

Regieren in transnationalen Politiknetzwerken?

Kritik postnationaler *Governance*-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie

Transnationale Politiknetzwerke bieten sich als attraktives gemeinsames Untersuchungsobjekt von Regierungslehre und Internationalen Beziehungen an, wenn es darum geht, die Folgen von Globalisierungsprozessen für die staatliche Handlungsfähigkeit zu untersuchen. Im Vordergrund des Aufsatzes steht die Konfrontation zwischen Ansätzen, die diese Netzwerke als neues Steuerungsinstrument propagieren, und einer eher kritisch-analytischen Perspektive. Ausgehend von einem theoretischen Modell, das transnationale Politiknetzwerke als interorganisatorische Austauschprozesse analysiert, werden empirische Beispiele aus der Kooperation in Grenzregionen, der transnationalen Advocacy-Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen und dem europäischen Mehrebenensystem untersucht. Dabei wird gezeigt, daß transnationalen Politiknetzwerken nur unter besonderen Bedingungen empirische Relevanz zukommt, diese Netzwerke nur in sehr engen Grenzen von einem Steuerungssubjekt aus zu Zwecken der Problemlösung zu gestalten sind und daß das Regieren in Netzwerken auch kaum demokratischen Kriterien entspricht.

1. Einleitung¹

Wenn in traditionell innenpolitisch orientierten Teildisziplinen der Politikwissenschaft, wie der (vergleichenden) Staats- bzw. Regierungslehre, der Policy-Forschung oder der Politischen Theorie, über staatliche Handlungsfähigkeit nachgedacht wird, dann dominiert seit der Steuerungsdiskussion der späten 1980er Jahre eine Perspektive, die den Staat als einen in sich fragmentierten Akteur ansieht, der zu seiner Auf-

1 Dieser Aufsatz beruht auf Vorarbeiten, die im von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt »Internationale Netzwerke« durchgeführt wurden. Frühere Ausarbeitungen wurden auf dem 20. Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Bamberg (13.-17.10.1997) und auf der gemeinsamen Tagung der Sektionen »Staatslehre und politische Verwaltung« und »Internationale Politik« der DVPW in Arnoldshain (8.-10. 7. 1999) vorgetragen. Für wertvolle Kritik an diesen Ausarbeitungen danke ich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieser Veranstaltungen, den anonymen Gutachterinnen und/oder Gutachtern der ZIB sowie insbesondere Joachim Blatter, Thomas Risse und Christoph Weller.

gabenwahrnehmung zudem auf die Zusammenarbeit mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Kräfte angewiesen ist. Eine charakteristische Ausprägung dieser Perspektive ist das Konzept der Politiknetzwerke, bei denen Politik nicht mehr von einer zentralen Autorität (Regierung oder Legislative) hervorgebracht wird, sondern im Zusammenspiel einer Reihe von öffentlichen und privaten Organisationen (Mayntz 1993: 40). Während diese Teildisziplinen die Frage nach der Funktionsweise dieser Netzwerke zunächst noch weitgehend als rein innenpolitisches Problem verhandeln konnten, läßt sich diese Einschätzung heute nicht mehr aufrechterhalten. Besonders in Grenzregionen und bei der Europäisierung vormals nationaler Politikfelder bilden sich zunehmend grenzüberschreitende Politiknetzwerke heraus, so daß auch staatliche Instanzen mit traditioneller Binnenorientierung zunehmend ein dichtes Netz transgouvernementaler Beziehungen neben der klassischen Außenpolitik auf- und ausbauen (König 1993: 155f). Dementsprechend weitete z.B. die Policy-Forschung in den 1990er Jahren ihren Untersuchungsgegenstand aus und untersuchte nun auch Politiknetzwerke auf europäischer Ebene (vgl. Héritier 1993b; Schumann 1993).

Gleichzeitig wurde auch in den Internationalen Beziehungen die Aufrechterhaltung der – in den 1980er Jahre dominanten – staatszentrischen Heuristik immer fragwürdiger, auch wenn diese Perspektive unbestritten eine relativ sparsame Modellierung von politischen Prozessen erlaubt.² Genau genommen ist diese Staatszentrik eher eine »Regierungs-« oder »Nationenzentrik«. Wenn von internationalen Beziehungen die Rede ist, sind die Beziehungen zwischen Regierungen gemeint. Weiterhin wird dabei angenommen, daß Regierungen in der internationalen Politik das »nationale Interesse« vertreten und daß sie dabei als unitarische Akteure auftreten, die nicht nur den Staatsapparat, sondern auch die Gesellschaft abbilden. Schließlich nimmt die staatszentrische Heuristik noch an, daß Staaten die einzigen wichtigen Akteure in der internationalen Politik sind, so daß gesellschaftliche Kräfte hier keine nennenswerte Rolle spielen (Halliday 1991: 197; Willets 1997: 290f). Insbesondere die Aktivitäten transnational agierender gesellschaftlicher Organisationen bei der Aushandlung und Umsetzung internationaler Kooperation, aber auch die »Außenpolitik« einzelner substaatlicher Einheiten (z.B. lokale und regionale Gebietskörperschaften) und die eigenständigen Aktivitäten der Europäischen Kommission oder der Weltbank führten dazu, daß die entsprechenden politischen Prozesse in vielen Politikfeldern auch in den Internationalen Beziehungen heute kaum noch als zwischenstaatliche Verhandlungen, sondern häufig als wesentlich komplexere transnationale politische Prozesse modelliert werden.³ Die Konsequenzen dieser Entwicklungen für die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats sind offensichtlich. Es kann kaum noch davon ausgegangen werden, daß ein einzelner Nationalstaat – präziser: eine einzelne Regierung – uneingeschränkt handlungsfähig ist. Selbst zwischenstaatliche Kooperation in internationalen Institutionen

- 2 Wesentliche Exponenten der staatszentrischen Heuristik waren zu diesem Zeitpunkt Neorealismus und neoliberaler Institutionalismus, zentraler Anwendungsbereich die Regimeanalyse.
- 3 Ein Überblick zur wachsenden Bedeutung verschiedener nichtstaatlicher transnationaler Akteure findet sich bei Willets (1997), während Michelmann/Soldatos (1990) die Außenbeziehungen substaatlicher Akteure ausführlich diskutieren.

erhöht die Handlungsfähigkeit von Regierungen nur in begrenztem Maße. Um diese Fähigkeit effektiv wahrnehmen zu können, sind daher nicht nur Verhandlungen mit anderen Regierungen notwendig, sondern auch solche innerhalb des eigenen Staatsapparates, mit substaatlichen Akteuren, Sekretariaten internationaler Organisationen und nationalen sowie transnationalen gesellschaftlichen Gruppen.

Hier deutet sich eine zunehmende Homogenisierung der Untersuchungsgegenstände und Analyseinstrumente zwischen den innenpolitisch orientierten Teildisziplinen der Politikwissenschaft und den Internationalen Beziehungen an. Angesichts der potentiell positiven Rolle, die Politiknetzwerken auf nationaler Ebene für die Wahrnehmung staatlicher Handlungsfähigkeit häufig zugeschrieben wird, liegt es zudem nahe, diese Überlegung auch für die transnationale Ebene anzustellen und zu fragen, ob das Regieren in diesen Netzwerken den angenommenen Verlust von Handlungsfähigkeit einzelner Regierungen auszugleichen vermag. Transnationale Politiknetzwerke zeichnen sich dementsprechend bei einer Reihe von Autoren als die neuen Hoffnungsträger ab, wenn es darum geht, den globalisierungsbedingten Verlust an staatlicher Handlungsfähigkeit zu kompensieren. So schlägt Ernst Hillebrand (1999: 19) vor, »assoziative Politiknetzwerke auf transnationaler Ebene zu schaffen, die systematisch mit den staatlichen Entscheidungsapparaten rückgekoppelt sind, ohne den Selbststeuerungstendenzen komplexer ›post-traditioneller‹ Gesellschaften entgegenzuwirken oder diese unterlaufen zu wollen«. Dirk Messner (1998) stellt die Gestaltung transnationaler Netzwerkstrukturen in das Zentrum der von ihm propagierten »Global Governance-Architektur«:

»Politik wird in immer stärker horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfinden: Netzwerkstrukturen in und zwischen Gesellschaften gewinnen an Bedeutung, hierarchische Steuerung durch eine Politikinstanz wird zur Ausnahme; das Konzept nationalstaatlicher Souveränität wird perforiert durch Systeme geteilter Souveränitäten; das internationale System der Staatenwelt wird überlagert durch eine Mehrebenen-Struktur der Global-Governance-Architektur, in der eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure agiert. Die Transformation der Politik in diese Richtung ist längst im Gange; die Herausforderung besteht darin, in diesem Prozeß durch gezielte Beiträge zur Herausbildung eines leistungsfähigen Global-Governance-Systems die Handlungsspielräume von Politik erneut zu erweitern« (Messner 1998: 24f).

Mit dieser positiven Bewertung befinden sie sich in enger Verwandtschaft zu James Rosenau (1997), der bei seiner Analyse transnationaler sektoraler *governance* bilanziert, daß »transnational rule systems tend to evolve in a context of hope and progress, a sense of breakthrough, an appreciation that old problems can be circumvented and moved toward either the verge of resolution or the edge of obsolescence« (Rosenau 1997: 158).

Die differenzierteste Behandlung hat dieser Gedankengang bisher bei Wolfgang Reinicke und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Rahmen des »Global Public Policy«- Projektes erfahren. Hier sind transgouvernementale Netzwerke, transnationale »public-private partnerships« und internationale Organisationen die zentralen Elemente jener »global public policy networks«, mit denen Reinicke (1998: 219f, 228f) der Herausforderung durch ökonomische Globalisierungsprozesse begegnen

will. *Global public policy* wird als Alternative zum herkömmlichen einzel- und zwischenstaatlichen Handeln propagiert, zumal Reinicke (1998: 87) die Option einer Weltregierung weder realistisch noch effizient erscheint. Dabei greift er den Kerngedanken des Politiknetzwerkkonzeptes – das Zusammenwirken verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher korporativer Akteure bei der politischen Entscheidungsfindung und deren Implementation in einzelnen Politikfeldern – auf und überträgt ihn auf die globale Ebene, wobei er davon ausgeht, daß diese Kooperation zu legitimen und effizienten Politiken führt (Reinicke 1998: 89f). Politikfeldspezifische *Governance*-Netzwerke sind für ihn überlegene Lösungen gegenüber solchen, die nur auf staatliche Hierarchien oder nur auf private (Markt-) Akteure setzen (Reinicke 1998: 219). Auch wenn dabei transgouvernementale Netzwerke und internationale Organisationen eine zentrale Rolle spielen, liegt das eigentliche Erfolgsgeheimnis für ihn in der Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren (Reinicke 1998: 219f) bzw. präziser in trisektoralen Netzwerken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und Unternehmen (Benner/Reinicke 1999: 25). Reinicke zeigt sich schließlich sehr optimistisch hinsichtlich der Gestaltbarkeit dieser Netzwerke: ausgehend von einem »global governance audit« sollen die Lücken des umfassenden »global public policy networks« systematisch gefüllt werden (Reinicke 1998: 228). Im Rahmen des »UN Vision Project on Global Public Policy« haben Reinicke und sein Team inzwischen eine eindrucksvolle Reihe von solchen Netzwerken identifiziert und vielfältige Hinweise zum Netzwerkmanagement herausdestilliert (vgl. Reinicke/Deng et al. 2000), auch wenn viele der von ihnen identifizierten Netzwerke die Phase der Implementierung noch nicht erreicht haben (Benner/Reinicke 1999: 29).

