2. Juni durch die Grenzgebiete Brandenburg, Sachsens, Polens und Tschechiens.

SEAGO (1996) Southeastern Arizona and Northeastern Sonora Mayor's Forum. Organisiert von Southeastern Arizona Governments Organization (SEAGO), 5. Oktober, Cananea, Sonora.

SEEFELDT, Kathi (Red.) (1998): Zwischen Ankunft und Ankommen. Die Situation der Zugewanderten im Land Brandenburg 1995-1997. Bericht der Ausländerbeauftragten des Landes Brandenburg. Potsdam

SEVECKE, Torsten / HIRSCH, Volker (o.J.): „Die Europaministerkonferenz der Länder. Geschichte, Rahmen, Hintergrund.“ Hintergrundinformation für die Europaministerkonferenz. (<http://www.europaminister.de/html/pdf/hintergrund.pdf>)

SILVERS, Art (1998): „Cultural Barriers and Policy Response in the Transboundary Transmission of Development: A Comparative Study.“ Konferenzbeitrag auf der 34. Jahrestagung der Association de Science Regionale de Lingue Francaise an der Benemerita Universidad Autonoma de Puebla, Mexiko im September.

SILVERS, Art (o.J.) „Limited Linkage, Demand Shifts, and the Transboundary Transmission of Regional Growth.“ Unpublished research paper on the Arizona-Sonora border.

SONORA-ARIZONA COMMISSION (1999): Publication for the Comision Sonora-Arizona. Hermosillo, Sonora, Mexiko: Governor's Office Sonora.

STAATSKANZLEI DES LANDES BRANDENBURG (1993): *Politik für Brandenburg. Ein Überblick*. Potsdam: Märkische Verlags- und Druckgesellschaft.

STATE OF ARIZONA (1997): „The Impact of the North American Free Trade Agreement on the State of Arizona: A Three-Year Review.“ Phoenix, Arizona: Governor's Office. ([http://www.azmc.org/downloads/Nafta03\\_ExecSum.doc](http://www.azmc.org/downloads/Nafta03_ExecSum.doc))

STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN/ LANDESAMT FÜR DATENVERARBEITUNG UND STATISTIK BRANDENBURG (1999): *Wirtschaft 1995-1997. Statistische Informationen. Gemeinschaftsveröffentlichung Berlin/Brandenburg, Heft 6.*

STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN (1998) Abschlußbericht über die internationale Konferenz *Partnerschaften in den mittelosteuropäischen Grenzregionen – Von der Bipolarität zur Zusammenarbeit*. Frankfurt/Oder vom 4. bis 6. September. ([http://www.bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/pro\\_euro/abschluss.html](http://www.bicc.uni-bonn.de/sef/veranst/1998/pro_euro/abschluss.html))

STRATEGIC DEVELOPMENT VISION FÜR THE ARIZONA-SONORA REGION (1997): „Health Services in Arizona and Sonora – Opportunities for Transboundary Integration.“ Published by the Arizona-Sonora Commission. Phoenix: Governor's Office.

THE TRADE PARTNERSHIP (2000): „NAFTA Delivers for Arizona. 1999 Report.“ Prepared for the Council of the Americas and the U.S. Council of the Mexico-U.S. Business Committee. Washington, D.C. (<http://www.americas-society.org/coa/committees/arizona.pdf>)

UDALL CENTER FOR STUDIES IN PUBLIC POLICY (1993): „State of the U.S.-Mexico Border Environment.“ Report of the U.S. Environmental Protection Agency, U.S.-Mexico Border Environmental Plan, Public Advisory Committee. Tucson, Az: University of Arizona.

UDALL Foundation (1996): *United States/Mexico Border Environmental Health Study*. January/February. Behavior Research Center. Udall Center for Studies in Public Policy, Tucson: University of Arizona.

UNHCR AKTUELL (1999): „UNHCR zur EU-Asylpolitik: Höchste Standards im Flüchtlingsschutz einhalten.“ Berlin/Genf/Brüssel, 8. Oktober.  
(<http://www.unhcr.de/news/pr/pm990810.htm>)

UNITED STATES-MEXICO CHAMBER OF COMMERCE (USMCC) (1999): *NAFTA – Five Years Linking U.S. & Mexican Markets*. A binational, private-sector perspective of sector-by-sector successes, strategies and challenges five years into the trade agreement's 15 years implementation. Washington D.C.: USMCC.

U.S. CRS (1997): *Alien Eligibility for Public Assistance*. 96-617 EPW. Updated. 8. Washington D.C.: Library of Congress.

U.S. CRS (2000): *Mexico-U.S. Relations: Issues for the 106<sup>th</sup> Congress*. Ausgearbeitet von K. Larry Storrs. Updated November 16. IB 10047.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1999): *State Ranking of Population Change and Demographic Components of Population*. Period April 1, 1990 to July 1, 1999.  
(<http://www.census.gov/population/estimates/state/st-99-5.txt>)

U.S. DEPARTMENT OF LABOR / NORTH AMERICAN INTEGRATION AND DEVELOPMENT CENTER UCLA (1998): *The Role of the New NAFTA Institutions: Regional Economic Integration and Cooperation*. Conference Proceedings. Jun 19-20-

U.S. DEPARTMENT OF STATE (1998): *Progress Report to the Presidents on the Initiative to Implement a New Border Vision*. June 10, Washington D.C.  
([http://www.state.gov/www/regions/wha/980610\\_border\\_vision.html](http://www.state.gov/www/regions/wha/980610_border_vision.html))

U.S. DEPARTMENT OF STATE (1999): „International Narcotics Control Strategy Report.“ Published by the Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, February, Washington.  
([http://www.state.gov/www/na...1998\\_narc\\_report/major/Mexico.html](http://www.state.gov/www/na...1998_narc_report/major/Mexico.html))

U.S. EPA (1996): „US-Mexico Border XXI Program. Executive Summary.“ October. EPA 160-S-96-001, Washington, D.C.

