Verlag Dr. Kovač

Schriftenreihe

Schriften zu Mittel- und Osteuropa in der Europäischen Integration (SMOEI)

Herausgegeben von

Prof. Dr. Gerald G. Sander
(Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg)

Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.
(Karls-Universität Prag)

in Gemeinschaft mit

Prof. Dr. Nada Bodiroga-Vukobrat (Universität Rijeka)
Prof. Dr. Gábor Hamza (Loránd-Eötvös-Universität Budapest)
Dr. Pawel Kobes (Universität Warschau/Witelon Fachhochschule Liegnitz)
Prof. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D. (Masaryk-Universität Brünn)
Prof. JUDr. Přemysl Raban, CSc. (Westböhmische Universität Pilsen)
Prof. Dr. Mario Vinković (Josip-Juraj-Strossmayer-Universität Osijek)
Prof. Dr. Monica Vlad (Rumänisch-Deutsche Universität Sibiu)
Prof. Dr. Bernard Wiśniewski (Polizeihochschule Szczytno)

Band 18

ISSN 1861-843X

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

Johann-Jakob Wulf

Die Governance der Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donauraum

Eine Untersuchung der flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure mit besonderem Schwerpunkt auf die Wirkung des Instrumentes der territorialen Governance in den teilnehmenden deutschen Bundesländern

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

Hamburg
2016

VERLAG DR. KOVA GMBH
FACHVERLAG F R WISSENSCHAFTLICHE LITERATUR

Leverkusenstr. 13 · 22761 Hamburg · Tel. 040 - 39 88 80-0 · Fax 040 - 39 88 80-55

E-Mail info@verlagdrkovac.de · Internet www.verlagdrkovac.de

Verlag Dr. Kovač

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISSN: 1861-843X

ISBN: 978-3-8300-8889-9

Zugl.: Dissertation, Andrássy Gyula Universität Budapest, 2015

© VERLAG DR. KOVAČ GmbH, Hamburg 2016

Printed in Germany
Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, fotomechanische Wiedergabe, Aufnahme in Online-Dienste und Internet sowie Vervielfältigung auf Datenträgern wie CD-ROM etc. nur nach schriftlicher Zustimmung des Verlages.

Gedruckt auf holz-, chlor- und säurefreiem, alterungsbeständigem Papier. Archivbeständig nach ANSI 3948 und ISO 9706.

Territories and their meanings are made by human action. They may exist for some time and finally disappear by dispersing into smaller units or by merging with a larger set of socio-spatial practices.

– Anssi Paasi[1]

Verlag Dr. Kovač

[1] Anssi Paasi, "Remarks on Europe's Transforming Meta-geography," Geopolitics 10, Nr. 3 (2005), S. 580.

Verlag Dr. Kovač

Danksagung

Diese Arbeit wäre ohne eine Vielzahl von Menschen nicht zu Stande gekommen. Allen voran meiner Freundin Patrizia Pawelek ist hier zu danken. Es ist fast, als hätte sie diese Arbeit emotional mitgeschrieben. Bei Schneefall.

Darüber hinaus gilt mein besonderer Dank meiner Familie, die mich immer unterstützt hat. Ohne sie läge hier ein weißes Buch vor. MV–MUC … ein Katzensprung.

Ein Dankeschön geht außerdem an die Stiftung der Deutschen Wirtschaft und insbesondere an Frau Fanny Günthel und Frau Doreen Wagner.

Des Weiteren gilt mein Dank Prof. Dr. Christopher Stehr, Prof. Dr. Wolfgang Gessenharter, Prof. Dr. Angela Poech, Prof. Dr. Stefan Kirste, Prof. Dr. Stefan Okruch, Dr. Stefan Gänzle und dem gesamten Danube Strategy Research Network (im Besonderen Katja Vonhoff und Franziska Sielker), Dr. Birgit Mett, Juliane Gierach, Sebastian Sparwasser und den Lost Boys, Nico Degenkolb, Hendrik Detjen, Doris Orgonas, Fabienne Gouverneur, Martin Ludwig, Marin Zec und Krischan Dietmayr.

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

The European Union is the first governing experiment in a world metamorphosing from geographic planes to planetary fields. It does not govern property relationships in territories, but rather manages open-ended and continually changing human activity in global networks. It has become popular in the European Union to talk about "polycentric" governance in contrast to conventional government. Traditional government is associated with territorial rule. Polycentric government is decentralized and is not just about what governments do[.]

– Jeremy Rifkin[2]

Verlag Dr. Kovač

[2] Jeremy Rifkin, The European dream: How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream (New York: Jeremy P. Tarcher/Penguin, 2004), S. 225.

Verlag Dr. Kovač

Inhaltsverzeichnis

Danksagung vii
Abkürzungen xvii
1 Hinführung und Relevanz des Forschungsvorhabens 1
1.1 Rahmen und Zielsetzung 10
1.2 Zeitraum, Problemfelder und Einschränkungen der Untersuchung 15
1.3 Aufbau der Arbeit und Methodik 21
2 Forschungsstand – theoretische Grundlagen 49
2.1 Governance – Prozesse, Strukturen und Akteure 49
2.2 Governance-Mechanismen 56
2.3 Governance-Raum 61
2.4 Governance Mapping nach Draude 66
2.5 Territoriale Reskalierung, Soft Spaces und Fuzzy Boundaries 71
3 Die Entwicklung des Raumbegriffs in Europa 81
3.1 Von Maastricht nach Lissabon: Historische Hinführung zum Begriff des territorialen Zusammenhalts in der EU 82
3.2 Das Europäische Raumentwicklungskonzept – EUREK 85
3.3 Von Lissabon nach Leipzig: Hinführung zum Begriff des territorialen Zusammenhaltes in der EU 89
3.4 Die Territoriale Agenda der Europäischen Union – TAEU .. 94
4 Europäische territoriale Governance als Teil des territorialen Zusammenhaltes 103
4.1 Bedeutungszuwachs der relational-funktionalen Regionen . 108
4.2 Regionaler Governance-Mechanismus 1: Wettbewerb 121
4.3 Regionaler Governance-Mechanismus 2: Verhandlungen als Offene Methode der Koordinierung 122
4.4 Regionaler Governance-Mechanismus 3: Netzwerke 126
4.5 Instrumente der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Regionen 130
5 Multiple-Streams-Analyse nach Kingdon 141
6 Governance der Makro-Regionalen Strategien allgemein 149

Verlag Dr. Kovač

6.1 Makro-Regionale Strategien der EU: Forschungsstand – die Dichotomie von Territorialität und Funktionalität ... 150
6.2 Governance-Prozesse ... 166
6.2.1 EUSBSR-Prozess: Problem-Stream ... 166
6.2.2 EUSBSR-Prozess: Policy-Stream ... 174
6.2.3 EUSBSR-Prozess: Politics-Stream EUSBSR und Window of Opportunity ... 178
6.2.4 EUSBSR-Prozess: Agenda-Setting ... 184
6.2.5 EUSBSR-Prozess: Implementierungsphase ... 193
6.2.6 EUSBSR-Prozess: Konsumtionsphase ... 204
6.2.7 EUSBSR-Prozess: Evaluation 1 ... 221
6.2.8 EUSDR-Prozess: Problem Stream ... 227
6.2.9 EUSDR-Prozess: Policy Stream EUSDR ... 233
6.2.10 EUSDR-Prozess: Politics Stream EUSDR und Window of opportunity ... 237
6.2.11 EUSDR-Prozess: Agenda-Setting ... 240
6.2.12 EUSDR-Prozess: Implementierungsphase ... 250
6.2.13 EUSDR-Prozess: Konsumtionsphase ... 259
6.2.14 EUSBSR/EUSDR-Prozesse: Evaluation 2 ... 282
6.3 Governance-Struktur ... 286
6.3.1 EUSBSR-/EUSDR-Ressourcen- und -Kompetenzverteilung ... 286
6.3.2 EUSBSR-Struktur: Vertikale und horizontale Verflechtung ... 299
6.3.3 EUSBSR-Struktur: Institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge ... 305
6.3.4 EUSDR-Struktur: Vertikale und horizontale Verflechtung ... 312
6.3.5 EUSDR-Struktur: Institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge ... 318
6.4 Governance-Akteure ... 324
6.4.1 EUSBSR-Akteure: Rollenverständnis ... 324
6.4.2 EUSBSR-Akteure: Funktion ... 326
6.4.3 EUSBSR-Akteure: Institutionelle Ausgestaltung ... 330

Verlag Dr. Kovač

6.4.4 EUSBSR-Akteure: Kommunikatives Verhalten 333
6.4.5 EUSBSR-Akteure: Generelle Einschätzung der PACs/HALs 336
6.4.6 EUSDR-Akteure: Rollenverständnis 337
6.4.7 EUSDR-Akteure: Funktion 338
6.4.8 EUSDR-Akteure: Institutionelle Ausgestaltung 340
6.4.9 EUSDR-Akteure: kommunikatives Verhalten 341
6.4.10 EUSDR-Akteure: Generelle Einschätzung der PACs 342
7 Governance der Makro-Regionalen Strategien speziell – Das Instrument der territorialen Governance in den deutschen Bundesländern 345
7.1 Territoriale Governance-Dimension: Coordinating actions of actors and institutions 346
7.2 EUSBSR-Indikatoren: Governing Capacity, Leadership and Subsidiarity 347
7.2.1 EUSDR-Indikatoren: Governing Capacity, Leadership and Subsidiarity 358
7.3 Territoriale Governance-Dimension – Integrating policy sectors 368
7.3.1 EUSBSR-Indikatoren: Public Policy Packaging and Cross-Sector Synergy 369
7.3.2 EUSDR-Indikatoren: Public Policy Packaging and Cross-Sector Synergy 375
7.4 Territoriale Governance-Dimension – Mobilising stakeholder participation 381
7.4.1 EUSBSR-Indikatoren: Democratic Legitimacy, Public Accountability and Transparency 381
7.4.2 EUSDR-Indikatoren: Democratic Legitimacy, Public Accountability and Transparency 385
7.5 Territoriale Governance-Dimension – Being adaptive to changing contexts 389
7.5.1 EUSBSR-Indikatoren: Reflexivity and Adaptability 390
7.5.2 EUSDR-Indikatoren: Reflexivity and Adaptability 396
7.6 Territoriale Governance-Dimension – Realising place-based/territorial specificities and impacts 400

Verlag Dr. Kovač

7.6.1 EUSBSR Indikatoren: Territorial Relationality and Territorial Knowledgeability 401
7.6.2 EUSDR Indikatoren: Territorial Relationality and Territorial Knowledgeability 405
8 Fazit 409
9 Reflexion der Governance-Prozess-Dimension 415
9.1 Reflexion der EUSBSR-Prozess-Dimension 415
9.1.1 Reflexion der EUSDR-Prozess-Dimension 420
9.2 Reflexion der Governance-Struktur-Dimension 422
9.2.1 Reflexion der EUSBSR-Struktur-Dimension 422
9.2.2 Reflexion der EUSDR Struktur-Dimension 424
9.3 Reflexion der Governance-Akteurs-Dimension 426
9.3.1 Reflexion der Governance-Akteurs-Dimension in der EUSBSR 426
9.3.2 Reflexion der Governance-Akteur-Dimension in der EUSDR 427
9.4 Reflexion der speziellen Untersuchung deutscher Regionen 429
9.5 Ausblick 438
10 Literatur 445
11 Verzeichnisse und Anhänge 479
11.1 Abbildungen 479
11.2 Tabellenverzeichnis 479
11.3 Anhänge 481
11.3.1 Anhang 1: Mailverkehr Gänzle mit PACs/HALs 481
11.3.2 Anhang 2: Mailverkehr Hertlitschka und PACs 481
11.3.3 Anhang 3: Briefverkehr Gänzle und PACs Donauraum 481
11.3.4 Anhang 4: LimeSurvey Donau 481
11.3.5 Anhang 5: LimeSurvey Ostsee 481
11.3.6 Anhang 6: Einverständniserklärung 481
11.3.7 Anhang 7: Zusicherung der Anonymität 482
11.3.8 Anhang 8: Briefwechsel Österreich-Rumänien 483
11.3.9 Anhang 9: Interviews im Ostsee- und Donauraum – Verschlüsselt 483
11.3.10 Anhang 10: Leitfragebogen 483

Verlag Dr. Kovač

11.3.11 Anhang 11: Die Verteilung der PAs/HAs in der EUSBSR 487
11.3.12 Anhang 12: Die Verteilung der PAs/HAs in der EUSDR. 488
11.3.13 Anhang 13: Aufbau der EUSBSR..... 488
11.3.14 Anhang 14: Aufbau der EUSDR..... 489
11.3.15 Anhang 15: Online-Befragung der PACs/HALs..... 490

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BALTMET	Baltic Metropoles
BAY	Bayern
BDF	Baltic Development Forums
BRS	Baltic Sea Strategy
BSPC	Baltic Sea Parliamentary Conference
BSSSC	Baltic Sea States Subregional Co-operation
BW	Baden-Württemberg
CADSES	Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space
CBSS	Council of the Baltic Sea States
DCP	Danube Cooperation Process
DG Regio	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtplanung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ESF	Europäischer Sozialfond
ETG	Europäische Territoriale Governance
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
Fn.	Fußnote
FSL	Flagship Leader
HA	Horizontal Action
HAL	Horizontal Action Leader
HELCOM	Helsinki Commission
HH	Hansestadt Hamburg
IBSG	Informal Baltic Sea Group
ICPDR	International Commission for the Protection of the Danube River
JTS	Joint Technical Secretariat
LoM	Letter of Merit
LoR	Letter of Recommendation
LV BW	Vertretung des Landes Baden-Württemberg in Brüssel
MSFD	Marine Strategy Framework Directive
MV	Mecklenburg-Vorpommern

Verlag Dr. Kovač

N.A.	Not Applicable
ND	Northern Dimension
NDPHS	The Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-Being
PA	Priority Area
PAC	Priority Area Coordinator
RDSR	Rat der Donaustädte und -Regionen
SG	Steering Group
SH	Schleswig-Holstein
TAF-DRP	Technical Assistance Facility for Danube Region Projects
UBC	Union of Baltic Cities

Verlag Dr. Kovač

1 Hinführung und Relevanz des Forschungsvorhabens

Die Europäische Union (EU) wächst. Bis Ende 2013 sind aus sechs Mitgliedsstaaten 28 geworden. Während viele Länder der Gemeinschaft beitreten wollen, spielen andere mit dem Gedanken, die EU wieder zu verlassen. Die thematische Zusammenarbeit wird mit jedem neuen Mitglied, mit jeder strukturellen Änderung komplexer.

Aufgrund dieser steigenden Komplexität ist der Raum Europa kaum von einer Zentrale aus steuerbar. Zwar ist Brüssel das politische Zentrum der EU, der Kontinent zeichnet sich aber durch wechselnde politische und kulturelle Zentren aus. Es lassen sich in Hinblick auf diese Erkenntnis mindestens drei analytische Beobachtungen aus politik-geographischer Perspektive machen:[3]

Erstens: Die Art der gemeinsamen Steuerung, die Governance-Strukturen der EU, verändert sich erheblich. Politische Kompetenzen in der EU verlagern sich auf verschiedene Governance-Ebenen – nach oben auf die supranationale Ebene (upwards), zu den Regionen (downwards) und zu nicht-politischen Netzwerken (sidewards).[4] Besonders die Region (downwards) gewinnt hier an Bedeutung, weil sie nahe am Bürger ist und seine Lebenswelt am ehesten beeinflusst (Subsidiaritätsprinzip). Oftmals sind diese Bewegungen auch nicht ohne einander zu erklären bzw. agieren

[3] Vgl. Julian Clark und Alun Jones, "The spatialities of Europeanisation: territory, government and power in Europe", Transactions of the British Geographers 33, Nr. 3 (2008), S. 300.

[4] Diese Dreiteilung der Aufteilung politischer Macht wird bereits von Neil Brenner konstatiert. Vgl. Neil Brenner, "Globalisation as Reterritorialisation: The Rescaling of Urban Governance in the European Union", Urban Studies 36, Nr. 3 (1999).

Verlag Dr. Kovač

nicht voneinander getrennt. Der momentane Regionalisierungstrend ist nicht ohne Globalisierungstendenzen zu verstehen, weshalb vermehrt der Begriff der Glocality bzw. Globalized Locality in der Forschung Fuß fasst.[5] In der Mitte sämtlicher Bewegungen steht der Nationalstaat, der in seiner formellen Steuerungshoheit von beiden Seiten herausgefordert wird.

Zweitens: Ein Effekt des Wachstums der EU ist die Addition einer neuen territorialen Komponente in die europäische Integrationsdebatte. Die Erweiterung der EU hat dadurch auch Einfluss auf ihr politisches Selbstverständnis.[6] Jede neue Region, jeder neue Mitgliedsstaat bringt eigene territoriale Gegebenheiten in die Gemeinschaft ein, auf die sie wiederum reagieren muss. Werden diese territorialen Gegebenheiten Bestandteil der Steuerungsdebatte, wird von territorialer Governance gesprochen.

Dadurch entstehen drittens: Neue Abhängigkeiten, neue Arenen der Interaktion und neue Formen der Koordination, Kommunikation und Kooperation, zusammenfassend: Neue gesellschaftlich zu steuernde Prozesse der Zusammenarbeit aufgrund einer immer fortschreitenden funktionalen Ausdifferenzierung. Entstehen durch diese neuen Formen der Zusammenarbeit auch politisch neue Formationen, funktionale und ggf. territoriale Handlungsräume, wird von einer Re-Skalierung der Europäischen Politiken gesprochen.[7]

Die EU, die „unausgesprochen von der Idee der räumlichen Solidarität

[5] Inese Grumolte, "In Place of a Conclusion. Bringing the Debate forward: Summary of a round-table discussion", in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Tom Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010).

[6] Vgl. Anssi Paasi, vgl. Fn. 1, S. 582.

[7] Vgl.: "The central focus here is on the possible opportunity structures and spaces that the new EU geopolitics might provide for positive multilevel interaction." James Wesley Scott, "The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?," Geopolitics 10, Nr. 3 (2005), S. 432.

Verlag Dr. Kovač

[lebt], die sich sowohl aus dem Abbau regionaler Ungleichgewichte als auch aus der Hoffnung auf die Synergieeffekte der koordinierten Nutzung und einem produktiven Wettbewerb bei der Entfaltung noch ungenutzter ökonomischer, kultureller und sozialer Entwicklungspotentiale speist", muss aufgrund dieser Erkenntnisse immer wieder neu erklärt werden, da sie sich immer weiter ausdifferenziert und dadurch immer schwerer territorial und funktional zu greifen ist.[8] Es braucht Wege, Strategien und Ideen, wie diese Komplexität nah am Bürger bleibt, um diesem die Gegebenheiten erklärbar zu machen. So schreibt Richardson: "The complexity of the EU policy process means that we must learn to live with multiple models and learn to utilize concepts from a range of models in order to help us describe it as accurately as possible."[9] Makro-Regionale Strategien, wie sie bereits für den Ostsee- oder den Donauraum bestehen, können eine dieser Ideen sein, die raumwirksamen Politiken nah am und mit dem Bürger zu erarbeiten. Sie gelten als ein Pilotvorhaben zur Erreichung der territorialen Kohäsion, welche seit 2009 neben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion als Unionsziel im Vertrag von Lissabon verankert ist. Sie sollen eine gebietsbezogene, partnerschaftliche und integrative Strategie zur besseren Koordination raumwirksamer Politiken in der EU darstellen.

Die von der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtplanung (DG Regio) der Europäischen Kommission gesteuerten Makro-Regionalen Strategien sind ein gutes Beispiel für die Verflechtung horizontaler und

[8] Angelika Siehr, „Entdeckung der Raumdimension in der Europapolitik", Der Staat 48, Nr. 1 (2009), S. 77.

[9] J. J. Richardson, European Union: Power and policy-making, 2. Aufl. (London, New York: Routledge, 2001), S. 25. Nikolaos Zahariadis, "Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process," Journal of European Public Policy 20, Nr. 6 (2013), S. 813.

Verlag Dr. Kovač

vertikaler Politiken im Mehrebenensystem (oder auch Multi-Level-Governance-System) der EU.[10] Diese Strategien sind raumpolitische Konzepte, die immer mehr Relevanz erlangen, da sie Prozesse, Strukturen und Akteure darauf ausrichten, sich funktional zu verflechten und in unterschiedlichen Governance-Formationen zu agieren. Da diese Strategien für einen bestimmten Raum formuliert wurden, sind Formen der territorialen Governance zu beobachten, die Rückschlüsse über die Wirksamkeit der Governance-Formation Makro-Regionale Strategien insgesamt zulassen.