Dieser Aufsatz unterzieht diese geradezu euphorischen Erwartungen einer nüchternen Überprüfung, bei der transnationale Politiknetzwerke in verschiedenen Regionen, Politikfeldern und Handlungsebenen auf ihre Auswirkungen für die staatliche Handlungsfähigkeit untersucht werden. Dabei werden die oben genannten Hoffnungen mit einem Modell konfrontiert, das transnationale politische Prozesse systematisch als interorganisatorische Austauschprozesse analysiert. Im Zentrum dieses Modells – und seiner empirischen Illustration – steht die Frage, unter welchen Bedingungen transnationale Politiknetzwerke überhaupt relevant sind, so daß das »Regieren in Netzwerken« potentiell einen Beitrag zur Erhöhung der staatlichen Handlungsfähigkeit leisten kann. Grundlage dieser Schwerpunktsetzung sind die Erfahrungen mit der früheren Diskussion um transnationale Politik, bei der eine zu generelle, pauschale Propagierung nichtstaatlicher Akteure und Beziehungen schließlich zum *backlash* staatszentrischer Politikmodelle führte (Risse-Kappen 1995b: 7f, 14f) – notwendig ist also eine empirisch differenzierte Bestimmung der Reichweite dieses Phänomens. Dabei stimme ich mit Reinicke/Deng et al. (2000) darin überein, daß transnationale Politiknetzwerke einen wichtigen und neuartigen Forschungsgegenstand darstellen. Meine Skepsis betrifft vielmehr die zu optimistische Propagierung dieser Netzwerke als vielfältig einsetzbare Steuerungsinstrumente. Für mich muß nicht nur die Leistungsfähigkeit dieser Netzwerke für die Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit erst noch bewiesen, sondern auch ihre normative Ein-

schätzung weiter differenziert werden.⁴ Als ein sinnvolles Kriterium erscheint mir hier die von Fritz Scharpf (1997) vorgenommene Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität, wobei ich davon ausgehe, daß bei einem legitimen Netzwerkregieren beide Kriterien erfüllt sein müssen:

»Democracy aims at collective self-determination. It must thus be understood as a two-dimensional concept, relating to the *inputs* and to the *outputs* of the political system at the same time. On the input side, self-determination requires that political choices should be derived, directly or indirectly, from the *authentic preferences* of citizens and that, for that reason, governments must be held accountable to the governed. On the output side, however, self-determination implies *effective fate control*. Democracy would be an empty ritual if the political choices of governments would not be able to achieve a high degree of effectiveness in achieving the goals, and avoiding the dangers, that citizens collectively care about. Thus, input-oriented authenticity, and output-oriented effectiveness are equally essential elements of democratic self-determination« (Scharpf 1997: 19, Hervorh. dort).

Um diese beiden relativ abstrakten Maßstäbe zu operationalisieren, frage ich unter Input-Gesichtspunkten danach, welche Interessen in transnationalen Politiknetzwerken repräsentiert werden, während ich unter Output-Aspekten nach den Gestaltungsmöglichkeiten dieser Netzwerke zu Zwecken der Problemlösung fahnde. Falls transnationale Politiknetzwerke nach den hier entwickelten Maßstäben also eine legitime und leistungsfähige Option zur Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit sein sollen, müssen sie vielfältig relevant, zur Problemlösung praktisch gestaltbar und einer repräsentativen Palette gesellschaftlicher Interessen zugänglich sein. Bevor ich jedoch eine Reihe von einschlägigen empirischen Zusammenhängen – mit Schwerpunkt auf der OECD-Welt – unter diesen Gesichtspunkten analysiere, werde ich zunächst ein theoretisches Modell entwickeln, das mir Anhaltspunkte dafür liefert, wann transnationale Politiknetzwerke überhaupt relevant sind und nach welcher Logik diese Netzwerke funktionieren: Bevor wir diese Phänomene differenziert bewerten können, müssen wir sie zunächst einmal systematisch identifizieren.

2. Die eingebettete Ressourcentauschtheorie transnationaler Politiknetzwerke

2.1. Abhängige Variable

Naheliegender Kandidat für ein theoretisches Modell zur empirischen Analyse transnationaler Politiknetzwerke sind Kategorien der (Inter-) Organisationssoziologie, bei denen die politische Entscheidungsfindung und die Implementation dieser Entscheidungen in erster Linie auf dem interessengesteuerten Austausch von materiellen und immateriellen Ressourcen zwischen voneinander – zum Teil asymmetrisch – abhängigen Organisationen beruht. Zu den Vorteilen dieser Konzepte gehört die Möglich-

4 In einer jüngeren Publikation deuten auch Reinicke und sein Team entsprechende Bedenken – insbesondere hinsichtlich Problemen der Netzwerksteuerung sowie der beschränkten Reichweite und Legitimation dieser Netzwerke – an (vgl. Benner/Reinicke 1999: 31), ohne diese jedoch systematisch auszuarbeiten.

keit, auf ein bereits sehr ausdifferenziertes methodisches Instrumentarium zurückgreifen zu können, was eine systematische Identifizierung von Politiknetzwerken erleichtert. Weiterhin fehlt dem Ressourcentauschansatz die normative Festlegung auf eine besondere Leistungsfähigkeit von Netzwerken genauso wie die in erster Linie präskriptive Orientierung der oben genannten Studien, beides Eigenschaften, die eine vergleichsweise nüchterne und systematische Überprüfung der mit diesem Phänomen verbundenen Hoffnungen ermöglichen sollten.

Angesichts der anfangs geschilderten Gegenüberstellung klassisch staatszentrischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen und der traditionell binnenpolitischen Perspektive der Regierungslehre auf der einen Seite, mit transnational orientierten Ansätzen aus jüngerer Zeit auf der anderen Seite, erscheint es mir sinnvoll, als abhängige Variable einer Ressourcentauschtheorie transnationaler Politiknetzwerke zunächst die Dichotomisierung dieser transnationalen Tauschprozesse gegenüber regierungszentrischer Politik zu wählen. Dabei ist also empirisch zu untersuchen, ob ein bestimmter politischer Entscheidungsprozeß eher als transnationaler Tauschvorgang zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen oder als Interaktion von Regierungen bzw. als rein innenpolitischer Vorgang zu deuten ist. Darauf aufbauend kann dann geklärt werden, ob die identifizierten, real existierenden transnationalen Netzwerke die aus der *Governance*-Perspektive behaupteten Steuerungsleistungen, Gestaltungsmöglichkeiten und Demokratievorteile aufweisen.

Meine Definition transnationaler Politiknetzwerke verknüpft daher gängige Elemente des analytischen Netzwerkkonzeptes und der Ressourcentauschschule mit der Transnationalismus-Definition von Risse-Kappen (1995b: 3): Ein transnationales Politiknetzwerk ist für mich eine Gruppe von öffentlichen und/oder privaten Organisationen, von denen wenigstens eine nicht im Auftrag einer Regierung oder eines Regierungszusammenschlusses handelt, die durch ein signifikantes Niveau von zumindest teilweise grenzüberschreitenden Interaktionen dauerhaft verbunden sind und im Rahmen von Tauschprozessen auf die Formulierung und Implementation von sektoraler Politik einwirken. Typische Ressourcen sind z.B. Informationen und analytische Konzepte, Verfügungsrechte über die Verwendung von finanziellen Mitteln, politische Entscheidungskompetenzen oder die Anerkennung der Legitimität bestimmter organisatorischer Aktivitäten.

Andere transnationale Phänomene, wie Investitionsflüsse, Kommunikations- und Transportströme oder die Diffusion von kulturellen Werten, werden durch diese Definition genauso abgegrenzt wie weitere Modelle postnationaler Politik. Bei letzteren hat in jüngerer Zeit ein alternatives Modell transnationaler Netzwerke an Prominenz gewonnen. Hier heben eine Reihe von Autoren die Relevanz von »epistemic communities« (Haas 1992), »transnationaler Menschenrechtsnetzwerke« (Forschungsgruppe Menschenrechte 1998), oder von »transnational advocacy networks« (Keck/Sikkink 1998) hervor. Diese Konzepte weisen einige Parallelen zum innenpolitischen Konzept der »advocacy coalitions« (Sabatier 1987) auf und betonen die Bedeutung von grundlegenden Überzeugungsvorgängen im politischen Prozeß. Dementsprechend beschäftigt sich jene stärker konstruktivistische Variante mit ideengebundenen interpersonellen Netzwerken und langfristig angelegten Sozialisations- und

Institutionalisierungsprozessen, während das von mir favorisierte Politiknetzwerkmodell von relativ stabilen Interessen korporativer Akteure und bestehenden Institutionen ausgeht, also eher Momentaufnahmen auf höherer Aggregationsebene liefert. Meine Schwerpunktsetzung kann ich zunächst aus Gründen der Komplexitätsreduktion rechtfertigen – aber daneben auch mit einer gewissen Skepsis, ob sich grundlegende gesellschaftliche Interessenkonflikte und Machtunterschiede durch Überzeugungsprozesse aus der Welt schaffen lassen.

Im folgenden geht es also in erster Linie um die Frage, unter welchen empirischen Bedingungen transnationale Politiknetzwerke zwischen korporativen Akteuren überhaupt relevant sind. Prinzipiell lassen sich eine Vielzahl von internationalen Interaktionen als Austauschvorgänge in transnationalen Politiknetzwerken modellieren (z.B. durch eine Disaggregation der beteiligten Staaten in eine Vielzahl beteiligter Ministerien), wie sich auch in den meisten nationalen Politikprozessen relativ problemlos irgendeine Beteiligung transnational agierender Organisationen identifizieren läßt. Trotzdem erscheint es unter dem Gesichtspunkt der theoretischen Sparsamkeit wenig sinnvoll, alle diese Situationen aus der Perspektive transnationaler Politiknetzwerke zu analysieren, da sie im wesentlichen auch als Interaktion von Nationalstaaten bzw. als innenpolitische Vorgänge erfaßt werden können (Risse-Kappen 1995b: 9).

Wann »lohnt« es sich also, in den komplexeren transnationalen statt in den einfacheren zwischenstaatlichen oder innenpolitischen Kategorien zu denken? Das Konzept des Politiknetzwerkes alleine erlaubt keine Antwort auf diese Frage, ermöglicht allerdings auf Grund seiner Offenheit eine Kombination mit Hypothesen aus anderen theoretischen Zusammenhängen. Es ist daher – ähnlich wie die Staatszentrik – keine vollständige Theorie, sondern in erster Linie ein analytisches Instrument mit heuristischer Zielsetzung und muß je nach Erkenntnisinteresse in übergeordnete theoretische Zusammenhänge eingebettet werden, insbesondere hinsichtlich substantiell erklärender Hypothesen und normativer Maßstäbe. Mein theoretisches Modell kombiniert daher im folgenden das organisationssoziologische Ressourcentauschskonzept mit Elementen aus verschiedenen politikwissenschaftlichen Zusammenhängen, um systematisch die Bedingungen zu identifizieren, unter denen transnationale Politiknetzwerke relevant sind. Dabei zeigt es, wie verschiedene Aspekte des nationalen und internationalen bzw. des gesellschaftlichen und staatlichen Umfeldes sich auf die Ressourcenverteilung zwischen korporativen Akteuren auswirken, um damit mehr oder weniger günstige Rahmenbedingungen für die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke zu schaffen.