U.S. GAO (1994): „North American Free Trade Agreement. Structure and Status of Implementing Organizations.“ Briefing Report to Congressional Requesters. GAO/GGD-95-10BR. October, Washington, D.C.

U.S. GAO (1995): „Drug War. Observations on U.S. International Drug Control Efforts.“ Statement of Joseph E. Kelley, Director-in-Charge, International Affairs Issues, National Security and International Affairs Division. GAO/T-NSIAD-95-194. August, Washington, D.C.

U.S. GAO (1995a): „Border Control. Revised Strategy is Showing Some Positive Results.“ Statement of Laurie E. Ekstrand, Associated Director, Administration of Justice Issues, General Government Division. GAO/T-GGD-95-92. March, Washington D.C.

U.S. GAO (1996): „International Environment. Environmental Infrastructure Needs in the U.S.-Mexican Border Region Remain Unmet.“ GAO/RCED-96-179, July, Washington D.C.

U.S. GAO (1997): „Illegal Immigration. Southwest Border Strategy Results Inclusive; More Evaluation Needed.“ GAO/GGD-98-21. December, Washington, D.C.

U.S. GAO (1999): „U.S.-Mexico Border. Issues and Challenges Confronting the United States and Mexico.“ GAO/NSIAD-99-190. July, Washington, D.C.

U.S. INFORMATION AGENCY (1998): „Anti-Drug Efforts: Operation Casablanca – What Were U.S. Motives? Foreign Media Reaction.“ *Daily Digest*, May 26.  
(<http://www.fas.org/irp/news/1998/05/wwwhm526.html>)

U.S. INS. (o.J.): General Information on Migration Issues.  
<http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/msrmay01/swbord.htm>

U.S. INS (o.J.): „Law Enforcement. The National Border Patrol Strategy.“  
<http://www.ins.usdoj.gov/graphics/lawenfor/bpatrol/strategy.htm>

U.S. INS (1996): Information on Illegal Immigration to the United States. October.  
(<http://www.ins.usdoj.gov/graphics/aboutins/statistics/illegalalien/index.htm>)

U.S. INS (1999): „INS Sets New Removals Record.“ November 12.

U.S. INS (2000): „INS Intensifies Life-Saving Measures Along the Southwest Border.“ June 26. Press Release.  
(<http://www.ins.usdoj.gov/graphics/publicaffairs/newsrels/bordrel.htm>)

U.S. NEWSWIRE (1999): „Mexico Foreign Secretary Addresses Senate Commission.“ September 8.  
(<http://www.americanpatrol.org/BorderWar/rosariogreenborder21990909.html>)

U.S. TRADE REPRESENTATIVE (USTR) (2000): „2000 Trade Policy Agenda and 1999 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program.“  
([http://www.ustr.gov/html/2000tpa\\_index.html](http://www.ustr.gov/html/2000tpa_index.html))

U.S. WHITE HOUSE (1997): Study on the Operation and Effects of the North American Free Trade Agreement. Report to Congress, Washington D.C.: White House Press.

U.S. WHITE House (2002): National Drug Control Strategy. February  
(<http://www.lp.org/action/files/!drugwar.pdf>)

VERSAMMLUNG DER REGIONEN EUROPAS (VRE) (1996): Erklärung der Versammlung der Regionen Europas zum Regionalismus in Europa. 4. Dezember.

WAITS, Mary Jo / HOWARD, Gail (1996): „Industry Clusters – A Multipurpose Tool for Economic Development.“ Prepared for the Arizona Department of Commerce, Phoenix, Arizona.

WESTERN GOVERNORS' ASSOCIATION (WGA) (1997): „NAFTA and the U.S.-Mexico Border Environment.“ WGA-Resolution 97-011. June 24.  
(<http://www.westgov.org/wga/policy/97011.htm>)

## **Reden und Öffentliche Stellungnahmen**

AUSWÄRTIGES AMT (1998): Rede des Bundesminister des Auswärtigen Klaus Kinkel im Deutschen Bundestag anlässlich der zweiten Beratung und Schlussabstimmung des Gesetzes zu den Protokollen vom 16. Dezember 1997 zum Nordatlantikvertrag über den Beitritt Polens, der tschechischen Republik und Ungarns, 26. März.  
(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1998/r980326a.pdf>)

AUSWÄRTIGES AMT (1998a): Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt Günter Verheugen zum Thema „Die Osterweiterung der Europäischen Union: Stand und Perspektiven“ anlässlich der Veranstaltung *Nachbarn im Haus Europa: Perspektiven der Osterweiterung für die Region* der Evangelischen Akademie Tutzing, 11. Dezember.