Verlag Dr. Kovač

[10] Auf die verschiedenen begrifflichen Feinheiten dieser zwei Begriffe wird hier nicht eingegangen. Auch kann aufgrund der höchst unterschiedlichen Ansätze in der Literatur keine einheitliche Definition gegeben werden. Neben dem Begriff des Mehrebenensystems hat sich auch der Begriff der Multi-Level Governance ausgebildet, der sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Dimension hat. Isleib führt dies im Besonderen auf die Entstehung von sub- und supranationalen Ebenen in der Europäischen Gemeinschaft zurück. Der Begriff Multi-Level bezieht sich hierbei auf die unterschiedlichen territorialen Ebenen des staatlichen Regierens, Governance auf die wachsenden Verflechtungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Im Kern beschreiben die Begriffe Mehrebenensystem und Multi-Level Governance beide die Aufteilung von Kompetenzen und Ressourcen zur Herrschaftsausübung. Jedoch beschreibt der Meta-Governance-Begriff eher dynamische politische Prozesse, während der Begriff Mehrebenensystem eher statische politische Strukturen verdeutlicht. Eine umfassende Einführung und gute Zusammenfassung gibt Sören Isleib, Das Projekt der Vielen. Der Bologna-Prozess als europäisches Mehrebenensystem (Marburg, 2010), S. 19ff., vgl. auch Ian Bache und Matthew Flinders, Multi-level governance (Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2004), S. 3f. Daraus folgt, dass diese Arbeit die Begriffe synonym verwendet.



Abbildung 1: Der Donauraum

Makro-Regionale Strategien, hier im Sinne des Donauraums und des Ostseeraums, wie sie auf den Abbildungen 1 und 2 zu sehen sind, sind im Zusammenhang mit den drei genannten Beobachtungen von herausragender Relevanz, da es sich bei diesen um europäische Phänomene jüngerer Entwicklungen a) in Fragen der Steuerungshoheit von Nationalstaaten im Allgemeinen, b) in Fragen der territorialen Steuerung im Speziellen und c) in Fragestellungen der künftigen Entwicklung europäischer Planungsprozesse raumwirksamer Politiken handelt.[11]

[11] Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die beiden Räume. Vgl. Weltatlas, „Der Ostseeraum." https://www.welt-atlas.de/datenbank/karten/karte-1-247.gif, Zugriff im Dezember 2013, und Agentur für Kommunikation, Organisation u. M. „Der Donauraum. Ein neuer Programmraum in INTERREG VB." http://www.atenekom.eu/service-und-download/news/newseintrag/der-donauraum-ein-neuer-programmraum-in-interreg-vb/b74c9f3cb60b6f1ed8fd8c9437654777/?L=nyqqocflblhpoww, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač



Abbildung 2: Der Ostseeraum.

Makro-Regionen sind die neuen territorialen Strategien für eine engere Vernetzung und Integration der territorialen Stakeholder der EU. Untersucht man Makro-Regionen in einem Mehrebenensystem wie der EU, rücken deren Prozesse, Strukturen und Akteure in den Mittelpunkt der Fragestellung. Die Makro-Regionen sind in vielen Punkten asymmetrisch aufgebaut: es gibt sehr große und sehr kleine Staaten und Regionen (Territorialasymmetrie), sehr unterschiedliche Akteursgruppen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten (Akteursasymmetrie), sehr unterschiedliche Verwaltungsräume (Normenasymmetrie) und eine hohe Themenvielfalt

Verlag Dr. Kovač

(Komplexitätsasymmetrie.)[12] Einige Wissenschaftler bescheinigen den Strategien aus diesem Grund ein hohes thematisches, institutionelles, koordinierendes, instrumentelles und hierarchisches Spannungspotential.[13]

Andere meinen, dass der Abbau dieser Asymmetrien in den Strategien – die Nutzung der territorialen Stärken einer jeden Region – die Makro-Regionalen Strategien integrativ wirken lassen könnten.[14] Dazu müssten die Strategien aber auch eigenständig handeln können, das Governance-Konstrukt selbsttragend sein.[15]

Makro-Regionale Strategien sind dahingehend für die Forschung von Interesse „als sie [ein] durch menschliches Handeln in diskursiven Prozesse[n] erzeugte[s], dann auch tatsächlich politisch relevante[s] Gebilde darstell[en]. Sie [sind] nicht naturgegeben, sondern kulturell geprägt[.]“[16] Makro-Regionale Strategien im politischen Sinne sind nicht einfach da:

Verlag Dr. Kovač

[12] Die Analyse der fünf Asymmetrien beruht auf Wolfgang Reinicke, “The Crises of Governance. Drives and Political Responses” (08.12.2010). Für die EUSBSR und die EUSDR sind diese Asymmetrien auch festzustellen und werden hier untersucht. Reincke stellt noch die „Speed-Asymmetry“ als sechstes Ungleichgewicht vor. Dies z. B. im Ostseeraum an Hand von indirekten Bereichen in der Produktion zu untersuchen, ist hier nicht möglich und hätte spekulativen Charakter. Daher wird darauf verzichtet.

[13] Vgl. Alexandre Dubois et al., “EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study,” 2009, S. 10, http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2. Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/Nordregio__EU_macro-regions_2009.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[14] Vgl. Eckart Stratenschulte and Andrea Despot, “Europas neue Donauwelle: Die Donauraumstrategie der Europäischen Union,” Osteuropa 60, Nr. 10 (2010), S. 101.

[15] Zur Verknüpfung Territorium und Integration siehe auch: Virginie Mamadouh, “The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years,” Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 92, Nr. 4 (2001).

[16] Vgl. Stefanie Stockhorst and Achim Landwehr, Einführung in die Europäische Kulturgeschichte (Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2004), S. 170.

Sie werden erschaffen. Sie sind Zusammenschlüsse von Nationalstaaten oder subnationalen Gebietskörperschaften, die gemeinsame Entwicklungsherausforderungen aufgrund von funktionalen Zusammenhängen in territorialen Großräumen haben, wie z. B. durch ein naturräumliches System wie die Ostsee oder die Donau.

Es handelt sich bei den Strategien für den Ostsee- und für den Donauraum um ein wissenschaftlich gut kartographiertes Gelände, aber zugleich um ein in der Tiefe unerforschtes Terrain. Makro-Regionale Strategien zeigen die Abhängigkeiten verschiedener politischer, ökonomischer, ökologischer und gesellschaftlicher Ebenen auf. Sämtliche funktionale Abhängigkeiten zu untersuchen, wäre in der vorliegenden Studie nicht möglich. Daher sollen die bereits bestehenden Makro-Regionalen Strategien hier politisch dokumentiert werden. Dies ist trotz der Aktualität beider Strategien möglich, denn beide Strategien sind seit geraumer Zeit in ihrer Implementierungsphase und daher wissenschaftlich zugänglich. Die Arbeit versteht sich als Beitrag zum Diskurs über Makro-Regionale Strategien insgesamt und in Hinblick auf die deutschen Regionen und ihren Zugang zu diesem Phänomen im Speziellen. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen daher die beiden aktuellen Makro-Regionalen Strategien der Europäischen Union im Ostsee- und Donauraum – European Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) und European Strategy for the Danube Region (EUSDR) und ihre Governance im Allgemeinen bzw. die Untersuchung der territorialen Governance im Speziellen in den teilnehmenden deutschen Bundesländern.

Die vorliegende Arbeit ist die erste wissenschaftliche Darstellung, die qualitative und quantitative Forschung zu dieser Thematik miteinander verbindet. Aktuelle Datensätze zur Erforschung der Makro-Regionalen Strategien liegen bisher nicht vor bzw. sind auf regionale Gebiete begrenzt. Es ist davon auszugehen, dass sich im Vergleich zu früheren Studien über das Phänomen Makro-Region Erfahrungswerte und Interaktionsmuster

Verlag Dr. Kovač

der Akteure verändert haben und eine Bewertung der neuen Entwicklungen daher Sinn ergibt.[17] Durch den zeitlichen Abstand sind neue Prozesse hinzugekommen, weitere Strukturen haben sich ergeben und die agierenden Akteure können erste Erfahrungen weitergeben, die sich empirisch analysieren lassen. Es liegen bis dato keine wissenschaftlich vergleichbaren empirischen Daten über die Arbeit wichtiger politischer Stakeholder im Ostsee- und Donauraum vor.[18]

Das Thema berührt gesellschaftlich besonders relevante Zukunftsfragen wie z. B. die Verteilung von regionalen Fördermitteln und beleuchtet bisher wissenschaftlich unterbelichtete Aspekte wie z. B. die Selbstwahrnehmung der deutschen Regionen in den Makro-Regionalen Strategien. Die deutschen Regionen können als Brückenregionen zwischen beiden Strategien angesehen werden, da sie an beiden beteiligt sind. Deutschland ist damit das einzige europäische Land, das gleichzeitig in zwei Makro-Regionalen Strategien vertreten ist. Deutschland bzw. seine Regionen sind somit mitverantwortlich für insgesamt sieben unterschiedliche Verantwortungsbereiche (Priority Areas – PAs) in den beiden Strategien und damit in 25 % aller PAs führend beteiligt.

Diese Arbeit hat ein allgemeines und ein spezielles Anliegen. Allgemein unterliegt ihr das Ziel, die Governance-Prozesse, Strukturen und Akteure der Makro-Regionalen Strategien herauszuarbeiten. Speziell die Beteiligung der deutschen Regionen wird im Untersuchungsfokus liegen, und hierbei im Besonderen ihre Relevanz in Hinblick auf die Merkmale der territorialen Governance.

[17] Zu nennen wären Franziska Sielker, „Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces. Perspektiven an der Donau“ (Diplomarbeit, Technische Universität Dortmund, Mai 2012) und Kerstin Warncke, „Die Strategie der Europäischen Union für den Donauraum – Versuch einer kritischen Bewertung aus Sicht des Anrainerstaates Bayern“ (Diplomarbeit, Universität Augsburg, 12.10.2012).

[18] Das Evaluationspapier der EU vom Mai 2013 kann aus verschiedenen Gründen nicht dazu gezählt werden, wie Kapitel 6.2.14 (ab S. 282) verdeutlicht.

Verlag Dr. Kovač

1.1 Rahmen und Zielsetzung

Eine Fallstudie mit nur zwei Beispielen mutet auf den ersten Blick übersichtlich an. Dichte und präzise kausale Analysen wären zu erwarten.[19] Makro-Regionale Strategien sind aber Governance-Konstrukte, die nicht entlang einer Dimension beschreibbar sind, sondern höchst komplexe, multidimensionale Sachverhalte europäischer Politik darstellen. Aufgrund der großen Zahl teilnehmender Nationen bzw. Regionen und deren Akteure, der sich überlagernden Strukturen und der parallel in verschiedenen Ländern stattfindenden Prozesse auf unterschiedlichen politischen Ebenen muss diese Arbeit einer heuristischen Vorgehensweise folgen. Ziel ist es, theoretische Analysetools der Governance-Forschung im Allgemeinen und der territorialen Governance im Speziellen praktisch anzuwenden und so der Aufforderung nachzukommen, „valide Ergebnisse jenseits theoretischer Potentiale" zu heben.[20] Diese praktische Vorgehensweise erlaubt weder eine normative Forschung im Sinne der „good Governance" noch aus der Untersuchung der teilnehmenden deutschen Bundesländer eine Theorie der territorialen Governance aufzubauen, da Governance eher ein Analyseraster und keine Theorie ist.[21] Folglich kann es keine Theorie der

[19] Thomas Gschwend and Frank Schimmelfennig, Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Probleme – Strategien – Anwendungen (Frankfurt/New York: Campus, 2007), S. 24f.

[20] Anke Draude, Die Vielfalt des Regierens: Eine Governance-Konzeption jenseits des Eurozentrismus (Frankfurt/New York: Campus, 2012), S. 164.

[21] Vgl. im Besonderen zum Thema der „good Governance" Renate Mayntz, „Von der Steuerungstheorie zur Global Governance", in: Governance in einer sich wandelnden Welt, hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008) und im selben Band Claus Offe, „Governance — ‚Empty signifier' oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?".

Verlag Dr. Kovač

territorialen Governance geben, sondern nur Aussagen über die Anwendung governancespezifischer Komponenten.

Der Arbeit liegt folgende untersuchungsleitende Hypothese zu Grunde: Die Makro-Regionalen Strategien der EU für den Ostsee- und Donauraum sind der erste praktische Test der territorialen Kohäsion, wie sie im Vertrag über die Europäische Union (EUV) festgeschrieben ist.[22] Territoriale Kohäsion kann wie folgt beschrieben werden:

> Territorial Cohesion is first of all about mobilising development potential, not compensating for handicaps […] On the basis of territorial cohesion, cohesion policy play a stronger role in strengthening partnerships between lagging and leading regions, maximizing spill-over effects of leading regions, and removing the barriers to growth in lagging areas.[23]

Das Instrument zum Erreichen territorialer Kohäsion ist die territoriale Governance, die auf den verschiedenen Ebenen der EU zum Tragen kommt. Sie „reflektiert […], wie sich das Verhältnis von gesellschaftlichen Funktionssystemen und Territorialität [in Europa] neu konfiguriert."[24] Die Regionen spielen hierbei eine besondere Rolle, richtet sich das Konzept der territorialen Governance doch speziell an diese Gebietskörperschaften.

[22] Rudolf Geiger, EUV, AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; Kommentar, 5. Aufl. (München: Beck, 2010).

[23] Tamás Kaiser, "Regional development in the EU and the European Danube Strategy", in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010), S. 43f.

[24] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, „Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts: Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Ein Projekt des Forschungsprogramms ‚Allgemeine Ressortforschung' des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)." (Berlin, Bonn: BMVBS; BBR [Vertrieb], 2008), S. 27.

Verlag Dr. Kovač

Es wäre anzunehmen, dass es sich bei den deutschen Regionen um ähnliche Herangehensweisen in Hinblick auf die Makro-Regionalen Strategien an der Ostsee und entlang der Donau handelt. Bei näherem Hinsehen liegen jedoch sehr unterschiedliche politisch-institutionelle Arrangements vor. Der Governance-Aufbau (Akteurskonstellation, institutionelles Handeln etc.) unterscheidet sich in vielen Bereichen.

Abgeleitet aus dieser Annahme ergibt sich folgende zweiteilige Forschungsfrage:

- A: Welche flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure zeichnen die Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donauraum im Mehrebenensystem der EU aus und kann, daraus abgeleitet, von einer eigenen Ebene Makro-Region im Mehrebenensystem der EU gesprochen werden?[25]
- B: Wie wirken sich die Dimensionen der territorialen Governance auf die deutschen Regionen der EUSBSR und der EUSDR aus?

Um diese Fragen zu beantworten, müssen die beiden Forschungsfragen in mehrere Teilbereiche (Unterforschungsfragen) aufgeteilt werden. Hierbei beziehen sich die Teilforschungsfragen 1 bis 3 auf die Forschungsfrage A. Teilforschungsfrage 4 bezieht sich auf Forschungsfrage B. Die Entstehungs- und Implementierungsprozesse werden dabei reflektiert, die Strukturen analysiert und die Schlüsselakteure untersucht. Im letzten Schritt wird am Beispiel der deutschen Regionen untersucht, wie das Prinzip der territorialen Governance praktisch angewandt wird und welche positiven und negativen Einflussfaktoren hierbei ausgemacht werden können.

[25] Dies tut z. B. Carsten Schymik von der Stiftung Wissenschaft und Politik. Schymiks Einschätzung lautet, es könnten sich „eigenständige makroregionale Handlungsebene[n] herausbilde[n] und sich selbstständige Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse entwickeln, die Einfluss auf die anderen Ebenen im EU-System nehmen." In: Carsten Schymik, „Modellversuch Makroregion: Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donauraum" (Berlin, Januar 2011), S. 9.

Verlag Dr. Kovač

Die vier Teilforschungsfragen lauten:

- Welche Governance-Prozesse haben die EUSBSR und die EUSDR bisher durchlaufen?
- Welche „problems, policies and politics" haben im Sinne von John W. Kingdons Multiple-Streams-Analyse dazu geführt, dass sich das Window of Opportunity öffnen und so die jeweiligen Makro-Regionalen Strategien zustande kommen konnten?
- Wie verliefen der Agenda-Setting-Prozess, die Implementierungsschritte, die Konsumierungsphase sowie die erste Phase der Evaluation der Makro-Regionalen Strategien?
- Welche Governance-Strukturen zeichnen die Makro-Regionalen Strategien an der Ostsee und entlang der Donau aus?
- Welche Ressourcen- und Kompetenzverteilung kann festgestellt werden?
- Welche vertikale und horizontale Verflechtung ist zu beobachten?
- Welche Formen der institutionellen Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge können nachgewiesen werden?
- Wie nehmen die Schlüsselakteure der Makro-Regionalen Strategien, die Priority Area Coordinators (PACs) bzw. die Horizontal Action Leaders (HALs), ihre Arbeit wahr:
- ... in Bezug auf ihre Rolle: Welche Aufgaben haben die PACs/HALs, wie setzen sie ihre Zeit ein und wie sind sie in ihrer Priority Area/Horizontal Action (PA/HA) strukturell eingebunden?
- ... in Bezug auf ihre Funktion: Wie verstehen sie sich selbst im System der Prozesse und Strukturen der Multi-Level-Governance der Makro-Regionalen Strategien? Wie koordinieren, integrieren und inkludieren sie die anderen beteiligten Akteure auch über ihre PA/HA und ihre Makro-Regionale Strategie hinaus?

Verlag Dr. Kovač

- ... in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung der Strategie (dreifache Negation – keine neuen EU-Finanzmittel, keine neuen EU-Strukturen, keine neuen EU-Rechtsmittel): Wo liegen die größten Herausforderungen und Chancen ihrer Arbeit?
- ... in Bezug auf ihr kommunikatives Verhalten: Mit wem stehen sie im Makro-Regionalen Netzwerk (intern und extern) in Kontakt? Von wem werden sie unterstützt, wer schätzt ihr Engagement und ihre Kompetenz und was sagt dies aus?
- ... in Bezug auf eine generelle Einschätzung der Strategie: Welchen Einfluss haben Makro-Regionale Strategien auf die Europäische Union und wird sich das Konzept Makro-Region nach Meinung der PACs/HALs auf dem gesamten Kontinent durchsetzen?
- Wie wird in den deutschen Regionen entlang der Ostsee und an der Donau das Instrument der territorialen Governance umgesetzt?

Diese Forschungsfragen erfüllen vier Voraussetzungen. Sie gehen a) vom existierenden Stand der Forschung aus und fügen diesem b) durch ein besseres Verständnis der Prozess-, Struktur- und Akteursdynamiken neues Wissen hinzu. Sie fragen c) nach dem allgemeinen Zusammenhang der Makro-Regionalen Strategien in den raumwirksamen Politiken der EU und gleichzeitig d) nach den spezifischen Charakteristika und Handlungsmustern der deutschen Regionen. Diese Forschungsfragen werden am Ende eine umfassende Einschätzung des aktuellen Stands der Makro-Regionalen Strategien im Allgemeinen und die Situation der deutschen Regionen im Speziellen erlauben.

Verlag Dr. Kovač

1.2 Zeitraum, Problemfelder und Einschränkungen der Untersuchung

Die Untersuchung ist zwischen September 2011 und Dezember 2013 erfolgt. Jüngere Erkenntnisse und Entwicklungen sind nicht in die vorliegende Arbeit eingeflossen, da aufgrund der voranschreitenden Entwicklung der Makro-Regionalen Strategien ein Enddatum der Untersuchung festgelegt werden musste. Neben der Sichtung der vorhandenen Literatur und der Durchführung von Experteninterviews wurden die Hypothesen und Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit in verschiedenen Konferenzen und Forschungsnetzwerken bearbeitet und erörtert. Hierzu ist besonders das Danube Strategy Research Network hervorzuheben.

Der Autor verfügt zudem über ein großes Netz an Gesprächspartnern und unveröffentlichten Dokumenten aufgrund seiner aktiven Teilhabe am Entstehungsprozess der EUSDR. Diese Aktivitäten wurden eingestellt bzw. auf ein Minimum reduziert, um die wissenschaftliche Objektivität sicherzustellen. Diese Klarstellung war insbesondere während der Experteninterviews relevant. Neben dieser Erkenntnis liegen weitere Restriktionen methodischer und inhaltlicher Art vor:

- Nicht alle relevanten Organisationen und Institutionen ließen sich zu Beginn der Forschung einfach zuordnen. Es existieren zahlreiche Ausschüsse, Organisationen und Netzwerke mit hoher Intransparenz. Die Wissenschaft hat hier keinen oder nur geringen Einblick. Daher kann es zu thematischen Zuordnungsfehlern kommen, da nicht immer ganz eindeutig ist, wie bestimmte Entscheidungen getroffen wurden.
- Daraus wird abgeleitet: Nicht alle Faktoren, die zu bestimmten Ergebnissen geführt haben, sind nachvollziehbar. Besonders soziale und interkulturelle Interaktionen sind sehr pfadabhängig und nicht

Verlag Dr. Kovač

immer zurückzuverfolgen.[26] Nicht alle Hintergrundanalysen, Gespräche und Vernetzungen waren in Anbetracht der Zeit, der sprachlichen Restriktionen und der finanziellen Mittel zur Vor-Ort-Recherche herauszuarbeiten.