2.2. *Unabhängige Variablen*

Anhaltspunkte für die Determinanten der Relevanz transnationaler Politiknetzwerke finden sich zunächst bei Thomas Risses Transnationalismusstudien, welche die Relevanz transnationaler Akteure einerseits von institutionellen Merkmalen der »Zielstaaten« und andererseits von der internationalen Institutionalisierung des betroffenen Politikfeldes abhängig machen (Risse-Kappen 1995b, 1995c) und hier weiter aus-

differenziert werden. Im Gegensatz zu Thomas Risse, der aus konstruktivistischer Perspektive die Bedeutung von variablen Präferenzen und Überzeugungsvorgängen stärker in den Vordergrund stellt, erscheint mir jedoch eine Ergänzung dieser institutionalistischen Vorarbeiten durch interessenbasierte Ansätze – in einem »weichen«, die materiellen Interessen von Akteuren in deren jeweiliger Wahrnehmung betonenden Sinne – unumgänglich. Auch hier habe ich mich bemüht, auf eine »Neuerfindung des Rades« zu verzichten und – im Interesse kumulativer Forschung – nach Möglichkeit an bereits etablierte Konzepte verschiedener Teildisziplinen der Politikwissenschaft anzuknüpfen und diese auf den Ressourcentauschansatz zu beziehen. Auf diesem Wege habe ich bisher in einem iterativen Verfahren zwischen theoretischer Deduktion und empirischer Induktion insgesamt acht Faktoren identifiziert, die potentiell die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke bedingen; davon beziehen sich je vier eher auf die nationale oder die internationale Ebene sowie je vier eher auf einen interessenbasierten oder einen institutionalistischen Hintergrund:

Abbildung 1: *Unabhängige Variablen*

	<i>interessenbasiert</i>	<i>institutionalistisch</i>
<i>nationale Ebene</i>	Homogenität gesellschaftlicher Interessen Politiktyp	Nationale Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen Institutionelle Fragmentierung des Nationalstaats
<i>internationale Ebene</i>	Funktionale Interdependenz <i>rent-seeking</i>	Internationale Institutionalisierung Institutionelle Interdependenz

2.2.1. *Interessenbasierte Erklärungen*

Eine klassische Annahme der Forschung über gesellschaftliche Interessenvermittlung besteht darin, daß nicht alle Interessen gleich gut organisiert und einflußreich sind. Ohne hier in die Spezifika von »Mitgliederlogik« und »Einflußlogik« eintauchen zu wollen, läßt sich folgendes Resümee der Verbändeforschung ziehen:

»Die generellen Eigenschaften, die es einer Gruppe erleichtern, ihre parallelen Interessen organisatorisch zu bündeln und in kollektives Handeln umzusetzen, sind [...] leicht zu destillieren: Übereinstimmung, Geschlossenheit und Dringlichkeit der Interessen, klare Abgrenzung und Überschaubarkeit der betroffenen Gruppe, Konzentration auf ein dominantes Anliegen, Eindeutigkeit der verfolgten Ziele und die Abhängigkeit ihrer Verwirklichung von Politik« (Kohler-Koch 1996: 194).

Diese Annahmen gelten natürlich nicht nur für die nationale, sondern auch für die transnationale Ebene. Ausgehend von der Überlegung, daß transnationale Politiknetzwerke unter anderem daraus entstehen können, daß gesellschaftliche Gruppen versuchen, ihre Interessen auch grenzübergreifend zu vertreten und damit vormals rein innenpolitische oder zwischenstaatliche Entscheidungsprozesse zu transnationa-

lisieren, liegt es nahe, daß der Erfolg dieser Gruppen von einem Faktor abhängt, den ich als (perzipierte) Homogenität gesellschaftlicher Interessen bezeichne. Hier gelingt es gesellschaftlichen Gruppen mit wenigen Mitgliedern und ähnlichen, nicht konkurrierenden Interessen – z.B. Produzenteninteressen aus oligopolistischen Märkten – eher, die für den Tausch in transnationalen Politiknetzwerken notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, als relativ diffusen oder heterogenen Interessen, wie zum Beispiel jenen der transnationalen Verbraucher- oder Arbeitnehmerorganisationen.

Eine ebenfalls klassische Annahme der Policy-Forschung lautet: »policies determine politics« (Lowi 1972). Inzwischen gehört es zwar zum »guten Ton« dieser Disziplin, die Haltbarkeit von Theodore Lowis Hypothese in Frage zu stellen, doch zeigen meine vergleichenden Untersuchungen von transnationalen Politiknetzwerken, daß zumindest die Differenzierung von distributiven und redistributiven Politiken – regulative werden hier zunächst ausgeklammert – einen klaren Hinweis auf die Relevanz transnationaler versus staatszentrischer Politik geben kann, auch wenn dabei mehr die Perzeption dieser Politiktypen als ihr »objektiver Charakter« im Vordergrund steht (vgl. Heinelt 1996: 27f). Kurz gefaßt lautet meine Annahme, daß redistributiv perzipierte Politiken intergouvernemental verhandelt werden, während distributiv perzipierte Politiken tendenziell zur Herausbildung transnationaler Politiknetzwerke führen können. Wenn es also um die Umverteilung von Mitteln geht, bei der die finanziellen Auswirkungen transparent und eindeutig, Gewinner und Verlierer in einem Nullsummenspiel klar identifizierbar sind, findet Politik nach wie vor staatszentrisch statt. Wenn jedoch die Verteilungswirkung nicht so klar ist und wenn es eher um die »sachgerechte« Verwendung eines gegebenen Finanzbeitrages geht, dann ist die Herausbildung eines transnationalen Politiknetzwerkes möglich. Unterstützt wird die transnationale Logik distributiver *policies* insbesondere von der Notwendigkeit, für deren erfolgreiche Implementation dauerhafte Politiknetzwerke zwischen (zwischen-) staatlichen Geldgebern und substaatlichen bzw. gesellschaftlichen Adressaten herauszubilden, bei denen letztere ihre Informationen und ihre Legitimation gegen die Finanzmittel der staatlichen Ebene eintauschen.

Ausgehend vom Hypothesenrepertoire der Internationalen Beziehungen liegt es zunächst nahe, einen engen Zusammenhang zwischen funktionaler Interdependenz und transnationalen Politiknetzwerken zu vermuten, denn in der klassischen Transnationalismuskonzeption der 1960/70er Jahre waren beide Konzepte zum Teil so eng verwoben, daß sie von vielen Autoren heute weitgehend als synonym betrachtet werden (vgl. z.B. Viotti/Kauppi 1993: 239-245). Allerdings hat das Interdependenzkonzept in der Zwischenzeit eine dem Transnationalismus sehr ähnliche Begriffskarriere erlitten, insofern es ebenfalls viel zu breit gefaßt und damit für die weitere Theorieentwicklung diskreditiert wurde (Kohler-Koch 1990). Trotzdem liegt die Vermutung nahe, daß eine enge gegenseitige Abhängigkeit bei der funktionalen Problembearbeitung zwischen territorialen Einheiten dazu beitragen kann, daß hier transnationale Politik an Relevanz gewinnt, indem z.B. substaatliche Akteure ihre Ressourcen für gemeinsame, grenzübergreifende Lösungsstrategien poolen.

Entwicklungs- und Transformationsstudien weisen darauf hin, daß die direkte Übertragung von Theorien auf Gebiete außerhalb der OECD-Welt, die bei der Analyse von

politischen Prozessen im Westen entwickelt wurden, nicht unproblematisch ist (Schlichte/Wilke 2000). Diese Annahme trifft auch für das Politiknetzwerk-Konzept zu. Anknüpfend an Überlegungen von Hartmut Elsenhans (1985: 143-151) zur Funktionsweise von *rent-seeking societies* nehme ich an, daß sich politische Prozesse in bürokratischen Entwicklungsgesellschaften kaum sinnvoll mit diesem Konzept erfassen lassen. Wesentliche Ursache dafür ist, daß hier Unternehmer ihre Ressourcen nicht am Markt erwirtschaften, sondern aus – zumeist über den Staatsapparat administrativ abgeschöpften – Renten beziehen, so daß sich kaum eine vom Staat unabhängige Gesellschaft herausbilden kann. Die zentrale politische Dynamik dieser Gesellschaften sind Rivalitäten zwischen Segmenten von Staatsklassen, welche sich schwerlich als interorganisatorische Austauschprozesse modellieren lassen, sondern sich vielmehr als personengebundene, informelle Patronage- und Klientelnetzwerke artikulieren: »Anders als in entwickelten kapitalistischen Verhältnissen besteht Politik in den Regionen der Dritten Welt nur selten aus Verhandlungen formal organisierter Interessen« (Schlichte/Wilke 2000: 362). Auch in diesen Gesellschaften ist zwar der Einfluß transnationaler Netzwerke – wie u.a. von der Forschungsgruppe Menschenrechte (1998) dokumentiert – möglich, doch läßt sich dieser Einfluß nur begrenzt unter Rückgriff auf das hier vorgestellte Modell von Politiknetzwerken als Austauschprozeß zwischen korporativen Akteuren erklären. Ich gehe daher davon aus, daß mit zunehmendem Ausmaß an *rent-seeking* die Relevanz von transnationalen Politiknetzwerken – in der hier vertretenen interorganisatorischen Variante – abnimmt.

2.2.2. Institutionenbasierte Erklärungen

Die Interessenwahrnehmung korporativer Akteure in bezug auf die Herausbildung von transnationalen Politiknetzwerken wird erheblich von deren Einbettung in nationale und internationale Institutionen strukturiert. Dieser Zusammenhang wurde in bezug auf die nationale Ebene bereits durch die Policy-Forschung aufgezeigt, zumal viele der Netzwerkforscher einer institutionalistischen Perspektive zuneigen. Auch hier hat man festgestellt, daß sich Politiknetzwerke nicht in allen politischen Systemen in gleichem Maße herausbilden und daß deshalb den entsprechenden Modellen nicht unter beliebigen Bedingungen Relevanz zukommt. Dabei werden zwei Merkmale besonders hervorgehoben, einerseits das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren und andererseits die Geschlossenheit des Staatsapparates:

»Policy networks are not useful tools for analysing all political systems. The approach assumes a degree of pluralism, the relative separation of public and private actors, and complex policies needing many resources which are not concentrated in the state. For example, if resources are concentrated in a strong national gatekeeper, policy networks are less likely to emerge and, where they do exist, will be less important for explaining policy outcomes« (Rhodes et al. 1996: 382f).

Hinsichtlich der Geschlossenheit des Staatsapparates bestehen hier deutliche Parallelen zur früheren Transnationalismus-Reformulierung von Thomas Risse. Das erste Element der »domestic structure«, das für die Bestimmung des möglichen Einflusses

ses von transnationalen Akteuren auf staatliche Entscheidungen relevant erscheint, beschreibt Risse mit dem Gegensatzpaar von institutioneller Zentralisierung oder Fragmentierung der staatlichen Struktur (Risse-Kappen 1995b: 21f). Ausgehend von diesen Grundüberlegungen ist zu erwarten, daß die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke im Falle einer institutionell fragmentierten Staatsstruktur deutlich größer ist als im Falle einer zentralisierten Struktur. Die von transnationalen politischen Akteuren einzubringenden Ressourcen fallen deutlich weniger ins Gewicht, wenn eine staatliche Agentur alleine über die für Entscheidung und Implementation notwendigen Mittel verfügt. Gleichzeitig ist für einzelne staatliche Akteure die Versuchung, transgouvernementale Koalitionen einzugehen, in einer fragmentierten Staatsstruktur deutlich größer ausgeprägt. Fragmentierung kann sich hier also sowohl auf die Kompetenz-/Ressourcenverteilung zwischen Institutionen im unitarischen Staat, als auch auf die entsprechende Verteilung zwischen den Ebenen eines föderalen Staatsaufbaus beziehen.