([http://www.auswaertiges-amt.de/6\\_archiv/98/r/R981211a.htm](http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/98/r/R981211a.htm))

AUSWÄRTIGES AMT (1998a): „Erklärung Fischers anlässlich des sechzigsten Jahrestages des Ausbruchs des 2. Weltkrieges.“

(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1998/r980326a.pdf>)

AUSWÄRTIGES AMT (1999a): Rede von Bundesaußenminister Fischer zur Verleihung des Deutsch-Polnischen Preises an die Außenminister a.d. Hans-Dietrich Genscher und Krzysztof Skubiszewski am 9. November.

(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/1999/r991109a.pdf>)

AUSWÄRTIGES AMT (2000): Rede des Leiters der Kulturabteilung, Albert Spiegel, „Tausend Jahre polnisch-deutsche Beziehungen. Sprache-Literatur-Kultur-Politik-Wirtschaft“, am 20. April in Warschau.

(<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/kulturpolitik/reden/millennium.html>)

BAER, M. Delal (1999): Statement of the Director and Senior Fellow, Mexico Project, *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control: „Obstacles and Progress in Bilateral Cooperation: The Sovereignty and Institutional Capacity Dilemma.“ February 24, Washington D.C.

(<http://www.csis.org/hill/ts990224b.html>)

BAER, M. Delal (2000): Testimony of the Chairman and Senior Fellow, Mexico Project, *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) to the U.S. Senate Subcommittee on Western Hemisphere, the Peace Corps, Narcotics and Terrorism: „Lessons of NAFTA for U.S. Relations with Mexico.“ April 27, Washington D.C.

(<http://www.csis.org/hill/ts000427baer.html>)

BERGSTEN, C. Fred / SCHOTT, Jeffrey J. (1997): „A Preliminary Evaluation of NAFTA.“ Edited version of Statement before the Subcommittee of Trade Ways and Means U.S. House of Representatives, September 11, Washington D.C.

(<http://www.sice.oas.org/geograph/papers/iie/bergsten0997-2.asp>)

BROWNER, Carol M. (1999): Prepared Statement by Carol M. Browner, Administrator of the Environmental Protection Agency, before the Committee on Finance, U.S. Senate, January 28, Washington, D.C.

(<http://www.epa.gov/ocirpage/testimony.htm>)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (1999): Rede von Bundesinnenminister Otto Schily auf der Festveranstaltung zum 50. Jahrestag des Bundes der Vertriebenen „Die Erinnerung und das Gedenken findet ihren Sinn in dem Willen für eine bessere Zukunft“. 29.Mai im Berliner Dom.

([http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_34568.htm](http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix_34568.htm))

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (1999a): Aussiedlerbeauftragter Welt zu Gesprächen in Polen, vom 11. Juni.

([http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_34568.htm](http://www.bmi.bund.de/top/dokumente/Pressemitteilung/ix_34568.htm))

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (2001): „Grenzöffnungspolitik der Bundesregierung im Verhältnis zur Republik Polen, rechtliche Rahmenbedingungen, derzeitige Situation an der gemeinsamen Staatsgrenze und Entwicklungstendenzen.“ Vortrag für die 8. Internationale

Ostbrandenburger Verkehrsgespräche. Deutsch-polnische Gesprächsplattform des Verkehrsgewerbes. Küstrin/Kietz, 28. Juni.  
([http://www.iovg.de/download/8\\_vortrag1.doc](http://www.iovg.de/download/8_vortrag1.doc))

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2000a): „Großmann: Grenzübergreifende Zusammenarbeit auf gutem Weg“, 29. Mai, Nr. 143/2000.  
(<http://www.bauministerium.baunetz.de/>)

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2001): „Großmann: Deutsch-polnischer Grenzraum auf dem Weg zur EU-Binnengrenze“, 21. März. Nr. 60/01  
(<http://www.bauministerium.baunetz.de/>)

BUNDESREGIERUNG (2000): Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Regionalkonferenz Oberpfalz 2000 am 18.12.2000 in Weiden.  
([http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix\\_26847.htm?template=single&id=26847&script=1&ixepf=26847](http://www.bundesregierung.de/top/dokumente/Artikel/ix_26847.htm?template=single&id=26847&script=1&ixepf=26847))

BUNDESREGIERUNG (2002): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Uwe Hirsch, Monika Balt, Dr. Klaus Grehn, Prof. Dr. Christa Luft, Kersten Naumann, Dr. Uwe-Jens Rössel, Dr. Ilja Seifert und der Fraktion der PDS betr.: „Vorbereitung der Grenzregionen auf die Osterweiterung der EU.“ (BT-Drucksache 14/8001).  
(<http://www.bmwi.de/homepage/download/wirtschaftspolitik/Osterweiterung.pdf>)

CDU-GESCHÄFTSSTELLE (1999): „Volker Rühle: Die EU-Osterweiterung ist ab 2002 möglich.“ 18. Februar.  
(<http://www.cdu.de/politik/magazin/thema7.htm>)

DAVIDOW, Jeffrey (1997) „U.S.-Mexico Counternarcotics Cooperation“, Statement by the des Vice-Secretary, Bureau of Inter-American Affairs, U.S. State Departments to the Caucus on International Narcotics Control and the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, October 29, Washington D.C.  
([http://www.state.gov/www/regions/wha/971029\\_davidow.html](http://www.state.gov/www/regions/wha/971029_davidow.html))