- Der Jurist Ernst-Hasso Ritter macht in einer Zusammenstellung in seinem Buch „Europäische Raumentwicklung. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation" auf die Untersuchungsschwierigkeit von Großraumregionen aufmerksam. Ritter schreibt,

  > dass es bei den Großregionen weniger um einheitliche Gebilde mit festem Gebietszuschnitt geht, sondern um die jeweils zweckmäßigen Zusammenfassungen von raumpolitisch bedeutsamen Problembereichen in großem Maßstab, die für bestimmte Aufgaben mit Akteursstatus ausgestattet werden. Hier laufen die Übergangslinien vom formalen zum informalen raumpolitischen Handeln. Insofern sind die Großregionen ebenfalls Beispiele für funktionale, problemangemessene Grenzziehungen und mit den herkömmlichen Kriterien fester Territorialgrenzen nicht zu messen.[27]

- Bei Makro-Regionalen Strategien müssen daher sowohl territoriale als auch funktionale Kriterien der Beschreibung zusammenkommen. Aufgrund der hyperkomplexen Form der Makro-Regionalen Strategien ist jedoch weder eine Analysetiefe noch eine Generalisierbarkeit für die gesamte Strategie – territorial und funktional – möglich.[28]

---

[26] Ernst-Hasso Ritter, „Europafähigkeit der Regionen als Voraussetzung für einen Wettbewerb der Regionen in Europa", in: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 2004), S. 105.

[27] Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, Europäische Raumentwicklungspolitik: Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation (Detmold: Rhon, 2009), S. 136.

[28] Zumal die Datenlage hier sehr übersichtlich ist. Vgl.: Andrea Stocchiero, "The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand? Working Papers No. 74/2010", 2010, S. 39, http://www.medgov.net/sites/default/files/WP%2074%20Stocchiero%20macroregioni.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Verlag Dr. Kovač

Dies müsste in einem europäischen Forschungsverbund geschehen. Im Rahmen dieser Arbeit wird deshalb versucht, ein Höchstmaß an Generalisierbarkeit bei akzeptabler Analysetiefe zu gewährleisten. Nicht alle PAs/HAs, alle Regionen, Akteure und Prozesse sind in der kompletten Tiefe zu analysieren. Diese Arbeit bietet daher auch keinen Einblick in die raumpolitischen Verständnisse aller an den Makro-Regionalen Strategien beteiligten Staaten. Eine Verknappung der unterschiedlichen Positionen der einzelnen Länder ist an dieser Stelle unerlässlich. Die Fokussierung auf die deutschen Regionen erlaubt eine Spezifizierung, aber nicht automatisch eine Generalisierung der Erkenntnisse. Unitarische Staatsmodelle anderer Länder erlauben andere Erkenntnisgewinne, bleiben hier aber außen vor. Daher ist festzuhalten: Beschreibungen von Governance-Arrangements der Makro-Regionalen Strategien sind nie holistisch.[29]

- In verschiedenen Regionalismusdebatten hinsichtlich einer „territorial based politic" wird der Eindruck erweckt, dass die beteiligten Akteure ethnozentristisch agieren.[30] Ihr Aktionsradius sei intrinsisch geschlossen, ein Austausch mit neuen Partnern auf funktional-rationaler Ebene nicht möglich.[31] Diese Einschätzung

[29] Vgl. Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, „Governance und Raum: Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance", SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13 (Mai 2008), S. 23f.

[30] Caitríona Carter und Romain Pasquier, "Introduction: Studying Regions as 'Spaces for Politics': Re-thinking Territory and Strategic Action," Regional & Federal Studies 20, Nr. 3 (2010), S. 284.

[31] "There is a sense of a relational politics of place being inherently progressive, cosmopolitan, and perhaps 'urban', whilst simultaneously leaving the impression that territorial political affinities are 'regional' and 'antediluvian, parochial or even reactionary'." Vgl. Gordon Macleod und Martin Jones, "Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?", Regional Studies 41, Nr. 9 (2007), S. 1184.

Verlag Dr. Kovač

übersieht, dass Makro-Regionale Strategien bewusst auf einen offenen Austausch, auf eine neue Form der politischen Mitgestaltung setzen.[32] Dennoch ist nicht geklärt, welchen Einfluss kulturelle Einstellungen bei der sozialen Konstruktion von Grenzen und damit bei der Anwendung des Instrumentes der territorialen Governance haben.[33] Die kulturelle Matrix als Governance-Analysefaktor der Makro-Regionalen Strategien wird daher nicht untersucht werden können, obwohl Draude dies in ihrem Buch „Die Vielfalt des Regierens" anregt.[34] Daher liegt mit der deutschen Perspektive eine Konzentration auf eine kulturelle Matrix vor.

- Auch die Zielvorgaben und Arbeitsschritte der Makro-Regionalen Strategien in den Mitteilungen und Aktionsplänen sind beliebig interpretierbar und unkonkret. Ursache-Wirkung-Zusammenhänge sind nicht immer abgrenzbar, weil die Zielvorgaben in den Makro-Regionalen Strategien sehr vage gehalten werden. Bestimmte Personal- und Sachzwänge einzelner Entscheidungen bleiben so ggf. unentdeckt. Ob und welchen Einfluss regionsinterne Effekte auf die untersuchten Gegenstände haben, bleibt daher spekulativ, und es wird vermieden, diese Zusammenhänge zu analysieren.
- Räumliche Abgrenzung ergibt sich durch Ländergrenzen, die institutionell festgelegt sind. Soziale Abgrenzungen ergeben sich oftmals zwischen Akteuren eines Verwaltungsapparates. Diese sind oft nur mit Insiderwissen nachvollziehbar. Die Kausalitäten, ob es sich bei einem Ergebnis nur um Auswirkungen der Makro-Regionalen Strategie gehandelt hat oder weitere, nicht beachtete Faktoren eine

[32] Auf diese Verkürzung machen auch aufmerksam: Caitríona Carter und Romain Pasquier, vgl. Fn. 30, S. 284.
[33] Ebd.
[34] Anke Draude, vgl. Fn. 20.

Verlag Dr. Kovač

Rolle spielten, sind nicht immer deutlich. Es besteht daher die Gefahr, dass auch nicht intendierte Wirkungen der Makro-Regionalen Strategien analysiert werden.

- Nicht alle Ansprechpartner waren kooperativ und auskunftsfreudig. So war z. B. geplant, das erste Annual Forum der EUSDR in Regensburg wissenschaftlich zu begleiten, was im letzten Moment durch die DG Regio verhindert wurde. Hierbei konnte die DG Regio ursprünglich vereinbarte Abmachungen nicht einhalten, einen für diese Arbeit vorbereiteten Fragebogen in die Unterlagen der Forums-Teilnehmer zu legen. Auch eine nachträgliche E-Mail-Umfrage lehnte die Kommission unter Berufung auf die Anonymität der Teilnehmer ab. Wichtige Hinweise hinsichtlich der Stakeholderbeteiligung konnten im Donauraum daher nicht gesammelt werden. Auf einen angestrebten Vergleich der Annual Forums musste so verzichtet werden.
- Es bestand die Gefahr, dass die Interviewten mit ihrer Rolle als Experten nicht ohne weiteres klarkommen, da „das monologische Rederecht […,] die Reziprozitätsnorm der alltäglichen Gesprächsorganisation" durch die Wahl der Interviewform verletzt wurde.[35] Bei einigen Gesprächen war es daher angebracht, keine Aufnahmen durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Hintergrundgespräche werden in Kapitel 7 (ab S. 345) trotzdem eingearbeitet, wenn sie auch nicht direkt belegt werden können. Ausnahmen wurden in Hinblick auf die Anonymität der Interviewten gemacht bzw. wenn diese explizit darauf hingewiesen haben, bestimmte Informationen vertraulich zu behandeln. Einige Gesprächspartner wollten bzw. konnten vor der

[35] Jan Kruse, Reader: Einführung in die qualitative Interviewforschung (Freiburg, Oktober 2011), S. 64, http://www.qualitative-workshops.de.

Verlag Dr. Kovač

Veröffentlichung des neuen EU-Finanzrahmens wenige Informationen preisgeben. Da diese Tatsache durchaus zu Lücken führen kann, wurde in der Bewertung der Aussagen und Analysen eine hohe Aufmerksamkeit auf intersubjektive und transparente Nachverfolgung der Analyseschritte gelegt.

- Da alle Gespräche aufgezeichnet werden sollten, bestand die Gefahr, dass die Interviewten keine vollständigen Informationen herausgeben wollten. Oftmals wurde darum gebeten, das Diktiergerät auch aus diesem Grund auszuschalten bzw. wurden wichtige Hintergrundinformationen erst nach dem eigentlichen Interview hinzugefügt. Bei diesen Aussagen gilt das gleiche Prinzip wie im oberen Stichpunkt.
- Die Kriterien der territorialen Governance, wie sie in Kapitel 7 (ab S. 345) an die deutschen Regionen angelegt werden, sind rein qualitativ. Die Anwendung der Bewertungskriterien unterliegt folglich einer subjektiven Auswahl. Da Makro-Regionale Zielvorgaben nur sehr unkonkret in den Makro-Regionalen Strategien dargestellt werden, können die Messmethoden unkonkret sein. Ändern sich die Gewichtung der Indikatoren und die zugrunde liegenden Messwerte der Makro-Regionalen Strategien, ändert sich auch die Operationalisierbarkeit der Dimensionen der territorialen Governance.
- Die öffentlichen Webseiten-Auftritte der Akteure der Makro-Regionalen Strategien verändern und aktualisieren sich permanent. Dies kann ggf. zu ungenauen Literaturnachweisen führen, da viele Dokumente fortlaufend und in einem ständigen Überarbeitungsprozess sind.

Daher gilt: Die Makro-Regionalen Strategien sind sehr junge Untersuchungsgegenstände. Prozesse, Strukturen und Akteurskonstellationen brauchen Zeit, bis sie sich stabilisieren und wissenschaftlich untersucht

Verlag Dr. Kovač

werden können. Die vorliegende Arbeit kann daher nur eine erste Evaluierung sein, an die in Zukunft angeschlossen werden muss. Gerade eine gesamteuropäische Betrachtung des Phänomens Makro-Regionale Strategie ist wohl erst nach mindestens zehn Jahren und weiteren Makro-Regionalen Strategien möglich. Diese Arbeit ist ein Beitrag zur Betrachtung der Makro-Regionalen Strategien im Jahr 2014, keine endgültig abgeschlossene Dokumentation.

1.3 Aufbau der Arbeit und Methodik

Die vorliegende Arbeit bildet sowohl die drei unterschiedlichen Ebenen (die supranationale, die nationale und die regionale) im Multi-Level-Governance-System der EU ab und betrachtet dabei gleichzeitig die drei grundlegenden Governance-Dimensionen der flexiblen Prozesse (prozessualer Erklärungsfaktor), funktionalen Strukturen (struktureller Erklärungsfaktor) und interagierenden Akteure (akteurstheoretischer Erklärungsfaktor).

Die Arbeit verfolgt einen hermeneutisch-deskriptiven Forschungsstil. Eine systematisch-analytische Studie stößt aufgrund der Dokumentenfülle in einigen Bereichen (wie z. B. die verschiedenen Papiere der EU zu den Makro-Regionalen Strategien) und der Dokumentenabstinenz in anderen Bereichen (wie z. B. aufgrund von nicht dokumentierten Hintergrundgesprächen) an seine Grenzen. Die Wahl des Governance-Ansatzes als erklärendes Konzept der Makro-Regionalen Strategien bietet sich für die Analyse an, ist doch dessen Erkenntnisinteresse, die diversen Möglichkeiten unterschiedlicher kollektiver Sachverhalte zu erforschen.

Hierbei wird u. a. mit dem Governance-Ansatz der Berliner Politikwissenschaftlerin Anke Draude gearbeitet. Draudes Governance-Konzept bezieht sich zwar auf Räume begrenzter Staatlichkeit und be-

Verlag Dr. Kovač

mängelt den eurozentristischen Gesichtspunkt bereits bestehender Governance-Konzepte. Diese beiden Grundcharakteristika von Draudes Arbeit können in der vorliegenden Untersuchungsschrift jedoch ausgeschlossen werden: Es handelt sich bei den Makro-Regionalen Strategien um Governance-Konzeptionen in Europa. Der Ansatz muss daher eurozentristisch auf funktionierende Staatsgebilde angewendet werden.

Draudes Konzept wird aufgrund seiner Vielfalt auf beide Makro-Regionale Strategien angewandt, denn ihr Governance-Verständnis erlaubt es, „raumzeitlich spezifische Prozesse und Entwicklungspfade des Regierens zu erforschen, denn [der Ansatz] ist offen für variierende Leistungen, Akteure, Institutionen, Bezugsräume und Kulturen des Regierens."[36] Draude schlägt zum besseren Verständnis von Governance die Methode des Äquivalenzfunktionalismus vor, weil hier „funktional gleichwertige, jedoch substantiell verschiedene Lösungen eines Bezugsproblems gesucht [werden]: Zum Beispiel diverse Akteure, die Umweltschutz organisieren […]. Zudem garantiert die Methode, dass Vielfalt nicht nur zufällig, sondern systematisch und umfassend erschlossen wird."[37] Der Staat bleibt demnach weiter der zentrale Akteur des Regierens, anders als bei Draudes Forschung entlang nicht-staatlicher Gebilde angenommen wird.[38]

Ihr äquivalenz-funktionalistischer Ansatz ermöglicht es nun, andere Akteure, funktionale Äquivalente des staatlichen Regierens in den Untersuchungsrahmen einzubeziehen, was im Rahmen der Makro-Regionalen Strategien notwendig ist. Dies bedeutet, dass es nicht grundsätzlich andere Fragestellungen für die Governance-Forschung von Makro-Regionalen Strategien braucht, sondern bekannte Fragen detaillierter auf einen neuen

[36] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 19.
[37] Ebd., S. 140f.
[38] Ebd., S. 19.

Verlag Dr. Kovač

Untersuchungsgegenstand anzuwenden sind.[39] Dem Forscher wird damit enorme Flexibilität abverlangt, da die Hinwendung zu großen Governance-Räumen die Hinwendung zum Lokalen erfordert, die in ihren Verästelungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren extrem breit ist. Diese hier erbrachte Governance-Forschung im Äquivalenz-Funktionalistischen öffnet die Perspektiven von der Substanz des Regierens auf die Funktion des Regierens. Die Wirksamkeit und damit die Frage nach den Makro-Regionalen Alleinstellungsmerkmalen kann so beantwortet werden.

Das Forschungsdesign wird in vier Schritten aufgebaut: Zum einen werden die theoretischen Grundlagen vorgestellt, gefolgt von der allgemeinen Governance der Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donauraum anhand der flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure. Der dritte Teilabschnitt untersucht die Governance der Makro-Regionalen Strategien speziell am Beispiel der deutschen Regionen in der EUSBSR und der EUSDR. Der vierte Abschnitt resümiert die Kapitel, reflektiert die angewandte Methodik und wirft einen Blick in die Zukunft der Makro-Regionalen Strategien in Europa.

Die inhaltlichen Daten konnten über verschiedene Recherchemethoden erlangt werden. Zum einen wurde eine Vielzahl von Primär- und Sekundärquellen (Dokumentenanalyse) gesichtet und begutachtet.[40] Zusätzlich wurden diverse wissenschaftliche und politische Veranstaltungen zum Thema Makro-Regionale Strategien im Allgemeinen und EUSBSR/EUSDR im Speziellen besucht. Die bei dieser teilnehmenden Beobachtung gewonnenen Informationen und Erkenntnisse fließen in die Analyse mit ein.

[39] Diese grundsätzlich neuen Fragen fordert Draude, allerdings für Räume begrenzter Staatlichkeit. Ebd., S. 122.

[40] Die Literaturrecherche musste sich aus sprachlichen Gründen auf deutsche und englische Beiträge beschränken.

Verlag Dr. Kovač

Es wurde versucht, alle öffentlich zur Verfügung stehenden Berichte, Mitteilungen, Non-Papers etc. zu untersuchen. Auch Promotionmaterial der DG Regio, das auf deren Webseiten generiert wurde, fließt in die Untersuchungen mit ein. Die Priority-Area-/Horizontal-Action-Berichte der EUSBSR sind nicht öffentlich zugänglich, die der EUSDR hingegen schon. Daher können die Analysen nicht in allen Punkten miteinander verglichen werden, da die Datengrundlage unterschiedlich ist. Dies gilt besonders für Kapitel 6.3 (ab S. 286). Dieses Problem relativiert sich dadurch, dass für die EUSBSR mehrere überarbeitete Aktionspläne vorliegen und daraus Strukturänderungen, die wahrscheinlich in den EUSBSR-PAC/HAL-Papieren (Priority Area Coordinator/Horizontal Action Leader) gefordert wurden, abzuleiten sind. Die theoretischen Grundlagen der Governance-Forschung werden ab Kapitel 2 (S. 49) vorgestellt. Es folgt die Vorstellung der Governance-Mechanismen Hierarchie, Wettbewerb, Netzwerke und Verhandlung ab Kapitel 2.3 (S. 61). Da es sich bei den Makro-Regionalen Strategien um Raumplanungsstrategien handelt, stellen Kapitel 2.3 bis 2.5 (ab S. 71) erstens das Verhältnis zwischen Governance und Raum dar, erläutern zweitens eine Governance-Heuristik zum besseren „Mappen" der Goverance in einem spezifischen Raum und geben drittens einen kurzen Einblick in die Reskalierungsdebatte um Soft Spaces und Fuzzy Boundaries.[41] Der Begriff der Reskalierung, die Veränderung von Machtbeziehungen verschiedener Ebenen, ist insofern für die Arbeit nicht zu vernachlässigen, als er die territorialen und funktionalen Komponenten von Governance betont und darauf aufmerksam macht, dass dieser Prozess sowohl inkludierend als

[41] Zur allgemeinen Definition von Raumplanung vgl. Rainer Danielzyk, "Wozu noch Raumplanung," in: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 2004), S. 24.

Verlag Dr. Kovač

auch fragmentierend für ein Territorium wirken kann.[42] Das Konzept der Soft Spaces greift diese Meta-Governance-Komponente auf und „verbindet relationale Geographien mit den Redimensionierungsprozessen im weichen Staat."[43]

Kapitel 3 (ab S. 81) leitet dann die Entwicklung des Begriffs des territorialen Zusammenhaltes in Europa her, der die Grundlage der Makro-Regionalen Strategien bildet. Das Konzept der Governance fragt nach den Steuerungsfähigkeiten von Institutionen, Organisationen oder politischen Gebilden wie Regionen, Staaten oder allgemeiner gesprochen: Räumen.[44] Der geographische Raum und seine Steuerung befinden sich in einem Wechselverhältnis. Der Raum (Kulturraum, geographischer Raum, politischer Raum etc.) und seine Steuerung, seine Governance, sind unauflöslich miteinander verknüpft. Wie etwas gesteuert wird, hat Auswirkungen auf den zu steuernden Raum und seine regionalen Gegebenheiten. Raumvorstellungen nehmen wiederum Einfluss auf die Governance-Trias aus flexiblen Prozessen, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteuren. In diesem Teil der Arbeit wird daher der oben ausgearbeitete allgemeine Begriff der Governance an das Territorium der EU angelegt, um aus dem Unionsziel der territorialen Kohäsion den Begriff der territorialen Governance zu entwickeln.

Einheitliche Raumkonzepte für den ganzen Kontinent sind nicht im Interesse der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Viel eher geht es darum,

[42] Vgl. Dominic Stead, European "Macro-Regional Strategies and Spatial Rescaling" (Paris, 15.03.2012), S. 3.

[43] Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 2; vgl. auch Jonathan Metzger und Peter Schmitt, "When soft spaces harden: the EU strategy for the baltic Region," Environment and Planning A 44, Nr. 2 (2012), S. 265. Weitere Forschungen dazu werden momentan u. a. von der Erlanger Geografin Franziska Sielker vorgenommen. Vgl. auch Franziska Sielker, "The EU Strategy for the Danube Region – the Emergence of Soft Spaces and the Role of Actors" (Ankara, 12.07.2012).

[44] Vgl. Arthur Benz, Politk in Mehrebenensystemen: Governance Band 5, 1. Aufl. (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009), S. 17f.

Verlag Dr. Kovač

place-based, evidence-based und partnership-based zu planen und Projekte zu implementieren. So werden die Stärken einer bestimmten Region weiter gefördert, ihr territoriales Kapital gehoben und der territoriale Zusammenhalt gestärkt. So erhält sich auch die territoriale und damit kulturelle Vielfalt der Gemeinschaft. Um dies zu gewährleisten, braucht es eine Vorstellung davon, mit welchen Instrumenten die Hebung des territorialen Kapitals gesteuert werden soll.

Eines dieser Instrumente ist die territoriale Governance, welche auf die EU bezogen als europäische territoriale Governance (ETG, Kapitel 4 ab S. 103) und auf Regionen bezogen als regionale territoriale Governance bezeichnet wird (Kapitel 4.2–4.4 ab S. 121). Regionale territoriale Governance ist ein geeignetes analytisches Konzept, das die Fragen nach der politischen Praxis und Ordnung in einer bestimmten Region stellt, ETG bezieht dieses Konzept auf den ganzen europäischen Raum. Beide Konzepte müssen miteinander verbunden werden. Regionale Governance und ETG eröffnen zusammen einen Blick auf das Wechselspiel zwischen der supranationalen und der regionalen Ebene im Multi-Level-Governance System der EU. Das „Uploaden", „Downloaden" und „Sideloaden" von regionalen Interessen im Mehrebenensystem der EU steht hierbei im Mittelpunkt.[45] Diese beiden Schritte (Vorstellung von ETG und regionaler Governance) sind insofern wichtig, da in Kapitel 7 (ab S. 345) die Dimensionen der territorialen Governance allgemein an die deutschen Regionen angelegt werden, um die Wirksamkeit des Konzeptes der territorialen Governance praktisch zu überprüfen.