Bei der institutionalisierten Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen knüpfe ich wiederum an die bereits genannten Ergebnisse der Forschung zur Interessenvermittlung auf nationaler Ebene an, welche zwischen pluralistischen und korporatistischen, staatsnahen Strukturen unterscheiden. Hier nehme ich an, daß der Erfolg gesellschaftlicher Interessengruppen bei der Vertretung ihrer Anliegen auf transnationaler Ebene davon abhängt, ob diese Interessen bei ihrer Wahrnehmung auf nationaler Ebene sehr stark auf eine enge Kooperation mit dem Staatsapparat angewiesen sind (vgl. Streeck 1998: 177). Gesellschaftliche Interessen, die in ihrer historischen Herausbildung stark auf nationalstaatlicher Ebene institutionalisiert sind, wie z.B. Gewerkschaften, werden bei ihrer Interessenwahrnehmung auf transnationaler Ebene deutlich stärker behindert als staatsferne Interessen, wie z.B. Unternehmen in traditionell relativ wenig regulierten Märkten. Während es letzteren vergleichsweise leicht fällt, die für eine erfolgreiche Interessenwahrnehmung notwendige Ressourcenbasis auf transnationaler Ebene zu akkumulieren, sind erstere bei ihrer Interessenwahrnehmung auf langfristig gewachsene Ressourceninterdependenzen mit staatlichen Institutionen angewiesen. Dementsprechend ist zu erwarten, daß Sektoren bzw. Politikfelder, in denen staatsnahe Interessen dominieren, im Falle einer Internationalisierung eher von einer staatszentrischen Entscheidungsfindung geprägt werden.

Ausgehend vom Theorierepertoire der Internationalen Beziehungen wird die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke ebenfalls von institutionellen Faktoren bestimmt, wie bereits von Thomas Risse beobachtet. Eine der Ursachen für den variierenden Einfluß transnationaler Akteure liegt hier in der unterschiedlichen internationalen Institutionalisierung der entsprechenden Politikfelder, bei der z.B. die Legitimität des von den transnationalen Akteuren verfolgten Anliegens durch ihre Referenz an eine entsprechende internationale Norm erhöht werden kann (Risse-Kappen 1995b: 29-32). Diese Argumentation läßt sich relativ umstandslos in die Logik transnationaler Politiknetzwerke übertragen, wobei hier nicht nur die strukturelle Rolle internationaler Normen, sondern auch die aktiven Bemühungen eines internationalen Sekretariats zur Herausbildung eines transnationalen Politiknetzwerkes führen kann. So gehe ich davon aus, daß mit zunehmender internationaler Institutionalisierung die Rele-

vanz transnationaler Politiknetzwerke zunimmt, sei es, weil die Existenz einer internationalen Norm die Legitimationsressourcen einschlägig orientierter gesellschaftlicher Akteure zu attraktiveren Tauschgütern macht oder weil das Sekretariat einer internationalen Organisation bei einer Erweiterung seines Aufgabengebietes in größerem Maße auf die Ressourcen gesellschaftlicher oder substaatlicher Akteure angewiesen ist.

Auch wenn die somit umschriebene internationale Institutionalisierung einen vielfältigen Einfluß auf die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke nimmt, läßt sich aus institutionalistischer Perspektive noch ein zweiter, davon unabhängiger Faktor identifizieren, der dazu führen kann, daß transnationale Politiknetzwerke gegenüber staatszentrischer Politik an Prominenz gewinnen. Ich nenne diesen Faktor institutionelle Interdependenz und bezeichne damit eine Situation, in der korporative Akteure (zumeist staatlicher Natur) aufgrund institutioneller Regeln auf einen transnationalen Ressourcentausch angewiesen sind, nehme also quasi eine Übertragung des Konzepts der Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976) auf die transnationale organisatorische Ebene vor. Je größer diese institutionelle Interdependenz ausgeprägt ist, desto relevanter sind transnationale Politiknetzwerke.

3. *Vergleich transnationaler Politiknetzwerke in verschiedenen Politikfeldern, Territorien, Handlungsebenen und Zeiträumen*

Mein theoretisches Modell hat eine Reihe von Hypothesen identifiziert, die angeben, unter welchen Bedingungen ich eine hohe Relevanz von Ressourcentauschprozessen in transnationalen Politiknetzwerken erwarte. Gleichzeitig hat es verdeutlicht, auf welche Weise Merkmale des nationalen und internationalen Kontextes die Ressourcenverteilung zwischen korporativen Akteuren beeinflussen und damit die Grundlage für die in diesen Netzwerken stattfindenden Tauschvorgänge schaffen. Angeleitet von diesen Hypothesen werde ich nun Netzwerke in verschiedenen empirischen Zusammenhängen hinsichtlich der Relevanz regierungszentrischer versus transnationaler Politikprozesse analysieren. Darüber hinaus werde ich jeweils explizit auf die Konsequenzen dieser Fälle für die Rolle transnationaler Netzwerke als »Hoffnungsträger« einer demokratiekonformen Steigerung staatlicher Handlungsfähigkeit eingehen.

Der Vergleich ist auch bei der Analyse transnationaler Politiknetzwerke der »Königsweg der Politikwissenschaft«. Meine Fallauswahl folgt einer *comparable cases strategy* (Lijphart 1975), einer gängigen Vorgehensweise in einer Situation, in der relativ viele Variablen mit Hilfe vergleichsweise weniger Fälle untersucht werden sollen. Immerhin läßt sich die Anzahl der Fälle durch eine relativ feine Differenzierung von Politikfeldern, regionalen Einheiten und Zeiträumen (insbesondere Phasen des Politikprozesses) deutlich erhöhen, wohingegen die Anzahl der Variablen durch eine grobe Dichotomisierung der abhängigen Variablen (transnationales Politiknetzwerk vs. staatszentrische Entscheidungsfindung) begrenzt wird. Kriterium der Fallauswahl ist dann, daß die zu vergleichenden Fälle hinsichtlich dieser abhängigen Variable sowie möglichst nur einer der oben genannten unabhängigen Variablen (und

auch nicht hinsichtlich dritter Faktoren) variieren sollen. Nachfolgend wird eine Reihe solcher Vergleichsstudien exemplarisch dargestellt. Als empirische Grundlage dienen drei Konstellationen, in denen transnationale Politiknetzwerke besonders relevant sind: die regionale Kooperation in Grenzgebieten, die Rolle transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik und das Mehrebenensystem der Europäischen Union.⁵ Dabei wird jeweils in einem Fallvergleich eine unabhängige Variable getestet, wobei ich mich auf jene sechs Variablen beschränke, die von den vorliegenden empirischen Studien zu diesen drei Konstellationen (mit Schwerpunkt in der OECD-Welt) eindeutig bestätigt wurden.⁶ Die Darstellung der Fälle konzentriert sich auf die Varianz von abhängiger und der jeweils im Vordergrund stehenden unabhängigen Variable und vernachlässigt die als konstant angenommenen Faktoren. Dabei muß ich mich an dieser Stelle auf eine stark verkürzte empirische Illustration beschränken, ohne Anspruch auf systematische Überprüfung des oben dargestellten Modells. Diese resümierenden Skizzen beruhen auf einer noch nicht abgeschlossenen Studie, die im Rahmen einer Sekundäranalyse die bereits vorliegende Literatur zu den genannten Konstellationen – sowie einer vierten, der Koordination von Wirtschaftshilfe an Länder des Südens bzw. Ostens – durch Differenzierung von Politikfeldern, territorialen Einheiten und Zeiträumen für eine Vielzahl von Vergleichsstudien nutzt. So lassen sich z.B. bei der Kooperation in Grenzräumen nicht nur verschiedene Grenzräume hinsichtlich der Relevanz transnationaler Politiknetzwerke vergleichen, sondern auch ein und derselbe Grenzraum sowohl intertemporal als auch intersektoral. Dabei kann ich in sehr unterschiedlichem Maße auf die Vorarbeiten anderer Autoren zurückgreifen – während beispielsweise zum Mehrebenensystem der Europäischen Union bereits mehr als 50 Studien vorliegen, die das Konzept der Politiknetzwerke in unterschiedlichen Politikfeldern anwenden, muß ich in den anderen empirischen Zusammenhängen häufig einen aufwendigeren konzeptionellen Transfer vornehmen.

3.1. *Kooperation in Grenzregionen*

Die grenzüberschreitende Kooperation von gesellschaftlichen und substaatlichen Organisationen wird seit einiger Zeit als ein besonders anschauliches Beispiel der »Entgrenzung der Staatenwelt« (Brock/Albert 1995) diskutiert. Insbesondere bei der Beschäftigung mit europäischen Grenzregionen wird gerade die potentiell problemlösende und völkerverständigende Funktion solcher Initiativen hervorgehoben (klassisch: von Malchus 1975). Eine nähere Beschäftigung mit der institutionellen Gestalt der grenzübergreifenden Zusammenarbeit zeigt jedoch schnell die große Vielfalt der Ko-

- 5 Da Ergebnisse meiner Studien zur Relevanz transnationaler Nichtregierungsorganisationen bereits an anderer Stelle publiziert wurden (Nölke 1997a, 1997b), liegt hier der Schwerpunkt auf den anderen Konstellationen.
- 6 Die bisherigen Ergebnisse zur funktionalen Interdependenz sind demgegenüber eher ambivalent; *rent-seeking* ist vor allem außerhalb der OECD-Welt eine wichtige Variable (vgl. Nölke 1997c).

operationsformen. Dazu gehören neben rein privaten Initiativen und verschiedenen Formen eher symbolischer, identitätsschaffender Politik auch grenzüberschreitende politische Koalitionen und Initiativen bis hin zu formellen zwischenstaatlichen Institutionen (vgl. Blatter 1998: 21-40). Aus der hier im Vordergrund stehenden Fragestellung nach der Relevanz transnationaler Politiknetzwerke ist jedoch nur ein Teil dieser Kooperationsformen interessant, nämlich jene Fälle, in denen gesellschaftliche und substaatliche Akteure im Rahmen einer Tauschlogik dauerhaft grenzübergreifend verbunden sind und durch diese transnationalen Interaktionen die politischen Entscheidungen mindestens eines (sub-) staatlichen Akteurs beeinflusst werden. Meine nachfolgende Darstellung stützt sich dabei in erster Linie auf eine Studie von Joachim Blatter (1998), die die Kooperationsformen in vier Grenzregionen (Oberrhein, Bodensee, San Diego/Tijuana sowie Cascadia) und dabei in zwei Politikfeldern (Gewässerschutz und Regionalentwicklung) vergleichend untersucht und damit nicht nur in deutlichem Kontrast zu den ansonsten vorherrschenden monographischen Darstellungen einzelner Grenzregionen steht, sondern auch eine dieser Studie relativ ähnliche Fragestellung verfolgt.⁷

3.1.1. *Administrative Fragmentierung: Bodensee und Oberrhein im Vergleich*

Bodenseegebiet und Oberrhein zeichnen sich heute durch eine besondere Vielfalt grenzübergreifender Kooperationsformen aus. Im Vergleich der beiden Regionen zeigt sich, daß die Bodenseeregion relativ mehr von transnationalen Politiknetzwerken gekennzeichnet ist als die Kooperation am Oberrhein, welche nach wie vor überdurchschnittlich häufig noch einer nationalstaatlichen Logik folgt. Letztere nimmt hier insbesondere die Form von zwischenstaatlichen Kommissionen und Verträgen an, wie z.B. die Oberrhein-Ausbaukommission oder die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung (vgl. Beck 1997: 101f; Blatter 1998: 227-230). Selbst in einem Kooperationszusammenhang, der hochgradig dezentralisiert ist, wie die Oberrheinkonferenz (vertreten sind Länder, Regionen und Kantone), dominiert am Oberrhein eine nationale Repräsentationslogik (Blatter 1998: 232). Am Bodensee herrschen dagegen bei den korporativen Akteuren eher grenzübergreifende funktionale Interessendefinitionen wie Umweltschutz oder Wirtschaftsförderung vor, während zumindest auf deutscher Seite die nationalstaatliche Perspektive kaum mehr relevant ist (Blatter 1998: 234).