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1998): Antworten der EU-Kommission auf schriftliche Anfragen von Europaparlamentariern. Betrifft: Neugestaltung der Strukturfonds bei Osterweiterung. P-293/98DE. Antwort von Frau Wulf-Mathies im Namen der Kommission. 17. März.  
(<http://www.hannes-swoboda.at/archiv/briefe/brf0809.html>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD ERWEITERUNG (2000): „PHARE-Review. Den Beitritt verstärkt vorbereiten.“ Mitteilung von Herrn Verheugen. 27. Oktober, C (2000) 3103/2.  
([http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/review\\_2000\\_de/pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/pdf/review_2000_de/pdf))

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK (1998): Monika Wulf-Mathies, Mitglied der Europäischen Kommission Regionalpolitik: „Die Reform der europäischen Strukturfonds und die Zukunft des INTERREG-Programms.“ Liège: 6. Juni.  
([http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp39\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp39_de.htm))

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK (1998a): Monika Wulf-Mathies, Mitglied der Europäischen Kommission Regionalpolitik: „Die Reform der europäischen Strukturpolitik und die Zukunft der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit.“ Breisach: 18. September.  
([http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45_de.htm))

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK (1998b): Europäische Kommission GD Regionalpolitik 1998b. Monika Wulf-Mathies, Mitglied der Europäischen Kommission Regionalpolitik: „Beziehungen zum Ausschluß der Regionen, Kohäsionspolitik.“ Rede anlässlich der Eröffnung der Konferenz zur Vorbereitung der Strukturfonds. Brüssel: 25. September.

([http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp29\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp29_de.htm))

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI) (1998) „Threats to U.S. National Security.“ Statement by FBI-Director Louis J. Freeh to the Senate Select Committee on Intelligence, January 28, Washington D.C.

(<http://www.fbi.gov/pressrm/congress98/threats.html>)

FEINBERG, Richard (1998): „The Undervalued Strategic Partnership.“ Address before the National Maquiladora Association Annual Convention. Cancun, Mexico, October 22.

(<http://www.sice.oas.org/geograph/north/FeinbNMA.asp>)

FISHER, Richard (1999): „Five Years On: NAFTA and America’s Trade Agenda in the Western Hemisphere.“ Speech by the Deputy USTR before the Border Trade Alliance. March 22, Washington D.C.

(<http://www.mac.doc.gov/nafta/sp-mar22.htm>)

FISHER, Richard (1999a.): „Economic Effects on NAFTA.“ Testimony of the Deputy USTR before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations. April 13, Washington, D.C.

([http://www.mac.doc.gov/nafta/fisher\\_April\\_99.html](http://www.mac.doc.gov/nafta/fisher_April_99.html))

FISHER, Richard (1999b): „NAFTA’s Integration of Trade&Environment: A U.S. Perspective on Relevance to the FTAA.“ Speech by the USTR Deputy on the Conference on Environment in the FTAA Process, April 26, Washington D.C.

(<http://www.mac.doc.gov/nafta/sp-apr26.htm>)

GREEN, Rosario Macias (1998): Speech delivered by Mexico’s Foreign Secretary during a press conference marking the end of the 15’s meeting of the U.S.-Mexico Binational Commission, June 11, Washington, D.C. Published by the Office of the Press Secretary of the U.S. State Department.

(<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980611.html>)

HERZOG, Roman (1994): Ansprache des Bundespräsidenten anlässlich des Gedenkens an den 50. Jahrestag des Warschauer Aufstandes am 1. August 1994 in Warschau.

([http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/WegeInDieGegenwart\\_redeHerzogZumWarschauerAufstand/](http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/WegeInDieGegenwart_redeHerzogZumWarschauerAufstand/))

HULL, Jane Dee (1998): Speech given by Arizona’s Governor on the Plenary Session for the *Arizona-Mexico Commission*, November 14, *Arizona-Mexico Journal*, Winter. Phoenix: Governor’s Office, 12-13.

HULL, Jane Dee (1999): Speech given by Arizona’s Governor on the Plenary Session for the *Arizona-Mexico Commission*, June 12, *AMC news*, September. Phoenix: Governor’s Office, 5-6.

HUTCHINSON, Kay Bailey (2000): „Mexican Decertificatin Moratorium.“ Floor Statement to the U.S. Senate delivered by the Senator of Texas, September 7.

(<http://hutchison.senate.gov/speec123.htm>)

KNACKSTEDT, Günter (o.J): Vorwort des ehemaligen deutschen Botschafters in Polen zu den deutsch-polnischen Verträge vom 14.11.1990 und 17.6.1991. Herausgegeben vom Auswärtigen

Amt und Bundesministerium des Inneren in Zusammenarbeit mit der Botschaft der Republik Polen.

KOHL, Helmut (1989): „Zehn-Punkte-Programm zur Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas.“ Rede von Bundeskanzler Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 28. November 1989, Auszüge.

Quelle: Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 11. Wahlperiode. Stenographische Berichte. 177. Sitzung vom 28. 11. 1989, S. 13508-13514

([http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/DieDeutscheEinheit\\_redeKohlZehnPunkteProgramm/](http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/DieDeutscheEinheit_redeKohlZehnPunkteProgramm/))

KYL, Jon (1999): Address by Jon Kyl, U.S. Senator for Arizona, regarding the 40th anniversary of the *Arizona-Mexico Commission*. AMJ. Summer. Phoenix: Governor's Office, 10.

LIMBACH, Jutta (1997): „Fünf Jahre Verfassung des Landes Brandenburg.“ Festrede der Präsidentin des Bundesverfassungsgerichtes, in: Landtag Brandenburg, Festveranstaltung des Landtages Brandenburg anlässlich des 5. Jahrestages der Ausfertigung der Verfassung des Landes Brandenburg am 20. August 1997, *Schriften des Landtages Brandenburg*. Heft 1/97.