[45] Vgl. Roland Sturm und Michael W. Bauer, "Governance und Regionen. Eine theoretische Debatte," in: Regional Governance in EU-Staaten, hg. v. Roland Sturm und Jürgen Dieringer (Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, Mich., 2010), S. 18f., und im selben Band Jürgen Dieringer, "Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext", S. 348.

Verlag Dr. Kovač

Kapitel 4.5 (ab S. 130) beendet diesen Unterpunkt mit der Vorstellung der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ, vormals INTERREG-Programme) der EU, da diese in den Makro-Regionalen Strategien eine hervorgehobene Stellung hat. Die europäische Kohäsionspolitik ist fest in das Mehrebenensystem der EU eingebunden: Auf EU-Ebene als

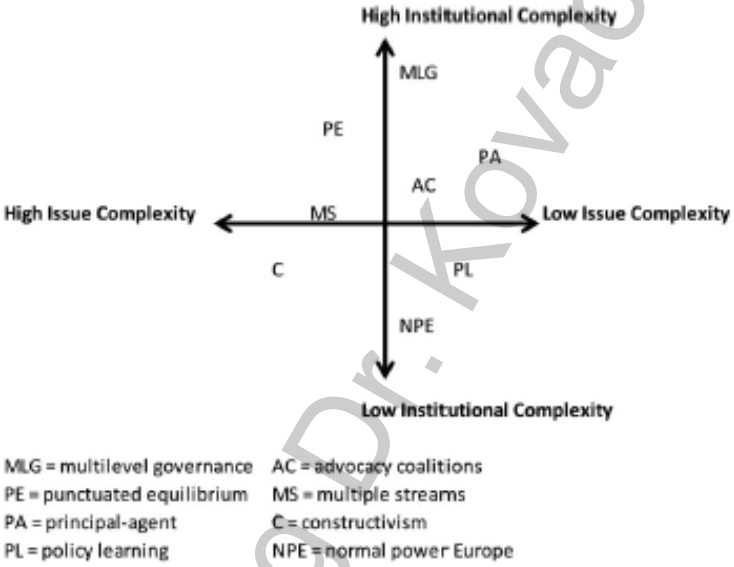


Abbildung 3: Perspektiven und Komplexität in EU-Politiken

integrativer Motor für sich selbst, als Steuerungseinheit auf nationaler Ebene, da die Kohäsionsprogramme auf dieses Level zugeschnitten sind, bzw. auf regionaler Ebene, da sich hier die Kohäsions-Adressaten befinden.[46]

Mit Kapitel 5 (ab S. 141) endet der theoretische Teil der Arbeit, in dem die für die Prozessanalyse wichtige theoretische Grundlage der Multiple-

[46] Vgl. Andreas Faludi: „Multilevel Territorial Governance of Cohesion Policy links these levels to each other"; Andreas Faludi, "Territorial Cohesion Post-2013: To whomever it may concern" (Aalto), S. 173. http://lib.tkk.fi/Reports/2010/isbn9789526031309.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Streams-Analyse von John W. Kingdon vorgestellt wird.[47] Die Multiple-Streams-Analyse ist insofern die richtige Ergänzung des Governance-Konzeptes, als die hohe institutionelle und thematische Komplexität im Multi-Level-Governance-System der EU von der Multiple-Streams-Analyse am besten analysiert werden kann (Abbildung 3).[48]

Die Multiple-Streams-Analyse beachtet mehrere Dimensionen eines Policy-Prozesses, etwa die Dimension der Zeit, da sich während eines Prozesses auch die zeitbedingten Realitäten ändern und Zeitfenster geöffnet werden. Ein geöffnetes Zeitfenster ist die Voraussetzung dafür, dass Probleme gelöst werden können. Ist keine Zeit vorhanden oder sind die Probleme zu vielschichtig, schafft es ein Problem nicht auf die politische Agenda. Die Multiple-Streams-Analyse geht davon aus, dass Politiker entscheiden müssen, obwohl sie ggf. keine ausreichenden Sachkenntnisse und wenig Zeit haben, leere Versprechen abgeben etc. Politiker handeln also immer nur ex-post rational. Diesen Umstand bildet die Multiple-Streams-Analyse ab. Sie stellt somit die Ambiguität und Kontingenz von Politiken in den Vordergrund. Mit dieser Methode kann neben der zeitlichen auch die räumliche Dimension von Politik beachtet werden, die über die nationalstaatliche Dimension hinausgeht. Außerdem betont der Ansatz die interaktive Dimension neuer Politiken. Die Multiple-Streams-Analyse untersucht keine linearen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge, sondern stellt verschiedene Ströme in einen Wirkungszusammenhang. Diese politischen Ströme öffnen ein Window of Opportunity, in dem bestimmte politische Ideen wie z. B. die Makro-Regionalen Strategien Teil des politischen Prozesses werden. Dadurch sind verschiedene Rückkopplungsschleifen in der Analyse möglich. Dem hyperkomplexen Untersuchungsgegenstand wird dies gerecht.

[47] John W. Kingdon, Agendas, alternatives, and public policies, 2. Aufl. (New York: Longman, 2003).

[48] Darstellung nach Nikolaos Zahariadis, vgl. Fn. 9, S. 814.

Verlag Dr. Kovač

Die Multiple-Streams-Analyse hat einen sehr stark personenbezogenen Ansatz. Entscheidende Personen werden in der Multiple-Streams-Analyse als Political Entrepreneur bezeichnet. Die reine Konzentration auf Personen und vorhandene Zeitfenster beachtet allerdings kaum oder gar nicht den großen Einfluss von Institutionen.[49] Dies ist eine Schwachstelle von Kingdons Theorie. Um ihr zu begegnen, wird die Arbeit das institutionelle Setting der Makro-Regionalen Strategien beachten. Institutionen können zeitliche Abläufe bestimmen, die Agenda beeinflussen und Akteure vernetzen. Sie sind daher abhängige Variablen in Bezug auf das Akteursverhalten.[50] Auch wird diese Arbeit die Analyse der Ströme nicht, wie von Kingdon gefordert, immer strikt voneinander trennen können. Eine Analyse der Makro-Regionalen Strategien mit dem Multiple-Stream-Ansatz von Kingdon anhand singulärer Ströme ergibt daher aufgrund der vielfältigen Interdependenzen keinen Sinn und es wird darauf verzichtet.

Die folgenden beiden Abschnitte wenden die gewonnenen theoretischen Erkenntnisse praktisch an. Hierbei rücken die flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure der EUSBSR und der EUSDR in den Untersuchungsfokus.

Nach einer Einführung in den Forschungsstand der Makro-Regionalen Strategien in Kapitel 6 (ab S. 149) führen Kapitel 6.2.1–6.2.7 (ab S. 166) die Prozesse der EUSBSR und Kapitel 6.2.8–6.2.14 (ab S. 227) die Prozesse der EUSDR zusammen. Die Prozessdimensionsanalyse verfährt im

[49] Vgl. Friedbert W. Rüb, "Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik," in: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Aufl., hg. v. Klaus Schubert (München: Oldenbourg, 2009), S. 360.

[50] Vgl. ebd., S. 367. Institutionen gelten hier als Handlungslogiken von politischen Akteuren im Sinne von March und Olsen, nicht als mit Menschen besetzte Organisationen. Vgl. André Kaiser, „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen", in: Politische Theorien der Gegenwart II, hg. v. André Brodocz und Gary Schaal (Opladen: Leske+Budrich, 2001).

Verlag Dr. Kovač

ersten Teil entlang von Kingdons Multiple-Stream-Analyse und im zweiten Teil entlang von Draudes Governance-Prozess-Analyse.[51] Hierbei ist zu beachten, dass Draudes erste und zweite Governance-Phase (Agenda-Setting sowie Strategie- und Politikplanung) als eine Phase zusammengeführt werden, da diese in den Makro-Regionalen Strategien parallel abgelaufen sind und nur künstlich trennbar wären. Im Anschluss wird dafür eine weitere Governance-Phase hinzugefügt: die Evaluationsphase. Diese ist in Bezug auf die Makro-Regionalen Strategien wichtig, da die EU im Sommer 2013 die Makro-Regionalen Strategien erstmalig evaluiert hat und die Vermutung nahe liegt, dass dies entscheidende Auswirkungen auf die Governance-Phasen zwei und drei (Implementierungs- und Konsumierungsphase) hat. Das Kapitel „Evaluierung" fehlt bei der EUSDR, da es bis zum 31.12.2013 noch keinen überarbeiteten Aktionsplan für die EUSDR gegeben hat und sich die Strategie daher weiterhin in der ersten Konsumtionsphase befindet.

Hierbei kann es ggf. zu Zeitsprüngen in der Argumentation kommen, um die Zusammenhänge zeitlich vorgelagerter Entscheidungen nachvollziehen zu können. Die Makro-Regionalen Strategien sind so besser in ihrem Gesamtkontext zu verstehen, als wenn eine chronologische Abhandlung von Ereignissen vorgestellt werden würde.

Vorab ist anzumerken, dass diese Prozessdimension nur künstlich von der Struktur- und Akteursdimension zu trennen ist. Daher werden in diesem Abschnitt auch Aussagen über Strukturen und Akteure in den Prozessen getätigt, die streng genommen in einen anderen Abschnitt gehören würden. Um ein angemessenes Verständnis der Prozesse zu gewährleisten, wird auf diese scharfe Trennung jedoch verzichtet. Auch können nicht alle Teilaspekte aller Ströme bearbeitet werden, da diese den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Es wird vielmehr versucht, die wichtigsten Aspekte

[51] Vgl. Kapitel 5 ab S. 141.

Verlag Dr. Kovač

der Stromproblematik herauszuarbeiten und darzustellen, was durch die simultan miteinander konkurrierenden Probleme eine komplexe Angelegenheit ist.

Die Strukturen beider Strategien werden ab Kapitel 6.3 (ab S. 286) dargestellt. Die Strukturanalyse verfährt entlang den von Arthur Benz vorgeschlagenen drei Strukturmerkmalen eines Mehrebenensystems: Erstens beschreibt es die Ressourcen- und Kompetenzverteilung politischer Strukturen auf verschiedenen Ebenen, zweitens betont es die vertikalen und horizontalen Verflechtungen der Ebenen und drittens wird die institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge hervorgehoben.[52] Da der Punkt Ressourcen- und Kompetenzverteilung in beiden Strategien sehr ähnlich ist, wird hier auf eine Trennung verzichtet, um keine künstlichen Doppelungen zu haben. Der Punkt 6.3.1 (ab S. 286) gilt demnach für beide Strategien. Die weiteren Strukturmerkmale werden je Strategie analysiert.

Da die Makro-Regionalen Strategien eine unübersichtliche Vielzahl von Akteuren auszeichnen, wird in Kapitel 6.4 (ab S. 324) der PAC, die zentrale Koordinierungsstelle der Makro-Regionalen Strategien, herausgegriffen und detailliert analysiert. Akteursinteressen in Multi-Level-Governance-Systemen bedingen sich gegenseitig und lassen soziale Konstruktionen und Wirkungsmechanismen entstehen, die als „rekursive Kausalzusammenhänge" bezeichnet werden.[53] Je komplexer eine vertikale und horizontale politische Ausdifferenzierung in Staaten ist, umso höher sind die Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der Akteursebene. Wird diese Erkenntnis auf die Makro-Regionalen Strategien angewendet und zusätzlich die breite funktionale und territoriale Ausrichtung in Betracht gezogen, erhöht sich die Komplexität noch einmal massiv und Probleme der Überverflechtung werden deutlich, Effizienzprobleme

[52] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 24.
[53] Ebd., S. 50.

Verlag Dr. Kovač

vermehren sich, das Governance-System wird immer intransparenter und ist nur für Spezialisten zu durchschauen. Die sich überlagernden ausdifferenzierten politischen Systeme können negative externe Effekte hervorrufen, die einen hohen koordinierten Handlungsbedarf der Akteure und Institutionen erfordern. Es kommt zu einer Politik der Besitzstandswahrung zu Lasten des Kostenbewusssteins.

Jeder Akteur hat in der Regel sehr unterschiedliche Motivationen, Logiken, Erwartungen und Interessen.[54] Akteure sind die handelnden

[54] Battis argumentiert, dass Akteure a) ihre eigene Legitimation haben und so eine Diskussion über die demokratischen Strukturen eines Netzwerkes eröffnen; b) mit einer eigenen normativen Konstitution agieren; und c) den Blick auf widersprüchliche Meinungen in einem Netzwerk eröffnen. Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 27. Sielker hat in ihrer Arbeit herausgearbeitet, dass die Akteure einer Makro-Regionalen Strategie unterschiedlichen Logiken unterliegen. Sie unterscheidet hierbei zwischen administrativer Logik, zivilgesellschaftlicher Logik, privatwirtschaftlicher Logik, politischer Logik und Projektlogik. So war die politische Logik in der Entstehungsphase auf EU-Ebene und auf Ebene der Nationalstaaten vorherrschend. Durch den Rat mandatierten die Mitgliedsstaaten die Kommission mit der Verfassung der jeweiligen Makro-Regionalen Strategie, die im Folgenden die verwaltungspolitische Einheit war. Auch während der Konsultationen und den verschiedenen Vorbereitungskonferenzen wurde die Strategie rein politisch bearbeitet, auch wenn Stakeholder aller Ebenen aufgefordert waren, sich einzubringen. PACs und HALs wurden nach dem Ende des Konsultationsprozesses durch Aushandlung der Mitgliedsstaaten benannt, was ebenfalls der politschen Logik entspricht. Auch die SG werden wie im Donauraum politisch besetzt. Erst langsam entwickelt sich eine administrative Logik, die aufgrund der strukturbildenden Governance der Makro-Regionalen Strategien entsteht. Erst in der Umsetzungsphase kommen neue Akteure beratend hinzu (Wissenschaft, Zivilgesellschaft etc.). Diese Entscheidungen in den einzelnen PAs unterliegen weiter einer politischen Logik. Die zusätzlichen Akteure bringen aber je nach Interessengebiet neue Logiken mit. Akteure aus der Zivilgesellschaft unterliegen einer zivilgesellschaftlichen Logik, Akteure aus der Wirtschaft einer privatwirtschaftlichen Logik. Erst nach einer gewissen Konsolidierungsphase unterliegen alle Akeure auch einer gewissen Programmlogik, die sich aber erst nach und nach herauskristallisiert. Vgl. Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 52f.

Verlag Dr. Kovač

Individuen oder Netzwerke, die das Kollektivgut bereitstellen.[55] Diese „Katalysatoren der Raumentwicklung" zu studieren und zu analysieren, sagt viel über die Governance der Makro-Regionalen Strategien aus.[56]

In der großen Zahl an beteiligten Akteuren der Makro-Regionalen Strategien kommen PACs und HALs eine besondere Bedeutung zu.[57] Im Ostseeraum gibt es ungefähr 40 PACs/HALs.[58] Bei der Donau sind es

[55] Vgl. Dietrich Fürst, „Regional governance — ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?", Raumforschung und Raumordnung, 5–6 (2001), S. 373.

[56] Vgl. Angelika Siehr, vgl. Fn. 8, S. 106. Carter schreibt dazu: „More is required to identify power struggles between actors, the construction and alignment of regional interests and the institutionalization of certain logics of action as dominant. Studying how the 'region' acts thus requires problematizing different actors' 'strategic action' in the name of the region and developing analytical concepts for studying the institutionalization of actors' political struggles." In Caitríona Carter und Romain Pasquier, vgl. Fn. 30, S. 285.

[57] Die Kommission bestätigt dies: "Priority Area Coordinators are key actors in the implementation of the Strategy. Being the overall contact point for their area in the Region, they have, among other tasks, to facilitate the fulfilment of the goals listed in the Action Plan and to coordinate and monitor the development of the actions and Flagship Projects. They must also facilitate the involvement and cooperation of relevant stakeholders from the entire macro-region, and pursue policy discussions and policy development in the Region. Flagship Project Leaders should pursue a dual role of achieving tangible results and identifying opportunities for policy development." In: Europäische Kommission, "Commission Staff Working Paper on the implementation of the European Union Strategy for the Baltic Sea: SEC(2011) 1071final," 2011, S. 6. Vgl. auch Stefan Gänzle und Gabor Schneider, "Baltic Sea Co-operation as a Model for Macro-regional Strategies in Europe? Comparing the EUSBSR and EUSDR," in: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013).

[58] Im Oktober 2009 wurde die Rolle eines Koordinators erstmalig erwähnt. So fordert der Rat auf: "concerned Member States, the Commission and other parties to identify coordinators with the role of coordinating and supervising the progress of the actions and flagship projects." Zu den Aufgabenbereichen schreibt der Rat: " [He shall] report on a regular basis to the high-level group and the Commission, and in cooperation with the Commission seek to identify lead partners for the flagship projects identified within each priority area. The lead partners should on

ungefähr 20.[59] Die Zusammenstellung der PACs/HALs ergibt sich aus den Tabellen in Kapitel 6.3.2 (ab S. 299) und Kapitel 6.3.4 (ab S. 312). Jede PA/HA hat in der Regel zwei PACs/HALs. Für den Ostseeraum wurden im Verlauf der verschiedenen Überarbeitungen und Spezifizierungen der Aktionspläne die Rollenbilder und Arbeitsanweisungen der PACs und HALs immer expliziter, im Donauraum sind keine HALs vorgesehen und die Aufgaben der PACs werden nur sehr knapp beschrieben. PACs/HALs sind in der Regel territorial gebundene Akteure, die nun an funktionellen Linien transregional agieren müssen. Versteht man eine Makro-Region als Netzwerk von Akteuren, dann ist der territoriale Ansprechpartner einer Makro-Region der Knoten bzw. der Spielmacher, der Netzwerkmanager aller teilnehmenden Akteure.[60]

Von diesen Anforderungen ausgehend war es das Ziel, auf folgende Fragen in Bezug auf die Rolle der PACs/HALs, ihre Funktion, ihre Einschätzung zur institutionellen Ausgestaltung der Strategie, ihr kommunikatives Verhalten und ihre Einschätzung über die Zukunft der Makro-Regionalen Strategien Antworten zu bekommen:

Diese Akteursdimensionsanalyse verfährt entlang der Ergebnisse eines quantitativen Online-Fragebogens, der im Sommer 2013 an alle PACs/HALs im Ostsee- und Donauraum verschickt wurde. Die PACs/HALs werden entlang folgender Parameter analysiert: Rollenverständnis, Funktion, institutionelle Ausgestaltung, kommunikatives Verhalten und generelle Einschätzung der Strategien. Die PACs/HALs wurden gewählt, da nicht der systemtheoretische, sondern der handlungstheoretische Ansatz im Vordergrund der vorliegenden Studie steht. Es wäre

a regular basis report to the coordinators." Vgl. Europäischer Rat (GAERC), "Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 15018/09," 2009, S. 5.

[59] Diese Zahlen variieren permanent, weil sich durch Neubesimmungen der PACs/HALs ggf. Vakanzen ergeben.

[60] Vgl. Ritter, Ernst-Hasso, vgl. Fn. 26, S. 107.

Verlag Dr. Kovač

wünschenswert gewesen, die Ergebnisse dieses Fragebogens mit den Ergebnissen der Evaluation der Kommission aus dem Mai 2013 zu vergleichen. Dies ist aus verschiedenen Gründen jedoch nicht möglich und sinnvoll, wie Kapitel 6.2.14 (ab S. 282) deutlich macht.

Eine Untersuchung der PACs/HALs ist aus mehreren Gründen sinnvoll:

- Die PACs/HALs verbinden sämtliche Logiken und Ebenen miteinander. Sie sind Knotenpunkte im Netzwerk der Makro-Regionalen Strategien. Knoten sind „mögliche Handlungsorte entscheidungsbegabter Subjekte, die das Geschehen im Netz steuern und über die Bewegungsrichtung zwischen den Knoten bewusst entscheiden."[61] Diese Knoten planen den Governanceprozess und erschaffen die nötigen Steuerungsstrukturen.
- Theoretisch sind sie die Verbindung aller Stakeholder – vertikal, horizontal und geographisch. Sie müssen nach innen effizient agieren, um die Governance-Leistung zu erbringen, und nach außen, um ebenen- und sektorenübergreifend zu wirken.
- Dadurch, dass die PACs/HALs politische Akteure sind, fließt über sie demokratische Legitimation ins Netzwerk, da die Akteure ihre normativen Bindungen einbringen und die unterschiedlichen Interessen der Akteure verhandelt werden.[62]
- Die erste Generation der PACs/HALs wird die Strukturen für die Arbeit der Makro-Regionalen Strategien in den nächsten Jahren legen. Die Ausprägung der Makro-Regionalen Strategien ist demnach abhängig vom Agieren der PACs/HALs und besonders von der

[61] Vgl. Dietrich Fürst, "Netzwerke," in Handwörterbuch der Raumordnung;, 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter (Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005).