Eine nähere Analyse der konkreten transnationalen Tauschprozesse zeigt, daß diese Aktivitäten in beiden Regionen vor allem durch internationale Institutionalisierungsschübe angestoßen wurden, wobei insbesondere die entsprechenden Förderprogramme der Europäischen Union eine große Rolle spielten. So gehen im Rahmen des INTERREG-Programms korporative Akteure von beiden Seiten der Grenze zu Pro-

7 Ausgehend von meiner Klassifikation von unabhängigen wie abhängigen Variablen werden hier allerdings Schlußfolgerungen gezogen, die im Einzelfall von der zugrundeliegenden Studie abweichen können.

jekten zusammen, bei denen sie finanzielle und analytische Ressourcen einbringen sowie ihre Legitimität als transnationale Partner, um damit gemeinsam zusätzliche Gelder von der EU zu mobilisieren (Blatter 1998: 231). In den INTERREG-Begleitausschüssen zeigt sich jedoch wieder der höhere Grad an Transnationalisierung in der Bodenseeregion, während am Oberrhein auch hier staatszentrische Perspektiven die Kooperation kennzeichnen und behindern. Während die formalen Geschäftsordnungen der Begleitausschüsse praktisch identisch sind, zeigen sich in der praktischen Zusammenarbeit erhebliche Unterschiede, wobei die Kooperation am Oberrhein durch nationalstaatlich geprägte Verteilungskonflikte erheblich behindert wird, während am Bodensee – trotz ausgesprochen unausgewogener Beitragsleistungen insbesondere der schweizerischen und baden-württembergischen Akteure – entsprechende Restriktionen fehlen (Blatter 1998: 239f).

Im Vergleich der beiden Grenzregionen läßt sich der unterschiedliche Charakter der Kooperation am besten unter Rückgriff auf die unterschiedlichen staatlichen Strukturen der beteiligten Länder erklären, bei der die unitarische Struktur Frankreichs maßgeblich zur relativen Staatszentrik in der Oberrheinregion beiträgt. Die föderale Struktur der drei Bodenseeanrainerstaaten erleichtert hingegen dort die Herausbildung transnationaler Politiknetzwerke (Blatter 1998: 278-282). Die Einbeziehung der Ressourcen gesellschaftlicher und substaatlicher Akteure sowie von Akteuren beiderseits der Grenzen in diese Netzwerke erhöht die Chancen für eine erfolgreiche Problemlösung, sei es bei Fragen der Umweltbelastung grenzüberschreitender Gewässer oder bei der Auswahl von Projekten der regionalen Infrastruktur (vgl. Blatter 1998: 122-125, 157f). In bezug auf die staatliche Handlungsfähigkeit zeigt sich allerdings ein deutliches Spannungsverhältnis zwischen Problemlösungsfähigkeit und der Beibehaltung eines Maximums an nationalstaatlichen Handlungsoptionen, insbesondere in der französischen Version. Es kann auch nicht angenommen werden, daß die transnationalen Netzwerke automatisch demokratischen Kriterien entsprechen. So schreitet die grenzüberschreitende Zusammenarbeit parlamentarischer Gremien sehr mühselig voran (vgl. Blatter 1998: 116-119, 151f) und gesellschaftliche Gruppen unterscheiden sich erheblich im Grad ihrer transnationalen Kooperation, mit deutlichem Schwerpunkt auf wirtschaftlichen Interessen und, in geringerem Maße, den Umweltverbänden. Schließlich weist die unitarische Staatsstruktur Frankreichs noch auf eine erhebliche Restriktion hin, die sowohl für die Relevanz von transnationalen Politiknetzwerken generell gilt als auch für die praktische Gestaltbarkeit dieser Netzwerke. Diese Restriktion wiegt um so schwerer, wenn man an die große Zahl unitarisch verfaßter Staaten denkt und zudem den komplexen Charakter denkbarer staatlicher Dezentralisierungsbemühungen einbezieht.

3.1.2. Transnationale Institutionalisierung: Cascadia in historischer Perspektive

Die vergleichende Analyse der grenzübergreifenden Kooperation an Bodensee und Oberrhein hat bereits auf die transnationalisierungsfördernde Rolle der Europäischen Union – und insbesondere der INTERREG-Programme – hingewiesen. Ein histori-

scher Vergleich der grenzübergreifenden Kooperation im pazifischen Westen Amerikas zeigt eine vergleichbare Wirkung des CUFTA/NAFTA-Abkommens, wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau. Auch in Cascadia, einer Grenzregion, die die kanadische Provinz *British Columbia* sowie die amerikanischen Bundesstaaten *Washington* und *Oregon* umfaßt, begann wie in den beiden europäischen Regionen die Geschichte grenzübergreifender Kooperation mit zwischenstaatlichen Kommissionen, wie z. B. der »International Boundary Commission«, der »International Fishery Commission« (beide 1908) oder der »International Joint Commission« (1909) für grenzübergreifende Gewässer; alle diese Kommissionen wurden auf Ebene der Nationalstaaten eingerichtet (Blatter 1998: 208).

Abgesehen von einem kurzen Frühling grenzübergreifender Umweltschutzbemühungen zu Beginn der 1970er Jahre verblieb die Kooperation bis in die späten 1980er Jahre im (national-) staatszentrischen Rahmen. Erst im Kontext der Aushandlung bzw. nach Abschluß des »Canadian U.S. Free Trade Arrangements« (CUFTA) im Jahr 1988 begann eine ganze Welle dezentraler grenzübergreifender Kooperationsaktivitäten, bei denen die Provinzen/Bundesstaaten sich auf der Grundlage dieser Initialzündung um eine enge Zusammenarbeit in Bereichen wie Wirtschaftsförderung (*Pacific Northwest Economic Region*) oder Umweltschutz (z.B. Gründung des *Environmental Coordination Council*) bemühten, gefolgt von einer grenzübergreifenden Kooperation der entsprechenden gesellschaftlichen Interessenvertretungen (z.B. Umweltschützer im »Sounds and Straits 92 Agreement«, Unternehmer im »Cascadia Project«).⁸ Im Gegensatz zum westeuropäischen Beispiel blieb es im amerikanischen Nordwesten allerdings bei vereinzelt Initiativen mit bescheidenen Erfolgen, vor dem Hintergrund einer nach wie vor relativ skeptischen Bevölkerung. Die wenig nachhaltigen Ergebnisse wurden nach dem Mitte der 1990er Jahre auf Grund eines Regierungswechsels in *British Columbia* ausgebrochenen »Fishery War«, bei dem die Nutzung grenzüberschreitender Lachsschwärme wieder in staatszentrischer, sogar nationalistischer Konkurrenzhaltung thematisiert wurde, noch weiter reduziert (Blatter 1998: 221f, 303).

Der knappe historische Abriß der Kooperation im pazifischen Nordwesten demonstriert deutlich die stimulierende Wirkung, die von internationalen Institutionen auf die Entstehung transnationaler Politiknetzwerke ausgeht. Eine detailliertere Analyse zeigt, daß diese Kooperationsformen auch nicht kausal auf eine Zunahme der funktionalen Interdependenz (ökonomischer oder ökologischer Art) zurückgeführt werden können, welche relativ stabil bleiben (Blatter 1998: 198f, 268). Dieses Ergebnis spricht damit auch gegen eine funktionalistische Interpretation transnationaler Politiknetzwerke, wonach sich diese in erster Linie zur Lösung dringender grenzübergreifender Probleme bilden. Ausschlaggebend sind vielmehr organisatorische (Tausch-) Interessen, welche in diesem Fall von einer Zunahme internationaler Institutionalisierung angeregt wurden. Als Katalysator diente die Ankündigung der Aushandlung eines binationalen Freihandelsabkommens, die nun verschiedene substaat-

8 Eine umfassende Darstellung der entsprechenden Aktivitäten findet sich bei Blatter (1998: 212-220).

liche und gesellschaftliche Akteure dazu brachte, grenzübergreifend ihre Ressourcen zu poolen, um bei der näheren Ausgestaltung dieses Abkommens und seiner Folgeaktivitäten ihre Interessen berücksichtigt zu wissen. Allerdings ist in Nordamerika der Institutionalisierungsschub insbesondere hinsichtlich seiner Wirkung auf breite Bevölkerungsschichten im Vergleich zur Europäischen Union relativ schwach ausgefallen, so daß sich die Herausbildung transnationaler Politiknetzwerke in einer Situation von populistischen Aufwallungen sogar als reversibel gezeigt hat. Angesichts der begrenzten Wirkung des CUFTA-Institutionalisierungsschubes zeigen sich schließlich auch hier deutlich die Grenzen des Designs solcher Netzwerke – eine solche Gestaltung durch Schaffung bzw. Stärkung internationaler Institutionen, bis hin zur Post-Maastricht-EU, ist zwar möglich, kurzfristig aber kaum realistisch.

3.2. *Homogenität gesellschaftlicher Interessen: Vergleich der Sicherstellung verschiedener Menschenrechtsnormen und die besondere Rolle von Amnesty International*

Ausgehend von den medienwirksamen Aktionen von transnationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) wie Amnesty International oder Greenpeace werden von vielen Beobachtern die Aktivitäten dieser NRO mit transnationaler Politik gleichgesetzt. Die Untersuchung (inter-) nationaler Entscheidungsvorgänge in Politikfeldern wie der Umweltpolitik oder dem Schutz der Menschenrechte kommt heute auch kaum noch ohne Berücksichtigung dieser Organisationen aus. Allerdings sind NRO unterschiedlich erfolgreich bei der Verfolgung ihrer Anliegen und damit auch bei ihrem Versuch, binnen- bzw. zwischenstaatliche Politik zu transnationalisieren. Eine Determinante dieses Erfolges – die Homogenität der vertretenen Interessen – wird im folgenden am Beispiel der Menschenrechtspolitik untersucht. Dabei wird angenommen, daß der Schutz der Menschenrechte im Interesse der Staatengemeinschaft liegt, so daß transnationale NRO hier potentiell einen Beitrag zur staatlichen Handlungsfähigkeit leisten, auch wenn (menschenrechtsverletzende) Zielstaaten von NRO-Kampagnen diese Perspektive wegen der damit verbundenen Verletzung ihrer Autonomie kaum teilen mögen.

Wenn man eine Reihe von Menschenrechten hinsichtlich ihrer internationalen Institutionalisierung in Form von UN-Menschenrechtsnormen vergleicht, dann fallen deutliche Unterschiede zwischen verschiedenen Anliegen auf, insbesondere wenn zudem die faktische Sicherstellung der entsprechenden Rechte einbezogen wird. Wenn man weiterhin die Rolle von transnationalen NRO als einem von mehreren Faktoren bei der Aushandlung und Sicherstellung dieser Normen einbezieht, wird klar, daß Anliegen, derer sich Amnesty International (AI) annimmt, eine deutlich größere Erfolgsaussicht genießen als Themen, die nur von anderen transnationalen NRO verfolgt werden (Schmitz 1997: 53). Besonders signifikant wird diese Beobachtung beim Vergleich der – von AI im Rahmen der Vereinten Nationen weit vorangetriebenen – Schutzrechte gegen Folter, »Verschwindenlassen« oder extra-legale Hinrichtungen, mit jenen zugunsten von Frauen und Kindern sowie kulturell gebundener Themen (Schmitz 1997:

30, 64). Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsorganisationen gelingt es also AI wesentlich besser, ansonsten intergouvernementale oder binnenstaatliche Entscheidungsprozesse zu transnationalisieren und dabei ihre Informations- und Legitimationsressourcen gegen Einflußmöglichkeiten auf der politischen Agenda zu tauschen.