MCCAFFREY, Barry R. (1998): „Organizing the Drug Control Efforts Along the Southwest Border.“ Address given by the Director of the Office of National Drug Control Policy, August 4, San Diego, California.

(<http://www.whitehousedrugpolicy.gov>)

MINISTERIUM DES INNEREN DES LANDES BRANDENBURG 2000. „Erfahrungsaustausch mit Sicherheitspartnern in Potsdam. Innenminister Schönbohm würdigt besonderes Engagement.“ 28. September Nr. 135/00

(<http://www.brandenburg.de/land/mi/presse/pm00/pm00135.htm>)

REITER, Janusz (o.J): Vorwort des polnischen Botschafters in Deutschland zu den deutsch-polnischen Verträge vom 14.11.1990 und 17.6.1991. Herausgegeben vom Auswärtigen Amt und Bundesministerium des Inneren in Zusammenarbeit mit der Botschaft der Republik Polen.

RUDOLPH, Rainer (2001): „Zehn Jahre Weimarer Dreieck – Rückblick und Ausblick in die Zukunft.“ Vortrag des Pressereferenten der Deutschen Botschaft Warschau bei der Konferenz der „Jungen Demokraten“, 15. Dezember.

(<http://ambasadaniemiec.pl/files/weimar10.pdf>)

STAATSKANZLEI DES LANDES BRANDENBURG (1997): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Manfred Stolpe: „Den Brandenburger Weg neu bestimmen.“ 20. August, Potsdam.

STOLPE, Manfred (1997): „Die Zusammenarbeit in der Oder-Grenzregion enger knüpfen.“ Rede zum Thema ‚Erfahrungen aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen‘ auf dem Leipziger Kirchentag am 20. Juni.

(<http://www.brandenburg.de/land/stk/presse/p2306.htm>)

U.S. DEPARTMENT OF STATE (1998a): Secretary of State Madeleine K. Albright and Mexican Secretary of Foreign Relations Rosario Green Macias, Remarks at Opening Plenary and Signing Ceremony, U.S.-Mexico Binational Commission, June 10, Washington, D.C.

(<http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980610a.html>)

ZOELLICK, Robert B. (2001): Statement by the US Trade Representative before the National Foreign Trade Council. July 27, Washington, D.C.

([http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/zoellick\\_7.pdf](http://www.sice.oas.org/geograph/westernh/zoellick_7.pdf))

## Zeitungsartikel und Medienveröffentlichungen

AP (2000): „Changing America. Asian and Hispanic Populations Jump.“ 30. August in *abc NEWS.com*.

<http://abcnews.go.com/sections/us/DailyNews/census000830.html>

ARIZONA REPUBLIC (2000): „Illegals Stretch Resources on Border.“ June 29, documented in *Issues&Views*.

<http://www.issues-views.com/index.php?print=1&article=2083>

BACHMANN, Klaus (1994): „Versöhnungskitsch zwischen Deutschen und Polen.“ *Transodra* 8/9, S. 41-43.

[http://www.dpg-brandenburg.de/nr\\_8\\_9/kitsch.htm](http://www.dpg-brandenburg.de/nr_8_9/kitsch.htm)

BELSIE, Laurent (1999): „America’s New Not-Melting Pot.“ *Christian Science Monitor*, March 5, 1; 4.

BRANIGIN, William (1999): „INS Shifts ‚Interior’ Strategy to Target Criminal Aliens.“ *Washington Post*, March 15, A3.

BREUER, Sigfried (1997): „Maquiladora erlebt neue Blüte.“ *Nachrichten für Außenhandel*, 2. Mai, 3.

BURN, Timothy (1997): „Worker Training Called Old Hat.“ November 7, *Washington Times*.

CAROLL, Susan (2000): „Hispanics Income Far Below Average.“ September 8, *Tucson Citizen*.

DILLON, Sam (1999): „Mexico Opponents See Politics in Clinton Visit.“ *New York Times*, February 2.

<http://www.nytimes.com/library/world/americas/021499mexico-clinton.html>

DILLON, Sam / YARDLEY, Jim (1999): „Hunt Goes On for Bodies in Mexico; Families Voice Fears.“ *New York Times*, 1. December 1.

<http://www.nytimes.com/library/world/americas/120199mexico-graves.html>

DUFF, Cristina (1997): „Southwest Counties Led in Growth for 1995, the Year After NAFTA Passed.“ *Wall Street Journal*, November 13.

EL FINANCIERO INTERNATIONAL (1998): „Continued Growth in Maquiladoras.“ August 17-23.

<http://www.northamericaninstitute.org/naminews/issue22/news.html>

EL PASO TIMES (1998): „U.S. Drug Czar Sites ‘Unity’ as Cure for Troubled Teens.“ August 8.

<http://www.nmsu.edu/~frontera/today.html>

GOLDBERG, Carey (1997): „Hispanics Drop to Economic Ladder’S Bottom Rung.“ *International Herald Tribune*, January 31, 3.

GOLDBERG, Irwin M. (2000): „Az. leads U.S. in Economic Growth.“ *Tucson Citizen*. September 6.

GOLDEN, Tim (1998): „U.S. Officials Say Mexican Military Aids Drug Traffic.“ *New York Times*, March 26.