[62] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 27. Vgl. Analyse in Kapitel 4 ab S. 103.

Verlag Dr. Kovač

Strukturlegung und Prozessvorgabe der PACs/HALs der ersten Stunde.[63]

- Durch die Verbindung von oftmals neuen und alten, großen und kleinen, wohlhabenderen und ärmeren Ländern sind die PACs/HALs als Schwerpunktsbereichsleiter am ehesten in der Lage, die Offene Methode der Koordinierung unter dem hierarchischen Schatten der Kommission als Steuerungsmechanismus über administrative und sektorale Grenzen hinaus einzusetzen. Eine hierarchische Steuerung ihrer PA/HA ist aufgrund des Makro-Regionalen Aufbaus nicht möglich. Die PACs/HALs können nur „weich", nicht-hierarchisch, steuern. Durch dieses weiche nicht-hierarchische Steuern ist anzunehmen, dass die PACs/HALs einen integrativen Charakter haben.
- PACs/HALs sind in die unterschiedlichen Akteurs-Typisierungen von Draude nicht einfach einzuordnen. Ihre Rolle ist prozess- und strukturübergreifend. Sie sind sowohl Governance-Erbringer und -Empfänger als auch -Adressaten und -Durchführer. Ihre Rolle wechselt damit mehr als jede andere innerhalb der Makro-Regionalen Strategien. Sie müssen extrem flexibel und anpassungsfähig sein.
- Wie Wirkungsweisen, Zusammensetzung und Output von PAs/HAs entstehen, ist nicht einfach, teils gar nicht nachzuvollziehen.[64] Hinter

[63] Vgl. Kenneth J. Meier und Lloyd G. Nigro, "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives," Public Administration Review 36, Nr. 4 (1976), zitiert in: Stefan Gänzle und Johann-Jakob Wulf, "Briefing Note for EUSBSR/EUSDR PACs and HALs: The Emerging Core of EU 'Macro-regional' Governance: Roles, Tasks and Self-perceptions of Priority Area Coordinators and Horizontal Action Leaders," ISL Working Paper Series, Nr. 1 (2014), S. 3f.

[64] „Bureaucratic procedures that remain invisible in speeches and policy papers have received little sustained attention." In Merje Kuus, "Bureaucracy and place: expertise in the European Quarter," Global Networks 11, Nr. 4 (2011), S. 42. Vgl. auch Martin Müller, "Opening the black box of the organization: Socio-

Verlag Dr. Kovač

ihrer Struktur liegt eine „plethora of humans and things [that] need to be coordinated and brought together an organization capable of acting." PACs/HALs steuern diese Makro-Regionale Black-Box und sind wiederum auf Zuarbeiten anderer nationaler Stakeholder (SG-Mitglieder, CO-PAC, EK, NCPs) angewiesen, sodass auch sie mit undurchsichtigen Strukturen zu kämpfen haben.[65]

- Sie müssen in funktionalen Strukturen und flexiblen Prozessen hochkommunikativ agieren und können so als Ausdruck einer experimentellen Governance gesehen werden, gerade weil ihre Funktion nicht klar bestimmbar ist.[66] Ihre Performance kann langfristig zur Etablierung der territorialen Governance auf Makro-Regionaler Ebene beitragen, in dem sich ihre PAs/HAs als institutionelle Kerne etablieren und sie weder Agent der Kommission noch der Mit-

material practices of geopolitical ordering," Political Geography 31, Nr. 6 (2012), S. 379.

[65] So schreibt Knorr-Cetina: "A black box contains that which no longer needs to be reconsidered, those things whose contents have become a matter of indifference. The more elements one can place in black boxes, the more modes of thoughts, habits, forces and objects the broader the construction one can raise. Macro-actors are micro-actors seated on top of many (leaky) black boxes." Karin Knorr-Cetina, Advances in social theory and methodology; toward an integration of micro- and macro-sociologies, 1. Aufl. (Boston u.a.: Routledge & Kegan Paul, 1981), S. 285.

[66] Experimentelle Governance wird nach Radaelli und Dunlo definiert: "to connect different actors in multi-level networks that monitor, diffuse information on policy performance and generate feedback. Instruments like annual reporting and peer review create the necessary informational conditions for monitorability. Socialization in multi-level networks creates opportunities for exchanging and adapting local solutions found in one place to another place." Claudio M. Radaelli und Claire A. Dunlop, "Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory," Journal of European Public Policy 20, Nr. 6 (2013), S. 930.

Verlag Dr. Kovač

gliedsstaaten werden, sondern ihr eigener Makro-Regionaler Prinzipal.[67] PACs/HALs führen und steuern diesen "intensive and continuous dialogue" und sind für eine netzwerkgesteuerte Ausprägung der territorialen Governance wegweisend.[68] So ist anzunehmen, dass PACs/HALs als eine „territorial spokesperson" einer Makro-Region agieren können, als eine Person, welche die Interessen einer Makro-Region vertritt:

> [B]y producing discourse in the name of the region, a regional territorial spokesperson claims status as a clearing house of regionality and takes upon itself the right to formulate the interests of the region and the power to define what does and does not belong to the region […] hence both attempting to position itself as the legitimate embodiment of the voice of the region and, at the same time articulating a particular version of the supposed essence of the region.[69]

Mit Kapitel 7 (ab S. 345) beginnt der dritte Abschnitt der vorliegenden Qualifizierungsschrift: Die Anlegung des Konzeptes der territorialen Governance an die deutschen Regionen im Ostsee- und Donauraum. Durch die Wahl der deutschen Regionen ist es möglich, Lösungswege interdependenter Handlungen einer Makro-Region in einem Mehrebenensystem und zeitlich regionale Spezifika in einer Makro-Region zu betrachten und zu vergleichen.

Aufgrund des deutschen föderalen Systems laufen zwar die Koordinierungsstränge im Auswärtigen Amt (AA) zusammen. Vor Ort steuern jedoch die teilnehmenden Regionen Mecklenburg-Vorpommern (MV), Hansestadt Hamburg (HH) und Schleswig-Holstein (SH) an der

[67] Vgl. Ritter, Ernst-Hasso, vgl. Fn. 26, S. 107, und vgl. Michael N. Barnett und Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations," International Organization 53, Nr. 4 (1999), S. 705.

[68] Europäische Kommission, „Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen: TAEU." (24./25.05.2007 in Leipzig), S. 2.

[69] Jonathan Metzger und Peter Schmitt, vgl. Fn. 43, S. 269.

Verlag Dr. Kovač

Ostsee sowie Bayern (BAY) und Baden-Württemberg (BW) im Donauraum. Mit der Hinwendung zum Lokalen wird der Aufforderung Draudes nachgekommen, sich den Gegebenheiten vor Ort anzunähern, um Governance-Räume zu beschreiben, „denn erst an bestimmten Orten zeigen sich Raumgrenzen und Transzendenzen; Akteure und ihre Kulturen (des Regierens) werden sichtbar."[70] Die Fokussierung auf deutsche Stakeholder hat neben der hier dargestellten theoretischen Komponente noch eine praktische Seite in Bezug auf die Operationalisierbarkeit der hier vorgestellten Untersuchung. Die Konzentration auf die deutschen Teilnehmer erlaubt die Reduktion des Draude'schen Analyseschemas um den Faktor „kulturelle Matrix", obwohl sicherlich auch zwischen nord- und süddeutschen Ländern kulturelle Unterschiede herausgearbeitet werden könnten. Wie bereits weiter oben geschildert, ist dieser Analysefaktor jedoch vergleichend in Makro-Regionalen Strategien von einer Arbeit alleine nicht zu leisten.

Die Arbeit geht mit der Fokussierung auf die deutschen Regionen die Gefahr ein, einem „Selection-Bias" zu unterliegen. Es werden womöglich völlig andere – effektivere oder gescheiterte – Governance-Arrangements in anderen Teilen der Makro-Regionalen Strategien nicht umfassend erfasst. Diese Gefahr kann nicht vollständig umgangen werden. Durch intensiven Mailkontakt mit verschiedenen PACs/HALs und durch die Hinzunahme des quantitativen Online-Fragebogens für alle PACs/HALs im Ostsee- und Donauraum (Kapitel 6.4 ab S. 324) werden allerdings viele entscheidende Akteure berücksichtigt und damit auch alle anderen möglichen Governance-Arrangements in anderen Ländern in der Governance-Analyse zumindest angeschnitten. Auch konnten deutsche Stakeholder, die als Steering-Group-Teilnehmer in nicht von deutschen PACs geleiteten PAs sitzen, befragt werden. Hierüber konnten Informationen von

[70] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 226.

Verlag Dr. Kovač

nicht-deutschen PAs gewonnen werden. Große Unregelmäßigkeiten in der Bearbeitung der Makro-Regionalen Strategien wären dem Autor somit bekannt geworden. Zusätzlich wurden einige qualitative Interviews mit Akteuren der supranationalen Ebene geführt, in denen ebenfalls extreme Governance-Arrangements zur Sprache gekommen wären.

Der Einsatz von qualitativen *und* quantitativen Methoden hat den Vorteil, dass Kausalmechanismen empirisch auf europäischer und regionaler Ebene belegt werden können und gleichzeitig ein besonderer Ausschnitt der quantitativ Befragten genauer untersucht werden kann, d. h., ggf. internationale Kausalzusammenhänge in einem bestimmten Geltungsbereich (Bundesländer) detaillierter und umfassender erklärt werden können.[71] Die qualitative Methode des problemzentriert-leitfragengestützten Experteninterviews und die quantitative Methode des Fragebogens ergänzen sich in Inhalt und Form. Wurden die Interviews mit deutschen nationalen und regionalen Stakeholdern und Mitarbeitern der EU (supranational) geführt, komplettiert der Fragebogen die internationale Komponente der Makro-Regionalen Strategien.

Die Erkenntnisse aus Kapitel 6.4 (ab S. 324) wurden in einem quantitativen Fragebogen erhoben, der im Frühjahr 2013 erarbeitet wurde. Es musste eine Auswahl an zu befragenden Stakeholdern getroffen werden, da die hyperkomplexe Governance-Arithmetik der Makro-Regionalen Strategien eine Akteursdichte hervorgebracht hat, die extrem unübersichtlich ist. Zum anderen musste die Erreichbarkeit der Personen sichergestellt werden. Daher lag die quantitative Konzentration auf der Arbeit der PACs/HALs, deren E-Mail-Adressen 2012 lange Zeit auf der Webseite der DG Regio zu finden waren. Hierbei stellte sich jedoch das

[71] Vgl. Jochen Gläser und Grit Laudel, Experteninterviews und Qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010), S. 25f.

Verlag Dr. Kovač

Problem heraus, dass die DG Regio diese Liste im Zeitraum der Vorbereitungen im Frühjahr 2013 nicht aktuell hielt, sodass eine intensive Nachrecherche stattfinden musste.

Im Sommer 2013 war es darüber hinaus auch ein Ziel, alle Steering Group (SG) Members/Focal Points in einem Fragebogen zu analysieren.[72] Die Kommission und auch die PACs/HALS waren nicht bereit, eine Liste der Steering Group Members/Focal Points zur Verfügung zu stellen bzw. sie erklärten sich nicht bereit, einen möglichen Fragebogen an Steering Group Members weiterzuleiten. Daher wurde davon Abstand genommen, diese Stakeholdergruppe zu untersuchen, obwohl für die Forschung wichtige Ergebnisse in Bezug auf die Transformierung von PA-Entscheidungen hätten abgeleitet werden können. Gerade diese Gruppe wäre für Fragen der Reskalierungsprozesse wichtig gewesen. Ein weiterer Grund für den geringen Rücklauf bzw. die fehlende Unterstützung der PACs/HALs und der Kommission in Hinblick auf die Untersuchung der SGs könnte zudem sein, dass zu diesem Zeitpunkt einige PAs/HAs (Priority Areas/Horizontal Actions) in der EUSBSR noch keine Steering Group eingesetzt hatten.[73] Im Sommer 2013 (Laufzeit vom 11.07.2013 bis zum 15.09.2013) wurde

[72] Aus praktischen Gründen wurden diese Gruppen mit den gleichen Fragen angesprochen, auch wenn es sich streng genommen um unterschiedliche Stakeholdergruppen handelt. Fragebogen siehe Anhang 10.

[73] Eine Antwort lautete z. B. "Hello, [Anonym] doesnt have a steering group yet, we have planned for the first meeting to take place in December. Therefore we can't answer the questionnaire…" E-Mail an den Verf. der vorl. Diss. vom 02.09.2013. Eine weitere Antwort lautete: "Thx for doing this. Being [Anonym], however, I entered your questionnaire, but quickly realized that the survey is too early for me, and gave up. We are only just about to establish a Coordination Group…. I believe many PACs and HALs might feel the same. You should give us more time!" E-Mail an den Verf. der vorl. Diss. vom 16.09.2013.

Verlag Dr. Kovač

ein mit Limesurvey produzierter Fragebogen an alle PACs/HALs im Donau- und Ostseeraum per E-Mail verschickt.[74] In insgesamt drei Erinnerungs-E-Mails wurden so über den Sommer verteilt alle PACs/HALs angeschrieben.[75] Der Fragebogen bestand aus 43 Fragen. Unterstützung konnte durch den PAC08 des Donauraumes gewonnen werden, der seine PAC/HAL-Kollegen im Donauraum ermutigte, den Fragebogen auszufüllen.[76] 11 PACs (50 %) aus dem Donauraum und 20 PACs/HALs (48,8 %) aus dem Ostseeraum nahmen an der Umfrage teil. Durch die gewahrte Anonymität der Teilnehmer des Fragebogens ist davon auszugehen, dass es keine Befangenheit bei der Beantwortung der Fragen gab.

HA Involve wollte in der EUSBSR im Sommer 2013 ebenfalls die Rolle der PACs/HALs untersuchen, was jedoch an der Mitarbeit der PACs/HALs im Ostseeraum gescheitert ist. Auf den Fragebogen von HA Involve reagierte keiner der PACs/HALs, sodass HA Involve mit verschiedenen Workshops und persönlichen Gesprächen die entsprechenden Informationen eruieren musste.[77] HA Involve vermutet, dass der von ihm erstellte Fragebogen als Performance-Testing eingestuft wurde und die PACs/HALs kein Interesse daran hatten, sich intern von einem Co-PAC/Co-HAL evaluieren zu lassen. Auch ein großer Workshop von HA Involve zum Thema Multi-Level Governance fand wenig Anklang bei den Kollegen. Der Erfolg des hier vorliegenden Fragebogens kann daher wahrscheinlich auf seine Natur einer externen wissenschaftliche Anfrage zurückzuführen sein.

[74] Hierbei wurde eng mit der Universität Adger, Norwegen, und insbesondere mit Dr. Stefan Gänzle zusammengearbeitet; Fragebogen siehe Anhang 4 und 5. Ein PAC bat um die ausgedruckte Version des Fragebogens.

[75] Siehe Anhang 1, 2 und 3. Anhang 3 lag der ersten Mail an die entsprechenden Stakeholder bei.

[76] Siehe Anhang 4 und 5.

[77] Jan Martinsson, "Inquiry directed to the Priority Area Coordinators," 2013.

Verlag Dr. Kovač

Neben der quantitativen Analyse des PAC/HAL-Fragebogens wurden die Einschätzungen der deutschen Stakeholder in einem qualitativen Verfahren in Erfahrung gebracht. Die Einschätzung der Makro-Regionalen Strategien der deutschen Regionen wurde in 40 anonymisierten Experteninterviews generiert. Von den 40 Interviews wurden 26 persönlich und 14 am Telefon geführt.[78] Die Länge der Interviews variierte zwischen 35 und 90 Minuten. Das Experteninterview ist eine spezifische Form des Leitfrageninterviews und zielt auf die Deutungsmuster und Sinnverständnisse aus der Perspektive von Experten ab. Experten besitzen Spezialwissen über ein bestimmtes Thema und sind somit bei qualitativen Interviews wichtige Ansprechpartner. Im Mittelpunkt standen in jedem Interview das menschliche Handeln und die menschliche Wahrnehmung. Somit wurden singuläre Einschätzungen generiert, die sich am Ende oftmals in einem Gesamtbild vereinten.

Die vorliegende Arbeit folgt den von Gläser und Laudel vorgeschlagenen sozialwissenschaftlichen Prinzipien methodologischen Vorgehens: dem Prinzip der Offenheit, dem Prinzip des theoriegeleiteten Vorgehens, dem Prinzip des regelgeleiteten Vorgehens und dem Prinzip vom Verstehen als „Basishandlung" sozialwissenschaftlicher Forschung.[79]

Die Einzelinterviews dienen der explorativen Informationsgewinnung. Unstimmigkeiten während der Interviews wurden unkommentiert stehen gelassen. Die Interviews wurden in allen an Makro-Regionalen Strategien teilnehmenden deutschen Bundesländern sowie mit deutschen und supranationalen Stakeholdern geführt.[80] Es handelt sich demnach sowohl um eine gleiche (an Makro-Regionalen Strategien beteiligte Stakeholder) als auch um eine ungleiche (an unterschiedlichen Makro-Regionalen Strategien beteiligte Stakeholder) Fallauswahl. Dass nicht nur eine

[78] Der Fragebogen findet sich im Anhang unter der Nr. 18.
[79] Vgl. Jochen Gläser und Grit Laudel, vgl. Fn. 71, S. 31f.
[80] Siehe Anhang 9: Interviewanfragen.

Verlag Dr. Kovač

Stakeholdergruppe wie z. B. die PACs oder die SG-Mitglieder interviewt wurde, hatte zum Ziel, eine möglichst vollständige Untersuchung in einem Bundesland zu gewährleisten.

Es wurde auf leitfragengestützte Interviews zurückgegriffen, weil in standardisierten Fragebögen das spezielle Wissen von Experten in Bezug auf „ihren Fall" nicht berücksichtigt werden würde. Der Leitfragebogen wurde offen und flexibel entwickelt und im Gesprächsverlauf angepasst. Dadurch konnte erzählgenerierend und hörorientiert vorgegangen werden. Eine thematisch eingrenzende Wirkung wurde so verhindert. Leitfrageninterviews sind relativ robust, weil die Interviewten nicht eigenstrukturiert ihre vorformulierten Ergebnisse präsentieren konnten. Außerdem stehen Leitfrageninterviews zwischen dem Kontinuum des narrativen Interviews und dem standardisierten Fragebogeninterview und können die für die Wissenschaft wichtige Spannung zwischen Offenheit und Strukturiertheit generieren. Vorüberlegungen wurden auf Wirkungsmechanismen und Annahmen zu Kausalzusammenhängen zugespitzt und daraus erkenntnisgeleitete Fragen formuliert.[81]

Die Fallauswahl ist durch das Forschungsthema vorgegeben.[82] Jedoch wurde versucht, eine Heterogenität des Untersuchungsfeldes zu gewährleisten, indem jede von Deutschland oder den deutschen Regionen geführte PA von verschiedenen Expertengruppen (EU-Kommission, PACs, SG-Members, INTERREG-Spezialisten, Projektträgern, Wissenschaftlern etc.) analysiert wurde. Die Interviewpartner wurden auf zwei Arten gewonnen: Zum einen durch direkte Recherchestrategien, was auf Grund mangelnder Transparenz in den Strategien, wechselnder Ansprechpartner auf allen Ebenen, falscher Informationen bei verschiedenen Institutionen wie der DG Regio, nicht gepflegter Datenbanken und konkreter Auskunftsverweigerungen in einzelnen Fällen ein komplexes Unterfangen

[81] Vgl. Jochen Gläser und Grit Laudel, vgl. Fn. 71, S. 34.
[82] Vgl. Jan Kruse, vgl. Fn. 35.

Verlag Dr. Kovač

war. Hilfreicher war zum anderen eine Multiplikatorenstrategie bzw. das Schneeballsystem zur Gewinnung von Ansprechpartnern.

Der Fragebogen wurde den Interviewten nicht im Vorfeld zur Verfügung gestellt. Alle Interviewpartner haben zur Aufzeichnung des Interviews eine schriftliche Einverständniserklärung unterzeichnet.[83] Vier Interviewte wollten sich nicht aufzeichnen lassen. Allen Interviewten wurde eine schriftliche Zusicherung der Anonymität zugestellt.[84] Daher sind alle Aussagen verschlüsselt, um die Integrität der Interviewten nicht zu gefährden.[85]

Die Kategorisierung der Auswertung erfolgte dann entlang den Dimensionen und Indikatoren der territorialen Governance, die in der EPSON-TANGO-Studie vom Sommer 2013 erarbeitet wurden. Diese werden in Tabelle 1 auf S. 47 darstellt.

Das EPSON-TANGO-Projekt kann hier nur kurz vorgestellt werden: Über die aus einschlägiger Governance-Literatur herausgearbeiteten Dimensionen der territorialen Governance kommen die EPSON Forscher auf zwölf Indikatoren, die an zwölf Fallstudien in insgesamt 42 Fragen getestet wurden. Aus diesen Fallstudien entwickelten die Forscher wiederum 20 Komponenten der territorialen Governance. Es ist in diesem Zusammenhang von Erkenntnissinteresse, zu sehen, ob diese Komponenten auch im Rahmen der Makro-Regionalen Strategien in Bezug auf die deutschen Stakeholder von Bedeutung sind und welche Auswirkungen ihr Erscheinen/Nicht-Erscheinen auf die Governance der Makro-Regionalen Strategien in Deutschland hat. Ihre Anwendbarkeit gibt im Endeffekt

[83] Siehe Anhang 6.