Was ist nun das »besondere Erfolgsgeheimnis« von Amnesty International im Vergleich zu der Vielzahl anderer transnationaler Menschenrechtsorganisationen? Bei einer genaueren Analyse der von AI verfolgten Themen wird deutlich, daß diese im Vergleich zur gesamten Palette der Menschenrechtsverstöße relativ selektiv und eng umrissen sind. Diese Beobachtungen lassen sich mit einer expliziten Strategie des AI-Sekretariates erklären, Themen, die innerhalb der Organisation potentiell kontrovers sein könnten, strikt zu vermeiden:

»So kommt es bei den alle zwei Jahre stattfindenden Hauptversammlungen von Amnesty International regelmäßig zu Auseinandersetzungen zwischen einzelnen oder einer Gruppe von nationalen Sektionen auf der einen Seite und Mitgliedern des Sekretariats auf der anderen Seite, wobei erstere in der Regel eine Erweiterung des Mandats fordern, während letztere ein solches Ansinnen meist mit dem Hinweis auf die knappen Ressourcen und eine zu befürchtende Schwächung der Organisation ablehnen. Nur so ist es verständlich, warum Amnesty International Apartheid als Form der Rassendiskriminierung aufgrund von Konsistenz- und Kohärenzkriterien nie verurteilt hat« (Schmitz 1997: 31).

Diese verblüffende Selbstbeschränkung von Amnesty International wird verständlich, wenn man die unterschiedlichen Möglichkeiten verschiedener gesellschaftlicher Interessen einbezieht, sich auf transnationaler Ebene zu aggregieren und Einfluß zu verschaffen. Während diese Einflußnahme einigen materiellen Interessen – insbesondere wenn sie aus wenigen, nicht-konkurrierenden Nutznießern bestehen – vergleichsweise leicht fällt, haben es dagegen relativ diffuse immaterielle Interessen wesentlich schwerer, sich dauerhaft und machtvoll zu organisieren. Damit unter diesen Umständen eine schlagkräftige transnationale NRO überhaupt möglich ist, erscheint es unbedingt ratsam, nur solche Anliegen auszuwählen, die unter den Unterstützern dieser Organisation einen ausgesprochen konsensuellen Charakter tragen. Dieser Impetus wird um so deutlicher, wenn man die fragile Ressourcenbasis dieser Organisationen – in erster Linie Informationen und Legitimation – einbezieht, denn mit dieser Selbstbeschränkung werden nicht nur lähmende interne Auseinandersetzungen, sondern auch die Aufsplitterung knapper Ressourcen und der bei kontroversen Themen drohende Verlust an Legitimität eng begrenzt. Gleichzeitig wird damit jedoch auch eine deutliche Einschränkung der Relevanz der von den NRO transnationalisierbaren Politiknetzwerke deutlich, da diese nur bei einem eng limitierten Kreis von Themen eine nennenswerte Wirkung entfalten können. Schließlich ist es auch unter Demokratiegesichtspunkten nicht unproblematisch, wenn ausgeprägte Machtunterschiede zwischen Menschenrechtsorganisationen bestehen und bestimmte gesellschaftliche Interessen dabei systematisch unterrepräsentiert werden.

3.3. Das EU-Mehrebenensystem

Wenn »Globalisierung den Prozeß bezeichnet, bei dem grenzüberschreitende Interaktionen sich intensivieren, Räume gesellschaftlichen Handelns sich über den Nationalstaat hinaus ausdehnen bzw. sich von Territorien loslösen und das gesellschaftliche Bewußtsein um die globalisierte Welt zunimmt« (Beisheim/Walter 1997: 157) und gleichzeitig zu Recht darauf hingewiesen wird, daß es in den meisten Fällen nicht um Globalisierung, sondern um Denationalisierung geht (Zürn 1998: 65-68), dann zeigt sich bei einer solchen Analyse, daß die Europäisierung der letzten 10-15 Jahre viele Aspekte von Denationalisierung bereits vorweggenommen hat. Auch wenn Europäisierung und Globalisierung sich bisher in mancherlei Hinsicht – insbesondere bezüglich der historischen Ursprünge und der Kompetenzzuweisung an internationale Institutionen – gravierend unterscheiden, liegt es doch nahe, einige der Erfahrungen mit dem transnationalen Regieren in der EU für die Analyse von anderen Denationalisierungsprozessen zu nutzen. Dementsprechend sind Politiknetzwerke bereits häufig als analytisches Instrument zur Charakterisierung politischer Prozesse in einzelnen Politikfeldern verwendet worden, zumal sich damit einige Schwächen der insgesamt doch eher vagen und unvollständigen Mehrebenenperspektive vermeiden lassen (vgl. Ansell et al. 1997: 349). Besonders detaillierte Studien zur Funktionsweise transnationaler Politiknetzwerke liegen zu Leistungsprogrammen wie der Strukturpolitik und der Forschungs- und Technologiepolitik der Union vor.

3.3.1. *Institutionelle Interdependenz: Die Einführung des Partnerschaftsprinzips in der EU-Strukturpolitik*

Ein seltener Fall von gezielter Herausbildung von transnationalen Politiknetzwerken liegt in der grundlegenden Reform der EU-Strukturpolitik im Jahr 1988 vor, bei der das sogenannte »Partnerschaftsprinzip« eingeführt wurde. Nach diesem Prinzip sollen EU-Kommission, nationale Regierungen und subnationale Akteure bei der Formulierung, Finanzierung, Implementation und Evaluation von Projekten und Programmen eng zusammenarbeiten. Insbesondere die intensivierete Einbeziehung subnationaler staatlicher und gesellschaftlicher Akteure sollte zur höheren Effizienz der Strukturpolitik beitragen. Die Folgen der Einführung dieses Prinzips werden folgendermaßen resümiert:

»As the Commission now asks for coordinated, long-term policy schemes, more information is required and the level of complexity increases. More actors have to be taken on board in order to channel additional information resources into the procedure. Networks between all territorial levels – supranational, national, regional, local – have to be installed in order to keep the process manageable and efficient. [...] the ›partnership‹ principle seeks to install the institutional framework within which consultation and networking between all levels involved can be organized. The political logic behind it is to break up the orbit of closed-door negotiations between supranational and national administrations. Instead, the ›partnership‹ principle seeks to generate ›open‹ networks, through which a permanent exchange of ideas, data and influence can take place. [...] The inclusion of more actors, however, also threatens national control over the management of funds. Furthermore, the status of subnational actors may be enhanced« (Conzelmann 1995: 139).

Die Einführung des Partnerschaftsprinzips läßt sich damit als – von der Kommission unabhängig von den Regierungen der Mitgliedstaaten initiierte (Hooghe 1996: 99f) – Erhöhung der institutionellen Interdependenz verstehen, mit durchschlagender – und so auch von der Kommission nicht geplanter (Hooghe 1996: 121) – Wirkung in Hinblick auf die Herausbildung von transnationalen Politiknetzwerken: Während die EU-Strukturpolitik noch bis weit in die 1980er Jahre hinein als ein typisches Beispiel regierungszentrierter Politik verstanden werden konnte, bei der die nationalen Regierungen untereinander ihre fixen nationalen Quoten aushandelten, zeigen neuere Studien die Herausbildung eines stärker transnationalen Politikmusters, von dem in einigen (Regionen von) Mitgliedstaaten auch das Verhältnis zwischen zentralstaatlicher Regierung und substaatlichen Akteuren beeinflußt wurde (vgl. Marks 1996: 336-338; Smyrl 1995). Allerdings wird die damit institutionell besonders begünstigte Strukturpolitik auch durch diese jüngeren Entwicklungen nicht zu einem durchgehend von transnationalen Politiknetzwerken geprägten Politikfeld, wie insbesondere ein Vergleich verschiedener Phasen des Förderzyklus demonstriert (vgl. 3.3.2).

Unabhängig davon zeigt diese intertemporale Gegenüberstellung den Ausnahmefall einer gezielten und gelungenen Netzwerkgestaltung, die zudem zu einer verbesserten Problemlösung beiträgt, wenn man davon ausgeht, daß Förderprogramme, in denen die Informationen und die Legitimation einer Reihe von gesellschaftlichen und substaatlichen Akteuren eingehen, eine höhere Akzeptanz und Effizienz aufweisen als zentral geplante (Marks 1996: 325f). Dieses Netzwerkmanagement der Kommission findet jedoch auf Kosten der Handlungsoptionen einzelner Regierungen statt – einige dieser Regierungen versuchten folgerichtig, bei der Reform der Strukturfonds von 1993 diese Vernetzung wieder zu begrenzen (vgl. Hooghe 1996: 117) –, so daß wir auch hier wieder das Spannungsverhältnis der beiden in dieser Studie im Vordergrund stehenden Komponenten staatlicher Handlungsfähigkeit vorfinden. Auch die demokratische Legitimation dieser Steuerungsleistung hält sich in Grenzen, wenn man die Schwächung der Vetoposition nationaler Parlamente einbezieht, die kaum durch eine entsprechende Einbeziehung gewählter Organe auf europäischer oder regionaler Ebene kompensiert wird, zumal gleichzeitig das Prinzip der sozialen Partnerschaft nur sehr selektiv umgesetzt wird (vgl. Benz 1998: 575).

3.3.2. *Politiktypen: Phasen im Förderzyklus der EU-Strukturpolitik*

Der Förderzyklus der Strukturpolitik (hier: nur Gemeinschaftliche Förderkonzepte) innerhalb eines fünfjährigen Finanzierungsprogramms läßt sich in drei wesentliche Phasen aufteilen: (1) die Aushandlung des finanziellen Rahmens, (2) die Schaffung des institutionellen Kontextes und (3) die Programmplanung/Implementation (Marks 1996: 314). Diese drei Phasen variieren deutlich hinsichtlich der Relevanz transnationaler Politiknetzwerke. Während die Aushandlung des finanziellen Rahmens eindeutig dem Muster intergouvernementaler Politik entspricht, gelingt es der Europäischen Kommission bereits während der Schaffung des institutionellen Kontextes, dieses Muster zu sprengen und zu einem transnationalen Politiknetzwerk zu erweitern.

Diese Transnationalisierung setzt sich in der Programmplanung/Implementation verstärkt fort, wobei hier wiederum verschieden transnational ausgeprägte Teilphasen identifiziert werden können. Bei diesen Teilphasen lassen sich insbesondere bei der Vereinbarung von Operationellen Programmen und Einzelprojekten sowie deren Umsetzung transnationale Politiknetzwerke feststellen, die nun insbesondere auch substaatliche Akteure umfassen (Marks 1996: 315-328).

Eine Erklärung dieser unterschiedlichen Relevanz transnationaler Politiknetzwerke muß in erster Linie auf die unterschiedliche Perzeption der Strukturpolitik während dieser Phasen abstellen. Hier zeigt sich deutlich, daß in der redistributiv perzipierten Phase der Aushandlung des finanziellen Rahmens die regierungszentrische Logik deutlich dominiert, während in den späteren distributiv perzipierten Phasen diese Logik zurücktritt und damit die Verfolgung organisatorischer Motive verschiedener korporativer Akteure – insbesondere der Kommission – ermöglicht (Marks 1996: 317f). Zudem erfordert eine erfolgreiche Implementation distributiver Politik ein Minimum an Kooperation zwischen Geldgeber (Kommission) und Empfängern (Regionen), bei der letztere wertvolle Informations- und Legitimationsressourcen besitzen (Marks 1996: 325f). Schließlich sind die Kompetenzen der Europäischen Kommission in den verschiedenen Phasen (und bei verschiedenen Instrumenten) unterschiedlich ausgeprägt (vgl. Marks 1996: 318, 321f), so daß ein Teil der Relevanz transnationaler Politiknetzwerke auch hier wiederum auf den Faktor internationale Institutionalisierung zurückgeführt werden muß.