<http://www.nytimes.com/library/world/americas/032698mexico-drug-traffic.html>



- GOLDEN, Tim (1998a): „In Breakthrough, Mexican Official Testifies in Texas Drug Case.“ *New York Times*, July 15.  
(<http://www.nytimes.com/library/world/americas/071598mexico-drug-us-drugs.html>)
- GOLDEN, Tim (1998b): „U.S. Plan to Help Mexican Military Fight Drugs is Faltering.“ *New York Times*, December 23.  
(<http://www.nytimes.com/librry/world/americas/122398mexico-drugs.html>)
- GOLDEN, Tim / WREN, Christopher S. (1999) „U.S. is Brushing Off Mexico’s Drug Data.“ *New York Times*, February 14.  
(<http://www.nytimes.com/library/world/americas/021499mexico-drugs.html>)
- GOLDEN, Tim (1999): „Top Mexican Off-Limits to U.S. Drug Agents.“ *New York Times*, March 16.  
(<http://www.nytime.com/library/world/americas/031699mexico-drugs.html>)
- GOLDEN, Tim (1999a): „Head to Head in Mexico: D.E.A. Agents and Suspects.“ *New York Times*, November 24.  
(<http://www.nytimes.com/library/world/americas/112499mexico-drugs.html>)
- HARTMAN, Pamela (2000): „Hull: Douglas to Add 180 Border Agents.“ *Tucson Citizen*, April 27.
- HELLER, Edith (1999): „Dünne Schicht des Vertrauens.“ *Frankfurter Rundschau*, 30. April.  
(<http://www.dir-info.de/nachrichten/infolinks/99/04/990430b97989fd.htm>)
- HELLER, Edith (1999a.) „Premiere für die Bundeswehr: Ein Korps mit Polen und Dänen.“ *Hamburger Abendblatt*, 20. September.  
(<http://www.dfg-vk.de/bundeswehr/nato011.htm>)
- IBARRA, Ignacio (2001): „Border Patrol Agent Bitten, Dragged.“ *Arizona Daily Star*, January 16.
- ITZ. (2000): „Eigene Partei zeigt Zedillo die kalte Schulter.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4. September, 7.
- KASINDORF, Martin / MCMAHON, Patrick (2001): „Arizona’s Hispanic population grew by 88%.“ *USA Today*, March 27.  
(<http://www.usatoday.com/advertising/orbitz/orbitz-window.htm>)
- KOTTERBA, Jörg (1999): „Verbrecher werden immer brutaler. Die Schleuser-Kriminalität nimmt zu.“ *Märkische Oderzeitung*, 1. Juli. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Juli/August, 50.
- KOTTERBA, Jörg (1999a): „Zahl der Schmuggler wächst.“ *Märkische Oderzeitung*, 4. August. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Juli/August, 52.
- LOOK, Ralf (1999): „Frankfurter schätzen Landschaft und Uni.“ *Märkische Oderzeitung*, 22. Mai. Nachgedruckt in *transodra* Mai/Juni, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, 11.
- LUDWIG, Michael (1999): „Erwartungen ohne Erfüllung.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. April. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg März/April, 58.
- MÄRKISCHE ODERZEITUNG (1999) „Wirtschaftswoche an der Oder.“ 12. Januar. Nachgedruckt in *transodra* Januar/Februar. Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, 12.

MÄRKISCHE ODERZEITUNG (1999a). „Sparkasse will Stadt bei Qualitätsmanagement unterstützen.“ 23./24. Januar. Nachgedruckt in *transodra*, Januar/Februar, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, 13.

MÄRKISCHE ODERZEITUNG (1999b). „Megastaus auf der A 12.“ 29. Mai. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Mai/Juni, 17.

MÄRKISCHE ODERZEITUNG (1999c). „EU-Erweiterung soll in der Region begleitet werden“, 9. Dezember, 8.

MILLMAN, Joel (1997): „NAFTA’s Do-Gooder Side Deals Dissappoint“, *Wall Street Journal*, October 15.

(<http://www.ncpa.org/pd/weekly/pd101597.html>)

ONLINE NEWSHOUR (1997): Informationen zum Besuch Präsident Clintons in Mexiko.

([http://www.pbs.org/newshour/bb/latin\\_america/may97/zedillo\\_5-5.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/latin_america/may97/zedillo_5-5.html))

PAPENBROCK, Anke (1999): „Kritik zum Abschied und Respekt vor dem Start.“ *Märkische Oderzeitung*, 8. Dezember. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, November/Dezember, 9.

PAPENBROCK, Anke / KOTTERBA, Jörg (1999): „Polizei von hüben und drüben fast verlobt.“ *Märkische Oderzeitung*, 31. Juli. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Juli/August, 51.

PARKER, Richard (1999) „Mexico on the Edge, The Drug Cartel Threat. Gaps in Mexico’s Drug Rada Trouble U.S.“ *abqjournal*, Washington Bureau.

(<http://www.abqjournal.com/news/drugs/1drug4-13.htm>)

PURCELL, Susan Kaufman (1997a): „Mexico’s Giant Step.“ *Washington Post*, July 10.

(<http://www.counciloftheamericas.org/coa/publications/oped4.html>)

REUTERS (2002): „Mexico says will sue U.S. over border incident.“ January 29.

RICE, John (2000): „Mexico’s Fox Sees Strong U.S. Ties.“ *Associated Press*, July 16.