[84] Siehe Anhang 7.

[85] Alle Interviews wurden mit dem Programm f4 transkribiert und mit dem Programm f4Analyse analysiert. Äußerungen der Lautsprache (‚mhm", ‚äh' etc.) wurden nicht übernommen, weil sie nicht der Beantwortung der Forschungsfragen dienen. Auf Grund der Anonymisierung der Interviews ist eine Weitergabe außerhalb des Forschungsverbundes des Doktoranden nicht möglich.

Verlag Dr. Kovač

Auskunft über die Wirksamkeit des Governance-Aufbaus und beantwortet damit Teil B der Forschungsfrage, nämlich, wie sich die Dimensionen der territorialen Governance auf Teilbereiche der Makro-Regionalen Strategien auswirken. Durch die Wahl der territorialen Governance-Dimensionen und Indikatoren der EPSON-TANGO-Studie werden die theoretischen Vorüberlegungen der Kapitel 2 (ab S. 49) bis 5 (ab S. 141) nicht obsolet, sondern um eine sehr praktische Untersuchungsmöglichkeit ergänzt. Der erste Teil der Forschungsfrage nach den allgemeinen Governance-Dimensionen wird so durch Teil zwei der Forschungsfrage nach der praktischen Anwendung spezieller Dimensionen der territorialen Governance vervollständigt. Die Dimensionen und Indikatoren der EPSON-Forscher lassen sich wie in Tabelle 1 auf S. 47 darstellen:[86]

Verlag Dr. Kovač

[86] Übersicht nach eigener Darstellung auf Grundlage von Peter Schmitt et al., "EPSON TANGO – Territorial Approaches for New Governance: Draft Final Report I Verion 30/06/2013," 2013, http://www.nordregio.se/en/Nordregio-Research/Territorial-Approaches-to-New-Governance-ESPON-TANGO/, Zugriff im November 2013.

Dimension	Indikatoren
Dimension 1: Coordinating actions of actors and institutions	Indicator 1.1: Governing Capacity
This dimension reflects how coordination of actions is managed and how competencies are distributed at various territorial levels.	Governing capacity is a key pre-requisite for effective coordination of the actions of multiple and diverse actors in particular places/territories. It is about the ability to: a) organise, deliver and accomplish; b) review, audit, check and balance; and c) integrate additional platforms/forums. It therefore requires access to human, financial and intellectual resources.
	Indicator 1.2: Leadership
	Leadership is about oversight, vision and the ability to secure stakeholders' participation and ownership of the place-specific goals. It is about the ability to drive change, show direction and motivate others to follow. Leadership may be performed by individual actors or institutions. It can be concentrated or diffused among the actors collectively.
	Indicator 1.3: Subsidiarity
	Subsidiarity is about ensuring decisions are made at the territorial level which is as close to citizens as strategically and practically possible, while taking into account the multi-level nature of territorial governance.
Dimension 2: Integrating policy sectors	Indicator 2.1: Public Policy Packaging
Integrating policy sectors means how linkages are made among different policy sectors (such as land use and transport) and how potential synergies are developed among public, private and civil society sectors.	Policy packaging is about bringing together public policies that are generated at different government levels (international, national, regional and local) and that benefit places/territories. It is about collaboration to avoid conflicting and competing public policies where for example planning policies are promoting compact city while taxation policies are promoting sprawl and transport policies are focusing on road building.
	Indicator 2.2: Cross-Sector Synergy
	Cross-Sector Synergy is about seeking horizontal cross-fertilisation between public, private and civil society sectors, so that they work in favour of a particular place/territory.
Dimension 3: Mobilising Stakeholder participation	Indicator 3.1: Democratic Legitimacy
Mobilising stakeholder participation includes how stakeholders are given insight into the design of territorial governance processes and/or opportunity for shaping them.	Democratic legitimacy is about ensuring that relevant interests are represented and given voice in place-based / territorial governance processes. Legitimacy can be secured through representative democracy (as in government) and through participative democracy (as in governance). The latter is not replacing the former but is complementing it.
	Indicator 3.2: Public Accountability
	Public accountability is about ensuring that those being responsible are accountable to the public for making place-based decisions that affect their lives.
	Indicator 3.3: Transparency
	Transparency is about ensuring that the composition, procedures, and tasks of territorial governance are open and visible to the public. It is about opening the "black box" of territorial governance to make its substance and procedures informative, accessible and comprehensive to the public.
Dimension 4: Being adaptive to changing contexts	Indicator 4.1: Reflexivity
This dimension takes into account how the responsiveness of territorial governance to changing contexts is implemented by various learning and feedback mechanisms.	Reflexivity is about social learning. It is about the ability to reflect on, review and revise the territorially specific ideas, routines, instruments, inputs, outcomes and processes in the face of new information, opportunities, and threats arising from both endogenous and exogenous factors. It refers both to individuals acting as reflective practitioners and to territorial governance as a whole.
	Indicator 4.2: Adaptability
	Adaptability is about flexibility and resilience in the face of territorial change / crisis and seeking opportunities for transformation through the use of feedback and reviews in territorial governance routines.
Dimension 5: Realising place-based/territorial specificities and impacts	Indicator 5.1: Territorial Relationality
Place/territory is a social construct and is not necessarily limited by jurisdictional boundaries, thus this dimension considers the various overlapping notions of place/territory and the management of knowledge about place-related/territorial characteristics and impacts.	Territorial relationality is about acknowledging that place/territory is a social construct. Actors should be able to address the territorial scale of governance in relation to the issues at hand. An example is using a network approach to governance for matching the purpose and objective of the intervention and the interests of those who have a stake in the decision(s).
	Indicator 5.2: Territorial Knowledgeability
	Place-related/territorial knowledge and impacts is about utilizing multiple sources of knowledge, including local knowledge about the place/territory. It is about dealing with the territorial impacts of policies, programmes and projects on place/territory.

Tabelle 1: Die Realisierungsdimensionen und 12 Indikatoren der territorialen Governance.

Verlag Dr. Kovač

Die eingehende Beschäftigung mit den EPSON-TANGO-Dimensionen, -Indikatoren und -Komponenten ließ erkennen, dass so auch die Anonymität der Befragten so am besten gesichert werden kann. Die wenigen aktiven Stakeholder in Deutschland wären bei vielen anderen Analyseschemata durch Zuschreibungen und Selbstbezeichnungen andernfalls sofort erkennbar. Die Arbeit hätte so gegen die in den Interviews zugesicherte Anonymität verstoßen.[87]

Nach der breiten Erläuterung der Makro-Regionalen Strategien allgemein, knüpft mit der Methodentriangulation der Untersuchung in den Kapiteln 6.4 (ab S. 324) und 7 (ab S. 345) eine vertiefende Analyse des Untersuchungsgegenstandes an. Dies ermöglicht es, die Komplexität der Makro-Regionalen Strategien durch Fokussierung ein wenig zu reduzieren. Am Ende der Arbeit wird neben einer generellen Einschätzung der Prozesse, Strukturen und Akteure der Strategien im Ostsee- und Donauraum auch ein klares Bild von der deutschen Beteiligung an Makro-Regionalen Initiativen der Europäischen Union stehen.

Verlag Dr. Kovač

[87] Auch wenn die spezielle Analyse der territorialen Governance die allgemeinen Erkenntnisse von Governance ergänzt: Nicht alle theoretischen Vorüberlegungen zur Auswertung des Fragebogens konnten berücksichtigt werden, da dies den Rahmen der vorliegenden Arbeit gesprengt hätte. Daher musste es zu einer Auswahl kommen, die sich aus den Interviews selbst ergibt: Nicht alle vorgestellten Governance-Analysen wurden in den Interviews angesprochen (z. B. die historische Entwicklung von der EUREK zur Makro-Regionalen Strategie). Einige theoretische Governance-Erkenntnisse wurden nicht explizit als eigene Analysekategorie der territorialen Governance gewählt, sondern können analysekategorienübergreifend verstanden werden.

2 Forschungsstand – theoretische Grundlagen

Der Forschungsgegenstand der Makro-Regionalen Strategien wird maßgeblich von den Konzepten von Governance und Raum geprägt.[88] In einem Raum findet Governance statt, geprägt durch die räumlichen Prozess-, Struktur- und Akteursdimensionen von Governance. Beide Konzepte sollen im Folgenden vorgestellt werden.

2.1 Governance – Prozesse, Strukturen und Akteure

Territoriale Reichweite von politischen Entscheidungen und gesellschaftliche Funktionssysteme sind noch nie idealtypisch zusammengefallen. Dem Nationalstaat droht jedoch durch die Europäisierung nach 1945 und die sich beschleunigende Globalisierung ein Entschwinden seines territorialen Steuerungsrahmens. Die Zusammenarbeit von Institutionen und Akteuren erinnert „an vormoderne Muster, wenn von Standorten und Börsenplätzen, von Regionen des Wohlstands und der Randlagen die Rede ist. […] Die Zentren beginnen sich über Staatsgrenzen hinweg wie zur Zeit der Hanse zu verbinden, der Rest wird Umland, Peripherie."[89] Steuert nicht mehr nur der Staat (Government), sondern sind andere Prozesse, Strukturen und Akteure bei der Steuerung und Koordinierung von Staatsaufgaben involviert, kann der Einbezug des Governance-Ansatzes Erklärungen liefern.

[88] Vgl. Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 7.
[89] Udo di Fabio, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft (Tübingen: Mohr Siebeck, 2001), S. 68.

Verlag Dr. Kovač

Nach Renate Mayntz ist Governance die Summe „aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelungen gesellschaftlicher Sachverhalte."[90] Draude macht darauf aufmerksam, dass eine solche Definition besonders die Vielfalt der Arrangements von Akteuren und Institutionen in den Vordergrund stellt und somit nicht einschränkend wirkt. Auf der anderen Seite kritisiert Draude aber die Mayntz'sche Definition, da sie einen „Schatten der Hierarchie, Gemeinwohlorientierung der Akteure und eine Deckungsgleichheit Staat/öffentliche Sphäre bzw. Gesellschaft/private Sphäre" suggeriert.[91] Sie ist also auf den zweiten Blick sehr normativ. Daher stellt Draude eine in Hinblick auf die Governance der Makro-Regionalen Strategien geeignetere, dynamischere Definition von Governance vor: „Governance sei die intendierte Herstellung oder Bereitstellung kollektiver Güter."[92] Draude stellt nicht den Regelungsbegriff, sondern den Leistungsbegriff in den Vordergrund. Nicht das erbrachte Kollektivgut steht damit im Vordergrund des Erkenntnisinteresses, sondern die Art und Weise der Leistungserbringung in komplexen Governance-Arrangements.[93] Durch den Leistungsbegriff bekommt die Dimension des Prozesses eine herausragende Stellung.

Die Governance-Dimension der Struktur bedingt den neuen Blickwinkel auf die Steuerungsfähigkeit des Staates: Untersucht wird nicht mehr der Akteur Staat, sondern seine Aufgaben, seine Funktionen und seine vielfältigen Strukturen. Neil Brenner fasst diesen Prozess zusammen:

[90] Renate Mayntz, „Governance im modernen Staat", in: Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, hg. v. Arthur Benz (Wiesbaden, 2004), S. 66.
[91] Vgl. Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 18.
[92] Ebd., S. 131.
[93] Ebd., S. 110. Vgl. auch Gary Stoker, "Governance as theory: Five propositions," International Social Science Journal, S. 17, http://web.b.ebscohost.com.58046-0.emedia1.bsb-muenchen.de/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=0614a261-25e9-4da5-bef9-dc0bfa078ccc%40sessionmgr111&hid=118, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

> The post-1970s wave of globalisation has significantly decentred the role of the national scale as a self-enclosed container of socio-economic relations, such that we are witnessing a "re-scaling of territoriality" which includes the increased importance of both sub- and supranational forms of territorial organization.[94]

Staatliche Strukturen sind nicht mehr containergleich getrennt von äußeren Einflüssen, sondern finden in einem Mehrebenensystem (Multi-Level-Governance-System) statt. Arthur Benz definiert Governance in einem Multi-Level-Governance-System wie folgt:

> Er [der Begriff Governance] verweist darauf, dass sich Ebenen nicht in einer gestuften Ordnung befinden, in der auf jeder Ebene autonom regiert wird, sondern dass Regieren im Wesentlichen in der Koordination zwischen Ebenen besteht. Der Begriff berücksichtigt zudem, dass neben den Beziehungen zwischen Regierungen auf unterschiedlichen Ebenen auch „horizontale" Beziehungen von Akteuren innerhalb der Ebenen die Politik beeinflussen […] Regieren beruht auf dem Zusammenwirken von inter- und intragouvernementalen Strukturen[.][95]

Makro-Regionale Strategien sind eingebunden in die Multi-Level-Governance-Struktur der EU. Die EU ist ein System von mehreren politischen Ebenen, die vertikal und horizontal miteinander verflochten sind. Ebenen sind territoriale bzw. funktionale Einheiten, die von Institutionen bzw. institutionellen Regeln und Akteuren gebildet werden. Durch Kompetenzaufteilung zwischen den Ebenen treten die entsprechenden

[94] Neil Brenner, vgl. Fn. 4, S. 435.

[95] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 15. Die bekannteste Definition stammt hierbei sicherlich von Gary Marks. Er definiert Multi-Level Governance als "a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local – as a result of the broad process of institutional creation and decisional re-allocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level." Gary Marks, "Structural Policy and Multi-level Governance in the EC," in: The Maastricht debates and beyond, hg. v. Alan W. Cafruny und Glenda G. Rosenthal (Boulder, Colo., Burnt Mill, Harlow, England: L. Rienner Publishers; Longman, 1993), S. 292.

Verlag Dr. Kovač

Akteure miteinander in Beziehung, um sich untereinander zu koordinieren und politische Entscheidungen zu treffen.[96] Die verschiedenen Staaten in den Makro-Regionalen Strategien sind territorial und funktional ausdifferenziert. Politische Zuständigkeiten werden somit in Gebietseinheiten bzw. Aufgabenbereiche eingeteilt.[97]. Dadurch ergibt sich ein sehr verflochtenes Konstrukt politischer Entscheidungsfindung. Hierbei lässt sich ein Zustand aufzeigen,

> bei dem zwar einerseits die Entscheidungsautonomie der dezentralen Entscheidungseinheiten eingeschränkt wird, bei dem jedoch andererseits die umfassenden Entscheidungseinheiten […] nicht die gesamten Aufgabenkomplexe an sich zogen, sondern stattdessen direkte und indirekte Einfluß- und Steuerungsinstrumente gegenüber den nach wie vor entscheidungszuständigen lokalen und regionalen Entscheidungseinheiten ausgebildet haben.[98]

Diese Verflechtungsstrukturen resultieren aus einer Kompetenzverteilung der verschiedenen Ebenen. Hierbei stehen sich zentrale und dezentrale Entscheidungsprozesse gegenüber. Dezentrale Entscheidungsprozesse führen zu externen Effekten für andere Entscheidungsträger, und zentrale Entscheidungsprozesse können zu Kollektivgutproblemen führen, weil eine Ressource von mehreren Akteuren in Anspruch genommen wird.[99] Um dies zu koordinieren, sind hohe Verwaltungsressourcen notwendig. Die Wirkungsweise des Mehrebenensystems wird bei einer guten Koordinierung gestärkt, Kompetenzzuweisungen sind eindeutig verteilt und das Subsidiaritätsprinzip wird beachtet. Blockadehaltungen, bei denen Akteure zu Vetospielern werden und multiple bzw. konträre Interessen-

Verlag Dr. Kovač

[96] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 27.
[97] Ebd., S. 23.
[98] Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel, Politikverflechtung (1976), S. 29.
[99] Sören Isleib, vgl. Fn. 10, S. 28.

strukturen nicht vereinbar sind, stören ein Multi-Level-Governance.System.[100] Die frühzeitige Einbindung von Akteuren in einen politischen Prozess verlängert womöglich die Verhandlungen und erschwert gegebenenfalls den Lösungsfindungsprozess. Der ausgehandelte Kompromiss ist dann aber gegen den späteren Einfluss von Vetospielern immun.

Eine Multi-Level-Governance-Struktur definiert sich über drei Merkmale. Erstens beschreibt sie die Ressourcen- und Kompetenzverteilung politischer Strukturen auf verschiedenen Ebenen, zweitens betont sie die vertikalen und horizontalen Verflechtungen der Ebenen und drittens wird die institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge hervorgehoben.[101] Aufgrund von „fuzzy" Governance-Arrangements werden verschiedene Governance-Mechanismen in einem Multi-Level-Governance-System vermischt.[102] Um divergierende Interessengruppen in Einklang zu bringen, bedarf es eines hohen Koordinationsaufwandes zwischen und innerhalb der verschiedenen Ebenen, weil strategische Interdependenzen zwischen den Ebenen und zwischen den Akteuren in den Ebenen zunehmen und sich Letztere durch ihr Wirken gegenseitig beeinflussen.[103] Es entsteht eine „Dichte der Interaktionsbeziehungen", die als Sozialkapital bezeichnet und am ehesten in Netzwerk-Arrangements generiert wird.[104] Hierbei spielen Begriffe wie Vertrauen, Freiwilligkeit und Toleranz eine Rolle.[105]

[100] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 52. Zurück geht die Theorie jedoch auf George Tsebelis, Veto players: How political institutions work (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002).

[101] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 24.

[102] Vgl. Kapitel 2.2 ab S. 56. Siehe auch Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 164.

[103] Sören Isleib, vgl. Fn. 10, S. 17.

[104] Arthur Benz und Anna Meincke, „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006: Endbericht der Module 3 und 4. Regionalwissenschaftliche Theorieansätze. Analyse der Governance-Strukturen", Hagen, 2007, S. 16.

[105] Roland Sturm und Michael W. Bauer, vgl. Fn. 45, S. 16.

Verlag Dr. Kovač

Je kleiner die Gruppen sind, desto effektiver, aber auch abgeschotteter agieren Netzwerke.

Marks und Hooghe differenzieren das Konzept Governance in Bezug auf dessen Ausprägung in einem Multi-Level-System und unterscheiden zwei Governance-Typen:

Governance-Typ 1 beschreibt Rechtsräume mit einem klaren Zuschnitt und einer begrenzten Anzahl von Ebenen. Diese Ebenen sind zwar miteinander verbunden, ihre Aufgaben und Zuständigkeiten aber streng getrennt. Innerhalb der Administrationen weiß jeder Stakeholder, an welche administrative Einheit er sich wenden muss. Marks vergleicht diesen Typ mit einer russischen Matroschka, die eine Schicht nach der anderen preisgibt. Diese klare Abtrennung kann eine eher langsame Verwaltung mit sich bringen. Der Staat steht, trotz gegebener Herausforderungen privater Akteure oder konkurrierender Ebenen, weiter im Mittelpunkt des Geschehens.

Typ 2 beschreibt einen funktionalistischen Ansatz mit einem flexiblen Governance-Design. Starre Grenzen zwischen den Ebenen oder eine begrenzte Anzahl an Mitgliedschaften in unterschiedlichen Administrationen sind nicht vorhanden. Vielmehr handelt es sich um eine themenspezifische Kooperation von Administrationen über politische Ebenen hinweg, die für einen bestimmten Zeitraum und ein bestimmtes Problem existieren und sich dann wieder auflösen.[106] Die Folge ist die Beeinflussung von nationaler (administrativ-traditioneller) Entscheidungsfindung von drei Seiten: nach oben (zu internationalen und supranationalen Akteuren – upwards), nach unten (zu subnationalen Akteuren – downwards) und zur Seite (zu Akteuren der Zivilgesellschaft – sidewards). Administ-

[106] Vgl. Gary Marks und Liesbet Hooghe, "Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance," American Political Science Review 97, Nr. 2 (2003), S. 236ff.

Verlag Dr. Kovač

rative Skalen in Multi-Level-Governance-Typ 2 verändern sich und beeinflussen sich gegenseitig. Im Rahmen einer Untersuchung von Makro-Regionalen Strategien lassen sich diese neuen Governance-Phänomene gut aufzeigen und nachweisen.

Welcher Governance-Typ vorliegt, hängt nach Bob Jessop von den jeweiligen Koordinationsmechanismen ab. Jessop unterscheidet derer drei: Zum ersten eine Ex-post-Koordinierung durch Austausch (Marktanarchie); zum zweiten eine Ex-ante-Koordinierung durch eine imperative, hierarchische Macht wie den Staat oder eine Organisation; und zum dritten eine reflexive Selbstorganisation zur konsensualen Lösung von komplexen Problemen in horizontalen Netzwerken.[107] Diese Selbstorganisation beinhaltet einen Perspektivenwechsel von Repräsentation (Government) zu Partizipation (Governance) von Akteuren. Wer wie wann partizipieren kann (oder nicht), ist je nach Governance-Design und Steuerung unterschiedlich. Hierbei kann zwischen zwei Goverance-Designs unterschieden werden.