Wie bereits bei der Diskussion des Partnerschaftsprinzips argumentiert, führt die Herausbildung von transnationalen Politiknetzwerken in der Implementationsphase über die aktive Einbeziehung der Ressourcen der Projektempfänger potentiell zur Erhöhung der Qualität der Förderprogramme. Gleichzeitig bleibt die generelle Relevanz dieser Netzwerke als Steuerungsmittel jedoch begrenzt, da distributive Programme auf transnationaler Ebene redistributive Entscheidungen voraussetzen, Entscheidungen, die nach wie vor in erster Linie von nationalen Parlamenten getroffen werden. Weitere gravierende Einschränkungen der Relevanz dieser Politiknetzwerke ergeben sich schließlich daraus, daß die Vernetzung bei distributiven Politiken ausgeprägter ist als bei (de-) regulativen (Benz 1998: 582), letztere jedoch bei der Bearbeitung von ökonomischen Globalisierungsprozessen eine wesentlich prominentere Rolle spielen.

3.3.3. *Nationale Institutionalisierung gesellschaftlicher Interessen: Verschiedene Empfänger in der Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union*

Detailliertere Studien zu den politischen Entscheidungsprozessen in der EU-Strukturpolitik zeigen, daß auch zwischen den europäischen Regionen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Partizipation in den entsprechenden Politiknetzwerken bestehen. Hier werden zum Beispiel Regionen, die aus Staaten mit einer institutionell relativ fragmentierten Staatsstruktur (insbesondere der Bundesrepublik oder Belgien) stammen, bevorzugt (Marks 1996: 332). Andere distributive EU-Programme

wenden sich nicht in erster Linie an Regionen als Empfänger, sondern an mehr oder weniger private Organisationen, wie zum Beispiel jene der Forschungs- und Technologiepolitik (FuT-Politik). Auch hier bestimmen nicht zuletzt Merkmale dieser Akteure, ob die entsprechende Entscheidungsfindung im konventionellen staatszentrischen Rahmen verbleibt oder ob sich transnationale Politiknetzwerke herausbilden.

So zeigt der Vergleich zwischen verschiedenen FuT-Förderprogrammen der europäischen Union die Bedeutung einer relativ geringen Institutionalisierung dieser Interessen auf nationaler Ebene für die Herausbildung transnationaler Politiknetzwerke. Dieser Unterschied wird insbesondere in Gegenüberstellung von Programmen der Grundlagenforschung und jenen der Industrieforschung deutlich. Während in der Industrieforschung transnationale Interessengruppen wie der *European Information Technology Industry Round Table (EITIRT)* dominieren, steht in der stärker von öffentlichen Institutionen getragenen Grundlagenforschung nach wie vor die nationalstaatliche Interessenrepräsentation im Vordergrund. Diese Differenzierung läßt sich zudem auch innerhalb der Industrieforschung wiederfinden, hier ergeben sich analoge Gegensätze zwischen den großen Programmen der Informationstechnologie (z.B. *ESPRIT – European Strategic Programme for Research in Information Technologies*), bei denen eine enge Zusammenarbeit zwischen Kommission und transnationalen Unternehmen – etwa im Rahmen von *EITIRT* – stattfindet, und jenen, die sich eher an kleine und mittlere Unternehmen richten (z.B. *BRITE – Basic Research for Industrial Technologies in Europe*), wo die nationalstaatliche Logik weiter eine größere Rolle spielt (Grande/Peschke 1997: 20).

Auch hier hängt die Bewertung der Herausbildung der transnationalen Politiknetzwerke bei der Förderung von Informationstechnologien wiederum davon ab, welchem Kriterium man den Vorzug gibt – während die Einbeziehung der marktnahen Informationen der europäischen Großunternehmen einen erheblichen Beitrag zur Lösung des Problems der effizienten staatlichen Technologiepolitik leistet, fehlt dieser Form der Entscheidungsfindung jedoch in wesentlich stärkerem Maße die Legitimation der durch die stärkere Rolle nationaler Regierungen (und Parlamente) geprägten Förderprogramme der Grundlagenforschung (Grande/Peschke 1997: 22f). Gleichzeitig werden auch hier wiederum zumindest kurz- bis mittelfristige Grenzen der Gestaltung und der empirischen Relevanz solcher Netzwerke deutlich – während multinationale Unternehmen der Informationstechnologie relativ leicht eine führende Rolle in transnationalen Politiknetzwerken übernehmen können, steht staatsnäheren Interessen diese Option nicht ohne weiteres offen.

4. Ergebnis und Schlußfolgerungen

4.1. Bedingungen für die Relevanz transnationaler Politiknetzwerke

Auch wenn ich in diesem Beitrag auf eine breit angelegte empirische Darstellung verzichten mußte, läßt sich – gestützt auf das oben entwickelte theoretische Modell und die bisherigen Ergebnisse meiner Vergleichsstudien – erkennen, daß transnationale

Politiknetzwerke in erster Linie in Situationen relevant sind, die (grob vereinfacht) von folgenden Merkmalen gekennzeichnet sind:

- ausgeprägte Homogenität des im Vordergrund stehenden gesellschaftlichen Interesses;
- geringe Institutionalisierung dieses gesellschaftlichen Interesses auf nationaler Ebene;
- als distributiv wahrgenommene Politik;
- hohe institutionelle Fragmentierung der beteiligten Nationalstaaten;
- ausgeprägte internationale Institutionalisierung durch internationale Organisationen und Regime, insbesondere jedoch durch die vergemeinschafteten Bereiche der EU;
- Existenz von institutioneller Interdependenz zwischen korporativen Akteuren auf verschiedenen Entscheidungsebenen.

Auch wenn es noch zu früh ist, diese Faktoren definitiv gegeneinander zu gewichten, fällt doch eindeutig die besondere Bedeutung des Faktors der internationalen Institutionalisierung auf. Ich gehe daher davon aus, daß transnationale Politiknetzwerke in absehbarer Zeit in erster Linie in der hochgradig verregelten OECD-Welt sowie im Kontext von internationalen Organisationen und Regimen zu beobachten sein werden. Darüber hinaus weisen die von mir identifizierten Variablen darauf hin, daß diese Netzwerke auch in der OECD-Welt kein omnipräsentes Merkmal der Politik sein werden, sondern nur unter ganz bestimmten Bedingungen an Relevanz gewinnen. Entgegen der impliziten Modernisierungsperspektive der ersten Transnationalismusdiskussion – sowie großer Teile der aktuellen Globalisierungsdebatte – wird weiterhin auch deutlich, daß die einer Herausbildung transnationaler Politiknetzwerke förderlichen Bedingungen nicht notwendig in Zukunft vermehrt auftreten werden, so daß kein Automatismus in Richtung einer permanent fortschreitenden Transnationalisierung der Politik existiert. Im Gegenteil, es erscheint denkbar, daß der bisherige Prozeß, der in vielen Teilbereichen zu einer Zunahme transnationaler Politiknetzwerke geführt hat, sogar reversibel ist und wieder in das gängige Muster intergouvernementaler Politik zurückgeführt werden kann. Dementsprechend kann das Regieren in Netzwerken schon unter diesem Aspekt allenfalls einen bescheidenen Beitrag zur Erhöhung der staatlichen Handlungsfähigkeit leisten.

4.2. Transnationale Politiknetzwerke und staatliche Steuerungsfähigkeit

Meine Studien haben gezeigt, daß sich transnationale Politiknetzwerke nicht notwendig in erster Linie zur Bearbeitung funktionaler zwischenstaatlicher Interdependenzen bilden, sondern den Nutzenkalkulationen der beteiligten gesellschaftlichen und substaatlichen Organisationen folgen. Trotzdem können sie unter Umständen einen beachtlichen Beitrag zur Problemlösung auf sektoraler Ebene leisten, insbesondere durch Einbeziehung der Informations- und Legitimationsressourcen gesellschaftlicher und substaatlicher Akteure in die (zwischen-) staatliche Entscheidungsfindung. Limitiert wird dieser Beitrag aus der Perspektive meines Ressourcenaustauschmodells in erster Linie durch die relativ begrenzten Möglichkeiten zur

Gestaltung ganzer Netzwerke. So sind Netzwerke schon auf Grund der Notwendigkeit der Beeinflussung mehrerer interdependenter Akteure generell schwer zu steuern. Hinzu kommen nun noch die besonderen Probleme auf transnationaler Ebene, bei der Schlüsselfaktoren wie internationale Institutionalisierung oder institutionelle Interdependenz kaum am Reißbrett modelliert und dann nach dem *blueprint* eines Steuerungssubjekts umgesetzt werden können.

Zu den wenigen kurzfristig erfolgversprechenden Möglichkeiten zur Manipulation von transnationalen Politiknetzwerken gehört die Veränderung von Charakteristika einzelner Akteure. Hier bietet es sich an, die Ressourcenbasis von Akteuren mit besonderen Eigenschaften, z.B. demokratischer Legitimation, zu erweitern, um deren Position in einem transnationalen Politiknetzwerk zu stärken. An welchem Ressourcentyp hier angesetzt werden muß, hängt jeweils von der spezifischen Situation des Netzwerkes und der jeweiligen Organisation ab. Damit von der Ressourcenausstattung einer Organisation ein hoher Kooperationsanreiz ausgeht, müssen im wesentlichen zwei Bedingungen gegeben sein: erstens müssen die Ressourcen dieser Organisationen in diesem Netzwerk relativ knapp sein und zweitens muß die Ressourcenausstattung dieser Organisation unvollständig sein, damit sie selbst einen Kooperationsanreiz hat. Typische Ansatzpunkte einer möglichen Manipulation sind die Ressourcen Information und Legitimität. Um die Netzwerkposition einer solchen Organisation – z.B. ein Parlament, aber auch ein Verbraucherverband oder eine Gewerkschaft – durch zusätzliche Informationsressourcen zu verbessern, kann diese etwa durch einen *think tank* oder ein politisches Frühwarnsystem aufgewertet werden. Die Legitimitätsbasis einer Organisation in transnationalen Politiknetzwerken kann z.B. unterstützt werden, indem dieser eine offizielle Koordinationsrolle zugewiesen wird. Der Erfolg beider Ansätze hängt jedoch davon ab, ob die Ressourcen Information und Legitimität in den jeweiligen Netzwerken knapp sind.

4.3. *Transnationale Politiknetzwerke und Demokratie*

Eine erhöhte Relevanz transnationaler Politiknetzwerke im Interesse einer Erhöhung staatlicher Handlungsfähigkeit muß schließlich auch aus einer demokratietheoretischen Perspektive tendenziell kritisch bewertet werden. Während unter Output-Gesichtspunkten der Problemlösungsbeitrag dieser Netzwerke positiv auffällt, stehen einer solchen Bewertung unter Input-Gesichtspunkten eine ganze Reihe von Faktoren entgegen. So kann zunächst zugunsten des traditionellen Modells der regierungszentrischen Politik festgehalten werden, daß die Außenpolitik der meisten Nationalstaaten zumindest in ihren Grundzügen von Parlamenten kontrolliert wird, während diese Kontrolle in transnationalen Politiknetzwerken völlig fehlt. Der mangelnde demokratische Charakter von Politiknetzwerken ergibt sich zudem schon bei einem Studium der entsprechenden Phänomene auf nationaler Ebene: In diesen Netzwerken werden Entscheidungen zumeist nicht auf Grund von Abstimmungen in demokratisch legitimierten Gremien getroffen, sondern in Verhandlungen zwischen den beteiligten korporativen Akteuren, unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Sie finden häufig auch keinen

Niederschlag in Rechenschaftsberichten oder anderen Dokumenten und sind für Außenstehende daher schwer greifbar, was den demokratischen Anforderungen von Transparenz und Zurechenbarkeit widerspricht. Weiterhin sind Politiknetzwerke nicht offen für alle gesellschaftlichen Interessen, sondern nur für jene, die geeignete Tauschgüter aufweisen – so hat zum Beispiel die innenpolitische Netzwerkforschung darauf aufmerksam gemacht, daß hier die Gefahr besteht, daß diese Netzwerke zu »Kartellen konservativer Interessen« mutieren (Benz 1995: 202). Schließlich fehlt Politiknetzwerken auf Grund ihrer Konstitution auf sektoraler, politikfeldbezogener Ebene – als »Fachbruderschaften« (Benz 1998: 575) – auch die Fähigkeit zur sektorübergreifenden Integration, welche z.B. Parteien, Parlamentsfraktionen oder Regierungsprogrammen potentiell zu eigen ist. In dieser Hinsicht muß auch der Problemlösungsbeitrag von Politiknetzwerken noch präziser bestimmt werden – ansonsten ist nicht auszuschließen, daß diese unter Umständen überlegene, intersektoral koordinierte Problemlösungen auch verhindern können (Mürle 1998: 31).