([http://www.west.asu.edu/iim/Mexico\\_US\\_relations.htm](http://www.west.asu.edu/iim/Mexico_US_relations.htm))

SCHEIDT, Peter (1999): „Alle wollen das ETTC – noch ...“ *Märkische Oderzeitung*, 8. Mai. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Mai/Juni, 59.

SCHMIDT, Helmut (1999): „Strategie der Selbstbehauptung.“ *Die Zeit*, 21. Oktober, *Politik&Wirtschaft*, Nr. 43

(<http://www.Zeit.de/tag/aktuell/199943.europa2.html>)

SCHMIDT, Helmut (2001): „Einer für alle.“ *Die Zeit* 47/2001.

([http://www.zeit.de/2001/47/Wirtschaft/200147\\_euro.html](http://www.zeit.de/2001/47/Wirtschaft/200147_euro.html))

SCHRÖDER, Dietrich (1996): „Eingestiegen bin ich erst, als ich die Gazety Lubuska mit der Schlagzeile ‚Das war wie Auschwitz‘ in die Hand bekam.“ *Transodra* 14/15, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, September, 104-122.

SCHRÖDER, Dietrich (1996a): „Wie wird Frankfurt/Oder zu einer europäischen Grenzstadt.“ *Transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Oktober 1997, 29-35.

SCHRÖDER, Dietrich (1999): „Wenig Beamte – lange Grenzstaus.“ *Märkische Oderzeitung*, 25. Juli. Nachgedruckt in *transodra*, Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, Juli/August, 10.

SCHRÖDER, Dietrich (2002): „Schwieriges Geschäft“. *Märkische Oderzeitung*, 15. März (<http://www.moz.de/showLokal.php?OPENNAV=lokal&SUBNAV=0&REDID=62&LID=20482>)

SULLIVAN, Kevon (2001) „U.S. Relations Change Suddenly for Mexico.“ *Washington Post*, September 21. Published in *The North American Institute*. (<http://www.northamericaninstitute.org/articlearchive/washpost92101.htm>)

*Tucson Citizen* (1999): „Agents tracking immigrants must also save them.“ Special edition on migration issues. July 14. ([http://www.tucsoncitizen.com/special\\_projects/7\\_14\\_99border\\_side.html](http://www.tucsoncitizen.com/special_projects/7_14_99border_side.html))

TYCNER, Janusz (1996): „Wirtschaft auf polnisch.“ *Die Zeit*. 8. November, 19.

WEINTRAUB, Sidney (1997): „In the Debate About NAFTA, Just the Facts Please.“ June 20, *Wall Street Journal*.

WEINTRAUB, Sidney / CHISHOLM, Jeff (1998): „Extend the Benefits of Free Trade.“ *Wall Street Journal*, February 26.

WEIß, Konrad (1996): „Europa ist ärmer ohne Polen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13. Juli. ([http://www.bln.de/k.weiss/tx\\_pszon.htm](http://www.bln.de/k.weiss/tx_pszon.htm))

WILGOREN, Jodi (1998): „Immigrants are a Boom to Economy, Study Says.“, *Los Angeles Times*, July 7, S. A3; A19.

WOYCICKI, Kazimierz (1999): „Polen in Deutschland – zwei Millionen, die ‚nicht-anwesend‘ sind.“ *Transodra*, März/April. Deutsch-Polnische Gesellschaft Brandenburg, 1-5.

WREN, Christopher S. (1999) „D.E.A. Chief Warns Senate on Traffickers in Mexico.“ *New York Times*, February 25. (<http://www.nytimes.com/library/world/americas/022599mexico-drugs.html>)

WULF-MATHIES, Monika (1999): „Reden wir über Europa.“ *Die Zeit*, 14. Oktober, *Politik&Wirtschaft*, Nr. 42. <http://www.archiv.zeit.de/archiv/1999/42/199942.t-europa.html>

YOUNGERS, Coletta (1999): „Drug Decertification: The Process has Become an Annual Charade.“ *Washington Post*, March 27. <http://www.converge.org.nz/lac/articles/news990327a.htm>

## **Nachschlagewerke**

BERG-SCHLOSSER, Dirk / MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (1992): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Zweite Auflage, Opladen: Leske und Budrich.

NOHLEN, Dieter (1995): *Politische Theorien. Lexikon der Politik*, Band 1. München: C.H. Beck.