Von einem harten infrastrukturellen Governance-Design ist die Rede, wenn Policy-Regeln und Gesetze für politische Entscheidungen beachtet werden müssen. Ein weiches Design, eine softe Infrastruktur entsteht, wenn entlang sozial-konstruktivistischer Vorstellungen gesteuert wird, die sich an Kommunikation, Aushandlung, Voneinander-Lernen etc. orientieren.

Mit der Betrachtung von Governance-Phänomenen wird das Referenzkollektiv der Governance-Leistungen erweitert. Nicht mehr eine Staatsgesellschaft steht im Vordergrund, sondern alle von der erbrachten Governance-Leistung betroffenen Individuen. Der Bezugsraum von

[107] Vgl. Bob Jessop, "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance." (Università della Calabria, Arcavacata di Rende, 14.11.2003), http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf, Zugriff im September 2012.

Verlag Dr. Kovač

Governance wird größer, indem nicht von einer geschlossenen Gesellschaft, sondern von einem Kollektiv gesprochen wird. Hintergrund der Einbeziehung von Fragen der Governance in der Raumplanung sind neue Steuerungsprozesse und Verfahrensweisen politischer Akteure in modernen Gesellschaften. Die Governance-Dimension der Akteure wird so unterstrichen.

Mit der Draude'schen Definition von Governance rücken demnach die Governance-Dimensionen Prozess (durch den Fokus auf die Leistungserbringung), Struktur (Einbindung staatlicher Ebenen in das Multi-Level-Governance-System der EU) und Akteur (durch die Erweiterung des Referenzkollektivs) in den Untersuchungsfokus und sind daher entscheidend für die Untersuchung der Makro-Regionalen Strategien der EU.

2.2 Governance-Mechanismen

Prozesse, Strukturen und Akteure müssen gesteuert werden. Durch Globalisierungstendenzen und eine fortschreitende Europäisierung des Kontinentes sind rein hierarchische Steuerungsmodi kaum noch vorstellbar, wie Marks durch die Einführung des Governance-Typen 2 in seinem Modell gezeigt hat.

Die Forschung unterscheidet zwischen vier Strukturen, um Governance zu regeln, abhängig vom jeweiligen oben vorgestellten Koordinierungsmechanismus: Hierarchie, Wettbewerb, Verhandlungen und Netzwerke. Das Unterscheidungsmerkmal zwischen diesen Regelungsstrukturen ist die strukturelle Kopplung der Akteure untereinander.[108] Dabei sind Akteure eingebunden in koordinative, kompetitive und

[108] Folgende Erläuterung in Anlehnung an: Karel Martens, "Actors in Fuzzy Governance Environment," in: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter (Aldershot, England, u. Burlington, Vt.: Ashgate, 2007), S. 44ff.

Verlag Dr. Kovač

kommunikative Governance-Strukturen und -Prozesse, die theoretisch als Idealzustände existieren, praktisch aber immer in einer Mischform anzutreffen sind. Martens nennt diese Mischformen 'fuzzy modes of governance':[109]

> The rise of fuzzy modes is more than a sign of the times. It is a response to a highly dynamic society characterized by high levels of interconnectedness, high and diverging ambitions, and a myriad of actors that try to influence both procedures and contend of governance processes.[110]

In modernen Governance-Mechanismen wie im Multi-Level-Governance-System der EU sind die Fragen nach dieser strukturellen Kopplung des Steuerungssubjekts (Wer), des Steuerungsinstruments (Wie) und des Steuerungsobjekts (Was) nicht mehr einfach zu beantworten.

Bei der Hierarchie bzw. koordinativen Governance spielt das Verhältnis zwischen den Akteuren die signifikanteste Rolle. Gefragt wird nach der Ordnung der Akteure untereinander. Hat die höhere Ebene keine Strafmechanismen und Konditionalitäten aufzuweisen, wird von einer weichen Hierarchie gesprochen.[111] Bei einer starken hierarchischen Ordnung sind Rollen, Autoritäten und Verantwortungen eindeutig verteilt. Idealerweise bestimmt eine durch demokratische Wahlen legitimierte Körperschaft Prozesse, Ziele und Inhalte von Politik und agiert im

[109] Karel Martens, vgl. Fn. 108, S. 53.

[110] Ebd.

[111] Grob wird zwischen zwei Steuerungsarten unterschieden: hierarchische Steuerung, wobei es eine klare Kompetenzunterscheidung zwischen einer höheren und einer tieferen Ebene gibt; und nicht-hierarchische Steuerung. Die nicht-hierarchische Steuerung beruht nicht allein auf hoheitlicher Gewalt, sondern ist zu unterscheiden in indirekte nicht-hierarchische Steuerung (Anreize, Sanktionen, Steuerung über Regelungssysteme wie Verhandlung, Wettbewerb etc.) und weiche Steuerungsformen (Diskurssteuerung, interpretatives framing, Einsetzen von Lern- und Überzeugungsprozessen, Steuerung durch Argumente [arguing], Steuerung durch Symbole). Vgl. DFG-Sonderforschungsbereich 700, „Grundbegriffe der Governanceforschung: Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1", 2009, S. 13f, http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp8/wp8.pdf?1325770917, Zugriff im Januar 2012.

Verlag Dr. Kovač

öffentlichen Interesse. Ebenen unterhalb des regierenden Körpers sind selten in Entscheidungsprozesse eingebunden und liefern in der Regel nur Informationen für die Entscheidungsfindung. Nur große, gut strukturierte Organisationen können diese Informationen artikulieren. Der Entscheidungskörper kann die Koordination auch formalisieren, indem er bestimmten Agenturen und Sektoren Planungskompetenz zuschreibt und auch Akteure auf unteren Ebenen zu Wort kommen lässt. Langfristig verstärkt sich aber damit der Einfluss der obersten Ebene. Diese Form der Steuerung wurde in vielen europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten praktiziert und beschreibt das Prinzip des paternalistischen, alles planenden Staates.

Die Regelungsstruktur des Marktes – kompetitive Governance – zeichnet sich durch einen Wettbewerb um öffentliche Güter und Dienstleistungen aus. Hierbei konkurrieren private und öffentliche Akteure um knappe Ressourcen. Grundlegend ist die Annahme eines für alle gleichen Spielfeldes, einer gleichen Struktur, auf dem bzw. mit der sie agieren. Unterschiede gibt es nur bei der Distribution von Macht und Ressourcen. So sind z. B. sehr wohlhabende Akteure eher in der Lage, ihre Interessen durchzusetzen. Schwächere Akteure müssen sich zusammenschließen, um ihre Interessen zu formulieren und Politiken zu beeinflussen. Die Rolle von politischen Entscheidungsträgern ist es, zwischen den einflussreichen Akteuren zu vermitteln, ihre Interessen in politischen Maßnahmen zu übersetzen und so zu legitimieren.

Das Prinzip des Verhandelns – der kommunikativen Governance – basiert auf der Argumentation zwischen Akteuren, die inklusiv alle Akteure beachtet und so den Prozess für alle gleich gestaltet (im Gegensatz zur Marktstruktur, die beim kompetitiven Modell beschrieben wurde). Das beste Argument setzt sich bei der Planung durch. Jeder Akteur hat demnach gleiche Chancen, Gehör zu finden. Die Kommunikation ist

Verlag Dr. Kovač

freiwillig. Dieses Modell zeigt die Grenzen von repräsentativer Demokratie auf und betont die Herrschaft des Kollektivs durch die Durchsetzung des besten Argumentes. Der am besten argumentierende Akteur steht am Anfang und am Ende eines solchen Governance-Mechanismus.

Oftmals werden auch in Netzwerken soziale Regelungspraktiken ausgehandelt, da der Staat seine Staatsfunktionen und -aufgaben nicht mehr alleine adäquat ausfüllen kann. Netzwerke zeichnen sich durch informellen Informationsaustausch aus und sind daher schwer nachvollziehbar, wenn sie nicht institutionalisiert sind.

Klare Grenzen zwischen diesen Governance-Formen sind nicht immer auszumachen und Mischformen – "fuzzy modes of governance" – gibt es immer mehr.[112] Diese gemischten Governance-Mechanismen sind Folge der Erkenntnis, dass der rein koordinative Governance-Typ 1 nach Marks alleine durch die wachsende Komplexität politischer Entscheidungen nicht mehr möglich ist. Aus diesem Grund kommt es zu einer Vermischung von politischen Ebenen, die sich themenspezifisch immer neu formiert. Diesen Prozess nennt Martens „regionalisation of local governance practices". Skaliert man diesen Prozess, so binden alle politischen Ebenen immer weitere Akteure aus vertikalen und horizontalen Sektoren ein. Governance bekommt so eine inter- und intragouvernementale Dimension.

Diese neuen Steuerungsformen können zu verschiedenen Friktionen führen. Probleme in einem Governance-Konstrukt entstehen immer dann, wenn den beteiligten Akteuren nicht klar ist, unter welchen Be-

[112] So können z. B. Bürokratien untereinander durchaus kompetitiven Charakter entwickeln. Bürgerbeteiligungen bei staatlichen Prozessen spiegeln eine Vermischung von kommunikativem und kompetitivem Modell wider. Als gesellschaftliche Hintergründe macht Martens den wachsenden Einfluss der Zivilgesellschaft, die Politikverdrossenheit und die Vielfalt der Lebensstile in modernen Gesellschaften aus.

Verlag Dr. Kovač

dingungen sie gerade Politik gestalten und in welchem Modus sie sich gerade befinden. Auch sind Konflikte zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Entscheidungsfindungskulturen möglich oder Akteure nutzen ihre Rollen gezielt aus. Zu ihnen zählen besonders ‚starke' und gut organisierte Akteure, aber auch staatliche Akteure bei der tatsächlichen Übersetzung von Vorschlägen in konkrete Aktionen. Durch fehlende Benennung des Governance-Modus können Unsicherheiten der Akteure entstehen, die zu Beteiligungsverzicht, Müdigkeit und damit Rückzug führen können. Auch die Einsicht, dass konservative, klar formulierte und strukturierte Governance-Modi den Akteuren mehr Einfluss ermöglichen würden, kann zu Friktionen führen.

All diese Probleme können zu einer Implosion eines Governance-Modus führen, da Vertrauen, Legitimität und langfristige Stabilität nicht gegeben sind. Rollenverständnisse von Akteuren müssen frühzeitig geklärt sein. Eine Ex-ante-Kontrolle und -Einordnung der Akteure zu organisieren und zu kontrollieren, ist in Anbetracht der Dynamik und des Ausmaßes von Entscheidungen nicht möglich. Martens plädiert daher für einen adaptiven Steuerungsmodus, um nach Evaluationen Governance-Prozesse anzupassen. Dieser Modus erinnert an Jessops reflexive Selbstorganisation. Aus diesem Grund kann es keine Blaupausen für Governance-Konstruktionen geben. Jede Situation, jeder Raum, jede Struktur muss ihre eigene Governance-Architektur finden. Der Staat – die oberste Verwaltungsebene – steht und bleibt jedoch im Zentrum der Steuerungsdebatte, weil er als formalisierte Institution die Governance-Architektur formell vorgibt und gestaltet. Der Staat wirft einen hierarchischen Schatten auf alle anderen Governance-Modi und delegierte/adaptive Selbstorganisationen. Weniger einflussreiche Akteure mögen ihre Interessen formulieren. Akteure der höchsten Steuerungsebene entscheiden jedoch über ihre Ausgestaltung. Governance-Typ 1 und Governance-Typ 2

Verlag Dr. Kovač

sind demnach oft gemeinsam in einem Multi-Level-System anzutreffen und nicht singulär nebeneinander zu betrachten.

Welche Governance-Architektur für ein Problem gewählt wird, ist faktorenabhängig. Ein Faktor ist die Komplexität des Themas (policy-relevanter Faktor). Je höher die Komplexität, desto breiter muss ein kommunikativer Stil gewählt werden, um möglichst viele Akteure in einen ggf. sehr dynamischen und adaptiven Entscheidungsfindungsprozess einzubinden. Je größer ein Thema ist, umso komplizierter ist es, Bürgerbeteiligung zu erreichen, die die Output-Legitimation des Governance-Modus erhöhen würde. Ein anderer Faktor ist die Attraktivität des zu steuernden Themas. Weitere Einflussgrößen sind die Belastbarkeit, Resilienz und Adaptivität der Institutionen in Bezug auf das zu steuernde Thema. Ein letzter Faktor ist die Beziehung der teilnehmenden Institutionen zueinander.

2.3 Governance-Raum

Um ein Territorium zu regieren, muss geklärt sein, um welches Raumsystem es sich handelt und mit welchem System regiert werden soll. Die Steuerbarkeit (Governability) setzt sich aus drei Komponenten zusammen. Diese sind: "a system-to-be-governed (SG), a governance system (GS), and the interactions between these two (GI)." [113] Das 'system-to-be-governed' ist halb natürlich und halb sozial konstruiert, weil es zum einem um das eigentliche Territorium geht und zum anderen um die Koalitionen, die darüber reden. Das 'governance system' hingegen ist eine reine soziale Konstruktion, weil es eine vom Menschen geschaffene politische Institution ist. Die Interaktion zwischen beiden schafft soziale Wirklichkeit.

[113] Jan Kooiman, "Exploring the Concept of Governability," Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 10, Nr. 2 (2008).

Verlag Dr. Kovač

Nicht nur das Regieren in einem Territorium, sondern auch das zu regierende Territorium selbst kann zum Forschungsinteresse werden. Um den Raum näher zu bestimmen, bietet die Forschung drei Begrifflichkeiten an: Den Containerraumbegriff, den relationalen Raumbegriff und den erweiterten Raumbegriff. In postmodernen Gesellschaften verblassen staatlich einheitliche Territorien, sie werden kontingent und relational, fuzzy, ungreifbar. Die Governance-Raumforschung zielt auf dieses Vakuum und ermöglicht es, die räumliche Verzerrung von Politik abzubilden. Sie verlässt den reinen Containerraumbegriff und wendet sich dem relationalen und dem erweiterten Raumbegriff zu.[114] Sozialwissenschaftlich wird der relationale Raumbegriff wie folgt beschrieben:

> Mit Hilfe dieses relationalen Raumkonzeptes lassen sich auch die Beziehungsgefüge von gleichen immateriellen sozialen Tatbeständen als Räume erfassen: Virtuelle Räume konstituieren sich durch elektronische Daten, diskursive Räume durch sprachliche Sinnzusammenhänge oder mental maps durch raumbezogene Gedanken.[115]

Auch im Raum einer Makro-Regionalen Strategie werden Prozesse wirksam, Strukturen geschaffen und Akteure lokalisierbar, denn „das relationale Raumkonzept macht diese Räume des Regierens empirisch zugänglich und erlaubt uns, die Welt endlich jenseits [von] Nationalvorstellungen gewissermaßen real-räumlich wahrzunehmen."[116] Trotzdem trägt dieser Raumbegriff noch nicht weit genug, um auch Kommunikations- und Interaktionsmuster von Akteuren in den Untersuchungsgegenstand Governance-Raum aufzunehmen, da der relationale Raumbegriff sich an real räumlichen Verdinglichungen orientiert.

Verlag Dr. Kovač

[114] Vgl. Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 18. Hierzu auch Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 124f.

[115] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 217. In dieser Arbeit ist entscheidend, dass diese sozialen Tatbestände einen Bezug zur tatsächlichen Erdoberfläche haben.

[116] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 219.

Um diese Muster abzubilden, wird der Begriff des erweiterten Raumkonzeptes eingeführt. Setzt der relationale Raumbegriff noch auf die Verbindung zwischen sozial konstruierten, aber materiell verdinglichten Beziehungen, nimmt der erweiterte Raumbegriff auch die Vorstellungen über einen Raum in sein Konzept mit auf. Der erweiterte Raumbegriff integriert also den Raum als soziale Konstruktion in seiner gesamten Erscheinung, sodass auch Kommunikation und Identitätsbildungsprozesse abgebildet werden können.

Die Wahrnehmung und die Strukturierung der Prozesse, Strukturen und Akteure setzen einen Raum in Beziehung und lassen ihn so entstehen. Nicht nur materiell, territorial bestimmbare Dinge, sondern auch sozialfunktionale Phänomene sind so erforschbar. Erst durch individuelle und gesellschaftliche Interaktion wird ein Raum geschaffen und gelangt in das kollektive Bewusstsein. Ein Raum ist somit ein soziales Konstrukt und wirkt sozialkonstruierend. Auf Grund dieser Definition liegt der vorliegenden Forschungsarbeit der erweiterte Raumbegriff zugrunde. Mit dieser Definition sind Makro-Regionale Strategien Räume, deren Governance untersucht werden kann. „Ein Governance-Raum sei der gesamte Raum, den ein Governance-Phänomen in einem definierten Zeitabschnitt prägt, d. h. seine verräumlichten konstitutiven Elemente von Governance – Akteure, Strukturen und Prozesse – bilden den Governance-Raum."[117]

Ein Governance-Raum,[118] wie er hier definiert ist, hat eine territoriale und eine funktionale Dimension.[119] Ein Governance-Raum ist ein Gebiet, in dem Governance-Leistungen von Akteuren erbracht (Leistungsort)

[117] Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 6.

[118] Zur Entwicklung des Raumbegriffs in Europa siehe auch Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 7f. Vgl. auch diese Arbeit ab Kapitel 3 (S. 81).

[119] Ausführungen im Folgenden nach Matthias Kötter, „Der Governance-Raum als Analysefaktor: Am Beispiel von ‚Räumen begrenzter Staatlichkeit'", SFB-Governance Working Paper Series 2007, Nr. 3, S. 10ff.

Verlag Dr. Kovač

bzw. empfangen werden (Empfangsort). Governance lässt sich so in Hinblick auf die territoriale und funktionale Effektivität der Leistungen beschreiben und in Hinblick auf die Untersuchung verschiedener Governance-Räume auch vergleichen. Der territoriale Governance-Raum endet dort, wo Leistungen nicht mehr erbracht werden. Diese Verengung des Governance-Begriffs bezüglich seiner territorialen Komponente erfüllt den hier untersuchten Tatbestand der Governance in Makro-Regionalen Strategien nicht und muss daher um eine funktionale Komponente erweitert werden. Die funktionale Governance-Raumdimension betrachtet die sektoralen Beziehungen, sozialen Verhältnisse und soziokulturellen Beziehungen unabhängig von ihrem direkten territorialen Bezug.[120]

Diese Dialektik von Raum und Funktion wird als Spatial Turn bezeichnet. Soziale Strukturen finden in räumlichen Gegebenheiten statt, und diese prägen wiederum das Soziale.[121] Um diesem funktionalen und territorialen Governance-Raumverständnis gerecht zu werden, liegt das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit nicht in der punktuellen Abbildung der Prozesse, Strukturen und Akteure, sondern in dem Versuch, erst ihre Relationen zu- und miteinander deutlich zu machen, um dann die Forschungsfrage nach der Eigenständigkeit der Makro-Regionalen Strategien beantworten zu können.

Um strukturiert Prozesse, Strukturen und Akteure von Governance-Arrangements mit einem erweiterten Governance-Raumkonzept zu erschließen, ist eine Lokalisierung, eine Relationalisierung und eine Regionalisierung von Governance wichtig, denn die Governance-Elemente Prozess, Struktur und Akteur lassen sich

- räumlich lokalisieren (Lokalisierung),
- stehen in einem relationalen Verhältnis zueinander (Relationalisierung) und

[120] Matthias Kötter, vgl. Fn. 119, S. 13f.
[121] Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 15.

Verlag Dr. Kovač

- schaffen durch ihre relative Reichweite eine Governance-Region (Regionalisierung).

Durch eine Systematisierung, wie sie Draude u. a. anbieten, kann erforscht werden, wer wie in welchem Raum wie und was steuert.[122]

Die Lokalisierung fragt nach den Koordinaten von Governance: Wo findet eine Politikformulierung und die Schaffung von Regelungsstrukturen statt, und von wem werden sie erbracht? Gegebenenfalls werden somit auch Machtkonstellationen aufgezeigt, die sich in der späteren Leistungserbringung von Governance niederschlagen. Diese sozialkonstruktivistische Sichtweise argumentiert, dass Akteure – ggf. theoretisch – einen Raum definieren und ihn damit erst erschaffen. Hierbei spielen auch Symboliken eine große Rolle: Wo findet eine Konferenz, eine Tagung statt? Wer ist daran beteiligt?

Die Relationalisierung von Governance fragt nach den Zusammenhängen zwischen gewähltem Design und beteiligten Akteuren und ihren Strukturen. Beide sind nicht getrennt voneinander zu betrachten, sondern stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Besonders Netzwerke lassen sich so abbilden und „Beziehungen, Reichweiten und Intensitäten der konstitutiven Elemente von Governance" erschließen.[123]

Die Regionalisierung von Governance stellt die relationalen Funktionszusammenhänge der Akteure und Institutionen räumlich da. Strukturen und Sets lassen sich in einer Region territorial zusammenfassen. Eine Region konstituiert sich aus den Gegenden, wo Adressaten und Empfänger lokalisiert werden. Ob die Elemente übereinstimmen, hängt

[122] Ebd., S. 16ff.
[123] Ebd., S. 19.