Darüber hinaus weisen meine Auswertungen auf die spezifischen Probleme transnationaler Politiknetzwerke hin. Sie heben zunächst die zentrale Rolle von korporativen Akteuren mit sehr problematischer demokratischer Legitimation hervor, insbesondere in Form internationaler Sekretariate mit operativen Aufgaben, wie die Europäische Kommission oder die Weltbank. Auch die Rolle transnationaler NRO als demokratischer Hoffnungsträger in der internationalen Politik muß auf der Grundlage meiner Studien insgesamt skeptisch beurteilt werden, wenn man die selektive Repräsentation von gesellschaftlichen Interessen auf der transnationalen Ebene einbezieht, die eher diffuse und stark auf nationaler Ebene institutionalisierte Interessen benachteiligt. Dadurch werden nicht nur Verbraucher- oder Gewerkschaftsverbände behindert, sondern auch innerhalb der transnationalen NRO-Gemeinschaft erhebliche Machtunterschiede hervorgerufen, die relativ zentralistisch geführte Organisationen wie Amnesty International begünstigen.⁹ Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang jedoch der eng begrenzte Kreis von Themen, die auf Grund begrenzter Tauschressourcen erfolgreich von NROs bearbeitet werden können.

Zu noch kritischeren Ergebnissen kommt daher eine Bewertung transnationaler Politiknetzwerke aus einer polit-ökonomischen Perspektive – etwa hinsichtlich ihres Beitrags, »dem Kapital Bedingungen für die Kooperation der Gesellschaft mit seinen Gewinninteressen aufzuerlegen« (Streeck 1998: 177). Nach diesem – gerade im Kontext der Globalisierungsdiskussion – essentiellen Kriterium fällt insbesondere die aus den zuvor genannten Gründen wenig erfolgversprechende Repräsentanz von Arbeitnehmerinteressen negativ ins Gewicht, so daß eine größere Bedeutung transnationaler Politiknetzwerke zur weiteren Stärkung ohnehin schon durchsetzungsfähiger (Kapital-) Interessen führen würde. Gerade die besondere Prominenz von Unternehmen und Umweltschutzgruppen in der transregionalen Zusammenarbeit zeigt den selektiven Charakter der gesellschaftlichen Repräsentation in diesen Netzwerken, während der Zu-

9 Weitere Probleme auf Grund heterogener Interessen von Nord- und Süd-NROs sowie der generellen Schwäche formal organisierter und vom Staat unabhängiger Interessen im Süden wurden in dieser Darstellung wegen des Schwerpunkts auf der OECD-Welt ausgespart.

sammenbruch der Kooperation in Cascadia deren geringe Verankerung in breiten Bevölkerungsguppen verdeutlicht. In die gleiche Richtung wirkt auch die Affinität von transnationalen Politiknetzwerken und distributiver Politik, während redistributive Politik offenbar eher im nationalstaatlichen Rahmen durchgeführt werden kann.

Insgesamt zeigt meine Untersuchung, daß transnationale Politiknetzwerke nicht als neue Hoffnungsträger geeignet sind, wenn es darum geht, den globalisierungsbedingten Verlust an Handlungsfähigkeit einzelner Regierungen legitimationsfest zu kompensieren. Auch wenn diese neuartigen *Governance*-Strukturen einen interessanten gemeinsamen Forschungsgegenstand für eine Reihe von traditionell disparaten Teildisziplinen der Politikwissenschaft darstellen, steht einem breit angelegten und legitimen »Regieren in Netzwerken« doch zumindest kurzfristig die begrenzte praktische Relevanz, eingeschränkte Steuerbarkeit und selektive Interessenrepräsentation in transnationalen Politiknetzwerken gegenüber. Die Realität postnationaler Politik scheint also schließlich genauso wenig in das harmonische, optimistische Bild liberaler Fortschrittsvorstellungen zu passen wie die mutmaßliche Vergangenheit einer von Nationalstaaten und selektiver intergouvernementaler Kooperation geprägten Welt.

Literatur

- Ansell, Christopher K./Parsons, Craig A./Darden, Keith A.* 1997: Dual Networks in European Regional Development Policy, in: *Journal of Common Market Studies* 35: 3, 347-375.
- Beck, Joachim* 1997: Netzwerke in der transnationalen Regionalpolitik. Rahmenbedingungen, Funktionsweise, Folgen, Baden-Baden.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor* 1997: »Globalisierung« – Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4: 1, 153-180.
- Benner, Thorsten/Reinicke, Wolfgang H.* 1999: Politik im globalen Netz, in: *Internationale Politik* 54: 8, 25-32.
- Benz, Arthur* 1995: Politiknetzwerke in der Horizontalen Politikverflechtung, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg, 185-204.
- Benz, Arthur* 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturndynamik im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39: 3, 558-589.
- Blatter, Joachim* 1998: Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika (Universität Halle-Wittenberg: Dissertation), Halle-Wittenberg.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias* 1995: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 2, 259-285.
- Conzelmann, Thomas* 1995: Networking and the Politics of EU Regional Policy. Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England, in: *Regional & Federal Studies* 5: 2, 134-172.
- Elsenhans, Hartmut* 1985: Der periphere Staat: Zum Stand der entwicklungstheoretischen Diskussion, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Dritte Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik (PVS-Sonderheft 16)*, Opladen, 135-156.

- Forschungsgruppe Menschenrechte* 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5: 1, 5-41.
- Grande, Edgar/Peschke, Anke* 1997: Missing Links. Transnational Cooperation and Policy Networks in European Science Policy-Making. Paper prepared for the Conference »Linking Theory and Practice: Forms of Intermediation between Science and Society and their Effects on the Production of Scientific Knowledge« at the Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, November 24-26.
- Haas, Peter M.* 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 1-35.
- Halliday, Fred* 1991: State and Society in International Relations, in: Banks, Michael/Shaw, Martin (Hrsg.): State and Society in International Relations, New York, 191-209.
- Heinelt, Hubert* 1996: Die Strukturfondsförderung – Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten, Opladen, 17-32.
- Héritier, Adrienne* (Hrsg.) 1993a: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen.
- Héritier, Adrienne* 1993b: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext. Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Héritier 1993a, 432-447
- Hillebrand, Ernst* 1999: Mikro-Außenpolitik: Über die Rückgewinnung außenpolitischer Wirkungsmacht im Zeitalter der Globalisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 49: 23, 17-22.
- Hooghe, Liesbet* 1996: Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission, in: Hooghe, Liesbet (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration, Oxford, 89-126.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 1996: Europäische Integration, Opladen.
- Keck, Margret/Sikkink, Kathryn* 1998: Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics, Ithaca, N.Y.
- Kohler-Koch, Beate* 1990: »Interdependenz«, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven (PVS-Sonderheft 21), Opladen, 110-129.
- Kohler-Koch, Beate* 1996: Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 193-222.
- König, Klaus* 1993: Organisation und Prozeß: Zur Internationalisierung des Regierens, in: Böhret, Karl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen, 143-163.
- Lijphart, Arend* 1975: The Comparable Cases Strategy in Comparative Research, in: Comparative Political Studies 8: 2, 158-177.
- Lowi, Theodore J.* 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration Review 32, 298-310.
- Marks, Gary* 1996: Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 313-344.
- Mayntz, Renate* 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier 1993a, 39-56.
- Messner, Dirk* 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: Messner, Dirk (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn, 14-43.
- Michelmann, Hans J./Soldatos, Panayotis* (Hrsg.) 1990: Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units, Oxford.
- Mürle, Holger* 1998: Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen (INEF Report 32), Duisburg.

- Nölke, Andreas* 1997a: Die Macht transnationaler Nichtregierungsorganisationen in der globalen Politik. Ein theoretischer Bezugsrahmen, in: *Comparativ* 7: 4, 12-26.
- Nölke, Andreas* 1997b: Transnationale Nichtregierungsorganisationen als »Internationale Zielgesellschaft«? Vergleichende Perspektiven, in: *Comparativ* 7: 4, 87-95.
- Nölke, Andreas* 1997c: Transnationale Technokratienetzwerke – Chance oder Gefahr für die Demokratie des Westens? Ausarbeitung für das Panel »Transnationale Beziehungen und Demokratie« der Sektion »Internationale Politik« auf dem 20. wissenschaftlichen Kongreß der DVPW, Otto-Friedrich-Universität Bamberg, 13.-17. Oktober.
- Reinicke, Wolfgang H.* 1998: *Global Public Policy. Governing without Government?* Washington, D.C.
- Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis M. mit Witte, Jan Martin, Benner, Thorsten, Whitaker, Beth und Gershman, John* 2000: *Critical Choices. The United Nations, Networks and the Future of Global Governance*, Ottawa, i.E.
- Rhodes, R.A.W./Bache, Ian/George, Stephen* 1996: Policy Networks and Policy-Making in the European Union. A Critical Appraisal, in: Hooghe, Liesbet (Hrsg.): *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, 367-387.
- Risse-Kappen, Thomas* (Hrsg.) 1995a: *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995b: Bringing Transnational Relations Back in. Introduction, in: *Risse-Kappen* 1995a, 3-36.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995c: Structures of Governance and Transnational Relations. What Have We Learned?, in: *Risse-Kappen* 1995a, 280-313.
- Rosenau, James N.* 1997: *Along the Domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge.
- Sabatier, Paul* 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework, in: *Knowledge* 8: 4, 649-692.
- Scharpf, Fritz W.* 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: *Journal of European Public Policy* 4: 1, 18-30.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz* 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg.
- Schlichte, Klaus/Wilke, Boris* 2000: Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der »Dritten Welt«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB-Themenheft »Globalisierung und die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats«)* 7: 2, 359-384.
- Schmitz, Hans Peter* 1997: Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Internationale Menschenrechtspolitik, in: *Comparativ* 7: 4, 27-67.
- Schumann, Wolfgang* 1993: Die EG als neuer Anwendungsfall für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: *Héritier* 1993a, 394-431.
- Smyrl, Marc E.* 1995: From Regional Policy Communities to European Networks. Inter-regional Divergence in the Implementation of EC Regional Policy in France (EUI Working Paper RSC 95/20), San Domenico.
- Streeck, Wolfgang* 1998: Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): *Politik der Globalisierung*, Frankfurt a.M., 169-202.
- Viotti, Paul R./Kauppi, Mark V.* 1993: *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*, 2. Auflage, New York.
- von Malchus, Viktor* 1975: *Partnerschaft an europäischen Grenzen. Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit*, Bonn.
- Willets, Peter* 1997: Transnational Actors and International Organizations in Global Politics, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford, 287-310.
- Zürn, Michael* 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a.M.