- GABRIEL, Oscar W. / HOLTSMANN, Everhard (Hrsg.) (1997) *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. Handbuch. München: Verlag R. Oldenbourg.
- HARTMANN, Jürgen (1995): *Vergleichende Politikwissenschaft*. Frankfurt/M.: Campus.
- HOLTSMANN, Everhard (Hrsg.) (1994): *Politik-Lexikon*. München/Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- FLICK, Uwe et al. (Hrsg.): *Handbuch Qualitative Sozialforschung*. München: Psychologie Verlags Union.
- ISENSEE, Josef / KIRCHHOF, Paul (Hrsg.) (1987): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag.
- JÄGER, Wolfgang / WELZ, Wolfgang (Hrsg.) (1998): *Regierungssystem der USA*. Lehr- und Handbuch, München; Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- KILPER, Heiderose (1996): *Föderalismus in der Bundesrepublik*, Opladen: Leske&Budrich.
- KIMMINICH, Otto (1990): *Einführung in das Völkerrecht*. München: K.G. Sauer.
- VAN KOOLWIK, Jürgen / WIEKEN-MAYSE, Maria (1974): *Techniken der empirischen Sozialforschung*. München: R. Oldenbourg.
- LAUFER, Heinz 1997. *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- LEHNER, Franz / WIDMAIER, Ulrich (1995): *Vergleichende Regierungslehre*. Opladen: Leske und Budrich.
- MOHR, Arno (Hrsg.) (1995): *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- MOLS, Manfred / LAUTH, Hans-Joachim / WAGNER, Christian (Hrsg.) (1996): *Politikwissenschaft*. Eine Einführung. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.) (1989): *Pipers Wörterbuch zur Politik* Bd. I u. Bd. II., München, Zürich: Piper.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.) (1994): *Lexikon der Politik* Bd. 2, 5, 6, München: Beck.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.) (1995): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- NOHLEN, Dieter (Hrsg.) (1996): *Wörterbuch Staat und Politik*. München: Piper.
- PILZ, Frank / ORTWEIN, Heike (1995): *Das Politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem*. München/Wien: R. Oldenbourg.
- ROTH, Erwin (1995): *Sozialwissenschaftliche Methoden*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag.
- SCHMIDT, Manfred G. (1995): *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- SCHNELL, Rainer / HILL, Paul / ESSER, Elke (1989): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München; Wien: R. Oldenbourg Verlag.

SEIDL-HOHENVERLDERN, Ignaz (Hrsg.) (1992): *Lexikon des Rechts – Völkerrecht*. Neuwied/Kriftel/Berlin: Luchterhand.

SEIDL-HOHENVERLDERN, Ignaz (1994) *Völkerrecht*. Köln: Carl Heymann Verlag.

WEIDENFELD, Werner / WESSELS, Wolfgang (Hrsg.) (1995): *Europa von A – Z*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

## Weitere Quellen und Informationsmaterialien

Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftskammern  
(<http://www.ts.camcom.it/Agenda2000/deutsch/index.htm>)

Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG).  
(<http://www.aebr-ageg.de/ageg/htm/agge0200.htm>)

AUSSCHUSS DER REGIONEN. Offizielle Übersicht der Arbeit und Zusammensetzung des Ausschusses.  
([http://www.cor.eu.int/corz\\_de.htm](http://www.cor.eu.int/corz_de.htm))

AUSWÄRTIGES AMT. Länderinformationen zu Polen.  
([http://www.auswaertiges-  
amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender\\_ausgabe\\_html?type\\_id=14&land\\_id=136](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe_html?type_id=14&land_id=136))

EU-GLOSSAR  
(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000a.htm>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD ERWEITERUNG. Informationsmaterial zur Erweiterung, Beitrittspartnerschaften, intensivierte Heranführungsstrategie und den dazu gehörenden Programmen.  
(<http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK: Informationen zu INTERREG IIa.  
(<http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/inteII/inteIIa.htm>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK: Informationen zu INTERREG IIC.  
(<http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/inteII/inteIIc.htm>)

EUROPÄISCHE KOMMISSION. GD REGIONALPOLITIK: Informationen zu INTERREG IIIA.  
([http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/abc/voleta\\_en.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/interregIII/abc/voleta_en.htm))

EUROPÄISCHES PARLAMENT (2000): Kurzdarstellungen - Der Ausschuss der Regionen, 26.6.2000.  
([http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_3\\_12\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_3_12_de.htm)).

EUROPÄISCHE UNION: Information zu Aufbau, Aufgaben und Verträgen. EU-Glossar.  
(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000b.htm#b0>)

EUROPÄISCHE UNION: Europa ABC. Der Vertrag von Amsterdam. Fragen und Antworten.  
(<http://europa.eu.int/abc/obj/amst/de/qa.htm>)

EUROPARAT. Allgemeine Informationen:

([http://www.euoparat.de/euoparat/euoparat\\_im\\_ueberblick/eurat\\_ziele.html](http://www.euoparat.de/euoparat/euoparat_im_ueberblick/eurat_ziele.html))

GREATED TUCSON. Economic Council

(<http://www.futurewest.com/>)

STAATSKANZLEI MECKLENBURG VORPOMMERN: Informationen über Mitwirkung des Landes in EU-Angelegenheiten.

(<http://www.mvnet.de/inmv/land-mv/stk/index.htm>).

NATIONAL COUNCIL OF LA RAZA. Website über Struktur und Inhalte der Organisation.

(<http://www.nclr.org/about/>)

POLNISCHER SOZIALRAT. Informationen

(<http://www.polskarada.de>)

PRIMA (1999): Privacy Magazine des Berliner Datenschutzbeauftragten.

(<http://www.datenschutz-berlin.de/prima/99/03/4.htm>)

STIFTUNG FÜR DEUTSCH-POLNISCHE ZUSAMMENARBEIT: Informationsmaterial.

([http://www.fwpm.org.pl/gate/wb31078/Cozafundacja\\_NM.htm](http://www.fwpm.org.pl/gate/wb31078/Cozafundacja_NM.htm))

TRANSBORDER SHELTER NETWORK. Struktur und Aufgaben der Organisation

(<http://www.tsn.org/project.html>)

TRANSNEWS (1998-2000): Verkehr und Verkehrstechnik – Nachrichten aus Berlin und Brandenburg. Herausgegeben von Partner für Berlin

(<http://w3.berlin.de/Land/Bundeshauptstadt/Partner/archiv/transnews/deutsch/impressum.html>)

U.S. TRADE REPRESENTATIVE

(<http://www.ustr.gov>)