Verlag Dr. Kovač

vom Governance-Design ab und sagt etwas über die Effektivität und die Legitimität von Governance aus. Durch die Bestimmung von Governance-Räumen lassen sich positive und negative Externalitäten in Räumen gut erkennen, und es kann bei Bedarf gegengesteuert werden. Eine Region entsteht nach dieser Definition durch Leistungsabruf durch Governance-Adressaten und Governance-Empfänger, wobei zwischen beidem unterschieden werden muss. Es kann sogar sein, dass diese räumlich sehr verschieden lokalisiert sind, was den Governance-Raum vergrößert. Erst die territoriale, regionalisierte Rückbindung von Governance an einen bestimmten Raum ermöglicht Aussagen über Übereinstimmungen bzw. Nicht-Übereinstimmungen von Adressaten und Empfängern. Sie verbindet Territorium und Funktionalität.

2.4 Governance Mapping nach Draude

Draudes Governance-Definition eröffnet ein breites Forschungsfeld und stellt folgende Fragen in den Mittelpunkt: Durch was (Leistungen), durch wen (Akteure), wie (Institutionen), wo (Räume) und in welchem kulturellen Rahmen wird Governance erbracht?[124] Draudes sehr funktionalistische Definition ermöglicht den Blick für Vorgänge mit dem für das Multi-Level-Governance.System der EU üblichen Schatten der Hierarchie und betont die Vielfalt von Prozessen, Strukturen und Akteuren in Governance-Arrangements.[125] Für die Analyse der Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donauraum bieten sich daher verschiedene Analysefaktoren an: Leistung, Akteur, Institution, Raum und kulturelle Matrix. Mit diesem Analyseset lassen sich Governance-Formationen ganzheitlich konzeptualisieren und bestimmen.

[124] „Governance sei die intendierte Herstellung oder Bereitstellung kollektiver Güter“, vgl. Fn. 92.
[125] Vgl. Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 130.

Verlag Dr. Kovač

Der Faktor *Governance-Leistung* fragt nach dem erbrachten Kollektivgut und konzentriert sich auf die Output-Legitimation von Governance. Was das Kollektivgut ist, muss im jeweiligen Fall spezifiziert werden.

Der Faktor *Governance-Akteur* stellt die Frage: ‚Wer' stellt was für wen bereit? Governance-Akteure lassen sich in vier Teilgruppen unterscheiden: Governance-Erbringer, Governance-Adressaten, Governance-Empfänger und Governance-Durchführakteure.[126]

Governance-Erbringer handeln intendiert und stellen das Kollektivgut bereit. Diese Erbringer müssen nach dem Governance-Prinzip nicht mehr staatlich, sondern können auch privatwirtschaftlich und zivilgesellschaftlich sein.

Governance-Adressaten sind die Gruppe, für die eine Leistung erbracht werden soll (Referenzkollektiv). Diese Gruppe hat keine Größeneinschränkung und konstituiert sich gewöhnlich über Fremdzuschreibungen. Zielgruppen sind entweder personen- oder raumbezogen.

Governance-Empfänger sind die „Gesamtheit aller Konsumenten von der bereitgestellten Governance-Leistung."[127] Diese Gruppe kann also sehr viel größer sein als die ursprünglich intendierte Gruppe der Governance-Adressaten. Durch die Bestimmung von Governance-Empfängern lassen sich Aussagen im Verhältnis zu den Governance-Adressaten in Bezug auf positive und negative Externalitäten über die Effektivität von Governance machen.

Verlag Dr. Kovač

[126] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 146. In diesem Buch stellt Draude noch die Governance-Anspruchsberechtigten vor, die aber als rein normative Kategorie vernachlässigt werden können. Viel eher ist eine weitere Akteursgruppe wichtig, die Draude in einem vorher veröffentlichten Papier vorstellt: die Durchführakteure von Governance. Vgl. Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 7ff.

[127] Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 8.

Governance-Durchführakteure erbringen nicht zwangsweise die Governance-Leistung, sondern erfüllen ggf. einen Governance-Auftrag der Governance-Erbringer.

Der Faktor *Governance-Institution* fragt nach dem ‚Wie' des Regierens. Institutionenökonomisch argumentiert sind Makro-Regionale Strategien als solche schon eine Institution. Im Gegensatz dazu steht der Begriff der Organisation: „Eine Organisation ist eine Institution samt den sie (mit einem gemeinsamen Ziel) benutzenden Individuen. Auch sie kann formgebunden (formal) oder formungebunden (informell) sein. Eine formale Organisation wird in der Regel als hierarchisch strukturiert aufgefasst."[128] Governance-Institutionen schaffen Ordnung, Orientierung und Erwartbarkeit und können als handlungsleitende Regeln verstanden werden. Nach Draude sind Governance-Institutionen soziale Praktiken oder Regeln, die ein Kollektivgut bereitstellen sollen. Der Institutionenbegriff der EU (Parlament, Rat, Kommission etc.) meint daher eigentlich den Begriff Organisation. Er ist sehr eng gefasst und greift für diese Arbeit zu kurz.

Wie effektiv, effizient oder funktional die Governance-Institutionen sind, hängt vom jeweiligen Governance-Design (Machtverhältnisse, finanzielle Möglichkeiten, Interessen, Präferenzen etc.) ab. Dies kann zu Erwartungsenttäuschungen der Akteure führen. Um einen erwartbaren Verfügbarkeitsrahmen zu ermöglichen, braucht es also Governance-Institutionen, die in ihrer Steuerungswirkung auf konformes bzw. abweichendes Verhalten reagieren können.

Verlag Dr. Kovač

[128] „Eine Institution im hier verstandenen Sinne [ist] ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich deren Garantieinstrumente, mit dem Zweck, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern. Sie kann formgebunden (formal) oder formungebunden (informell) sein." Beide Zitate bei Rudolf Richter und Erik Furubotn, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung (Tübingen, 1999), S. 43.

Der Analysefaktor *Governance-Raum* definiert den Bezugsrahmen von Akteuren und Institutionen. Hier zeigt sich der Spagat zwischen funktionalem Wirkungsraum ohne administrative Grenzen (Soft Spaces und Fuzzy Boundaries, siehe Kapitel 2.5 ab S. 71) und territorialem Bezugsraum mit politisch-bürokratischen Markierungen, der vor allem für die Rechtsprechung wichtig ist.

Der Analysefaktor *Governance-Kulturen* fragt nach den kulturellen Unterschieden regionaler Integration. Ein kultureller Habitus definiert Sinnzuschreibungen von Handlungen bei Akteuren. Sind diese unterschiedlichen Sinnzuschreibungen den beteiligten Akteuren nicht bekannt, können diese unterschiedlichen kulturellen Matrixen zu Friktionen im Governance-Design führen. Dieser Faktor kann scheiternde internationale bzw. makroregionale Governance-Formationen gut erklären, da dieser Analysefaktor das Denken, Handeln und Wirken von Akteuren erklären kann. Je unterschiedlicher die Bedeutungszuschreibungen von Diskursen bei Akteuren sind, desto schwieriger ist es, ein gemeinsames Governance-Design zu kreieren und umzusetzen. Auf der anderen Seite ist dieser Faktor auch am schwersten nachzuweisen, da er die intensivste Forschung über kulturelle Grenzen hinweg verlangt.

Draude unterscheidet ihren dynamischen Governance-Begriff in akteursinduzierte (spontane) Governance und strukturinduzierte (verregelte) Governance. Im Zentrum steht dabei die Frage: Wer steht im Mittelpunkt der Governance, der Akteur oder die Struktur? Eine Struktur ergibt sich früher oder später immer. Die Frage ist, ob diese die Akteure ggf. am Anfang eines Governance-Prozesses in ein klares Korsett zusammenfasst und weiche Steuerungsmodi über verschiedene Gruppierungen und Ebenen hinweg ausschließt. In Anlehnung an Marks ist eine strukturbildende akteursinduzierte Governance daher eher dem Governance-Typ 2 zuzuordnen. Eine rein strukturinduziert-verregelte Governance entspricht eher dem Multi-Level-Governance-Typ 1. Abbildung 4

Verlag Dr. Kovač

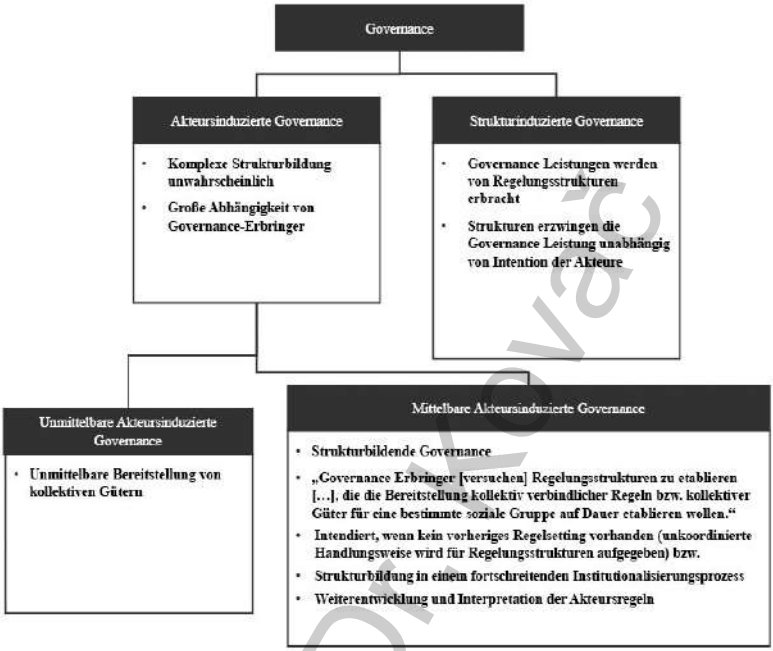


Abbildung 4: Spontane und verregelte Governance nach Draude

auf S. 70 fasst Draudes Überlegungen hinsichtlich spontaner und verregelter Governance zusammen.[129]

[129] Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 10. Grafik nach eigener Darstellung.

Verlag Dr. Kovač

2.5 Territoriale Reskalierung, Soft Spaces und Fuzzy Boundaries[130]

Wie bereits angedeutet, kommt es mit den jüngsten Gegebenheiten in Bezug auf die europäische Raumentwicklung zu einer territorialen Neuausrichtung der Raumplanung, die in der Forschung als territoriale Reskalierungsprozesse bezeichnet wird.

Der Staat verliert seine alleinige Hoheit bei der Planung und Durchführung von territorialen Raumentwicklungsstrategien, und andere Steuerungsebenen gewinnen an Einfluss, da „dessen [des Staates] historisch-politische Grenzen mit den Grenzen der Reichweite und der Effektivität von Governance nicht mehr übereinstimmen."[131] Der Staat und die „staatliche Steuerung [werden] abhängiger von der Mitwirkung der Adressaten und der arbeitsteiligen Kooperation der unterschiedlichen staatlichen (und kommunalen) Handlungsebenen."[132] Die einstmals klaren Aufgaben des Staates werden nun im Multi-Level-Governance-System der EU neu skaliert, neu verteilt. Der Nationalstaat befindet sich so in einem Dilemma, weil doppelt zentrifugale Kräfte auf ihn wirken.[133] Eine traditionelle staatliche Machtallokation zur Umsetzung von Politiken entwickelt sich durch die Europäische Integration und die Globalisierung zu einem System von „contested spheres".[134]

Die Verschiebung von Entscheidungssphären[135] hin zu einem erhöhten regionalen Einfluss auf der einen bzw. einer Stärkung der supranationalen

[130] Diese Arbeit wird den politiktheoretischen Diskurs bzgl. der neoliberalen Ausrichtung von „spacial rescaling" nicht behandeln.
[131] Gudrun Benecke, Zelijko Branovic und Anke Draude, vgl. Fn. 29, S. 5.
[132] Arthur Benz et al. (Hg.), Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven (Opladen: Leske+Budrich, 1999), S. 134.
[133] Gary Marks, vgl. Fn. 95, S. 402.
[134] Vgl. ebd., S. 19.
[135] Vgl. ebd.

Verlag Dr. Kovač

Ebene auf der anderen Seite bedeutet allerdings nicht, dass der Staat an Einfluss verliert. Es handelt sich viel eher um eine neue Form des staatlichen Orchestrierens z. B. bei Raumplanungsprozessen, ein "'filling-in' of the state as new scales of governance are either created or privileged in some particular way."[136] Diesen Prozess nennt Bob Jessop die De-Nationalisierung des Staates bzw. ein "hollowing out of the national state."[137] Es wird nicht mehr von *Governance by Government,* sondern eher von *Governance with Government* gesprochen.[138] Peters und Pierre haben dies unter dem schlüssigen, auf den Staat bezogenen Satz: "less rowing, more steering" zusammengefasst.[139] Draude spricht von einem Managerstaat und nicht mehr von einem Monopol des Staates.[140] Der Staat steuert, aber anders. Jessop definiert:

> Thus states (on various scales) tend to get more involved in organizing the self-organization of partnerships, networks and regimes. They provide the ground rules for governance; ensure the compatibility of different governance mechanisms and regimes; deploy a relative monopoly of organizational intelligence and information with which to shape cognitive expectations; act as a 'court of appeal' for disputes arising within and over governance; seek to rebalance power differentials by strengthening weaker forces or systems in the interests of system integration and/or social cohesion; try to modify the self-understanding of identities, strategic capacities and interests of individual and collective actors in different strategic contexts and hence alter their implications for preferred

[136] Phil Allmendinger und Graham Haughton, "Soft Spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway," Environment and Planning A 41, Nr. 3 (2009), S. 619.

[137] Bob Jessop, "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism," International Journal of Urban and Regional Research 24, Nr. 2 (2000), S. 352.

[138] Vgl. Michael Zürn, „Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz", in: Perspektiven der Governance-Forschung, hg. v. Edgar Grande und Stefan May (Baden-Baden: Nomos, 2009), S. 62.

[139] Guy B. Peters und John Pierre, "Governance without Government? Rethinking Public Administration," Journal of Public Administration 8, Nr. 2 (1998), S. 231.

[140] Vgl. Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 114.

Verlag Dr. Kovač

> strategies and tactics; and also assume political responsibility in the event of governance failure.[141]

Es ergibt sich damit eine Mixtur von vielfältigen nationalen, regionalen und lokalen Steuerungseinheiten in räumlichen Planungsprozessen. Diesen Vorgang nennt Allmendinger:

> The rescaling of Meta-Governance, a process which locks in actors at and across a range of scales. This is evident not only at the level of the nation-state, but through the work of various international agreements and also, we would argue, in how regional networks of actors are now expected to work. […] There is an important element of struggle, negotiation, and contingency about how such arrangements operate […].[142]

Diese Neujustierung der Steuerungsprozesse hat mehrere Vor- und Nachteile. So ist der Staat in seiner Funktionsweise nur noch ein – wenn auch wichtiger – Steuerer und kann damit sub- und supranationale Akteure schwerer ausbremsen. Das Subsidiaritätsprinzip wird dadurch gestärkt. Auf der anderen Seite werden kollektiv verbindliche Regeln nicht mehr von einer Institution aufgestellt, sondern von mehreren. Dies kann auch Prozesse verlangsamen, da mit höheren Transaktionskosten zu rechnen ist.

Der neu justierte, kooperative Staat muss partizipative Strategien entwickeln, um Fachressorts und Akteure vor Ort – sowohl private Unternehmen als auch Individuen – in die Planung einzubinden. Traditionelle, interventionistisch-staatliche Strukturpolitik stößt so an ihre Grenzen. Ziel des Staates in modernen Gesellschaften ist es nunmehr, positive Netzwerkexternalitäten (z. B. Fachwissen etc.) zu fördern und Akteure auf allen Ebenen in diesen Prozess einzubinden[143] Dies hat Folgen: Der Wirkungsraum von Governance-Akteuren kann nicht zwangsweise einem territorialen Staatsgebiet zugeordnet werden, Governance-Erbringer, -Empfänger, -Adressaten und -Durchführer sind nicht zwangsweise

[141] Bob Jessop, vgl. Fn. 137, S. 354.
[142] Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 136, S. 621.
[143] Vgl. Dietrich Fürst, vgl. Fn. 55, S. 371.

Verlag Dr. Kovač

demselben Rechtsgebiet zuzuordnen. Im Zentrum solcher Verschiebungen staatlichen Einflusses stehen die beteiligten Akteure und ihr jeweiliges Wirkungsgebiet. Bindet der Staat alle Ebenen kooperativ und koordinierend in einen Policy-Prozess ein und nutzt Akteure von unteren Ebenen nicht nur als Informanten, kann das Actors-Consulting Model von Martens Erklärungen über die Einbindung eben solcher unterer Ebenen und ihr Verhältnis zum Staat liefern.[144]

Durch die flexible, funktionale und interaktive Ausrichtung der Prozesse, Strukturen und Akteure von Soft Spaces sind territoriale Grenzziehungen nicht mehr eindeutig auszumachen. Eine Unschärfe von territorialen Einheiten entsteht, die mit dem englischen Begriff "fuzzy" bezeichnet werden kann.[145] Fuzziness bedeutet, dass es mehr als eine Meinung und Vorstellung von Raum und Planung gibt.[146] Weiche, funktionale Strukturen der Zusammenarbeit sind in sich – auf Grund der sich verändernden Akteurskonstellationen – und nach außen – auf Grund der funktionalen Grenzziehungen – fuzzy.[147]

Agiert der Staat auf neuen Ebenen, wird von territorialer Reskalierung gesprochen.

Die Reskalierung von Governance wird hier wie folgt verstanden:

---

[144] Es wird wie folgt definiert: "[A]ll actors reflect upon perceptions and interpretations of the roles they play (or believe they are playing) and the responsibilities they carry within a particular policy arena. The aim of the actor-consulting model is to come to a mutually agreed frame of reference that guides regulatory mechanisms in an efficient and effective way […] This provides actors with a basic understanding that can help them to cope with fuzzy governance processes." Karel Martens, vgl. Fn. 108, S. 53f.

[145] Auf Deutsch würde man am ehesten von „wilden Grenzen" sprechen. Vgl. Benjamin Davy, „Wilde Grenzen. Die Städteregion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum", Informationen zur Raumentwicklung 12, Nr. 9 (2002), S. 527.

[146] Geoff Porter und Gert de Roo, "The End has no Merit," in: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter (Aldershot, England, Burlington, Vt.: Ashgate, 2007), S. 9.

[147] Vgl. Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 65.

Verlag Dr. Kovač

> Formerly the national scale was the dominant scale at which political and economic power was coordinated. Increasingly, there is a greater role for supranational scales and sub-national scales (such as the urban scale). In the case of the state and governance functions, for example, this shift involves a transfer of authority and responsibility from a national-scale state both to supranational governance forms […] and to sub-national forms[.][148]

Kommt es zu einer Reskalierung, verschieben sich vormals anerkannte Prozesse politischer Entscheidungsfindung auf neue Entscheidungsebenen. Geschieht dies in Fragen der Raumplanung, wird von territorialer Reskalierung gesprochen, die nach McCann als Prozess definiert wird: "in which policies and politics that formerly took place at one scale are shifted to others in ways that reshape the practices themselves, redefine the scales to and from which they are shifted, and reorganize interactions between scales."[149] Durch diese Definition bekommt Reskalierung eine mehrdimensionale Struktur. Zum einen geht es um die Akteure der Politikverschiebung, zum zweiten um die Interaktionen (Prozesse) zwischen den Akteuren und zum dritten um die Ebenen (Struktur), auf denen die Akteure Politiken der Raumplanung durchführen. Das Konzept der Governance und territorialen Reskalierung sind folglich nicht voneinander zu trennen.

Dominic Stead macht darauf aufmerksam, dass durch die Maßstabsänderung der territorialen Politikgestaltung ein neues Raumdenken entsteht, das weg von territorialen hin zu eher funktionalen Gegebenheiten ausgerichtet ist.[150] Dies hat Auswirkungen auf den gesamten

[148] Deborah Martin, Eugene McCann und Mark Purcell, "Space, Scale, Governance," Journal of Urban Affairs 25, Nr. 2 (2003), S. 115.

[149] Eugene J. McCann, "Framing Space and time in the city: urban policy of spatial and temporal scale," Journal of Urban Affairs 25, Nr. 2 (2003), S. 162.

[150] Vgl. Dominic Stead, "European Macro-Regional Strategies as promoters of environmental policy rescaling and 'soft' policy spaces." (Passau, 3.–5 September 2012), S. 2, http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S. Zugriff im November 2012. Eine Folge davon ist, dass neue Akteure in den Prozess eintreten und andere weniger oder gar nicht beteiligt sind (vgl.

Verlag Dr. Kovač

Policy-Prozess: die Gestaltung der Agenda, die Herauskristallisierung der politischen Themen, die Adaption, die Implementierung und die Evaluation. Was neu entsteht, sind Governance-Formen, die mit dem Begriff Meta-Governance gut zu beschreiben sind.[151] Es sind unklare, verwischte Formen politischer Steuerung, die Steuerung der Steuerungen. Nicht mehr nur eine staatliche Ebene steuert, sondern mehrere Ebenen entlang mehrerer Sektoren mit mehreren Akteuren. Britische Forscher haben diese Reskalierungs-Tendenzen mit dem Konzept der Soft-Spaces und der Fuzzy Boundaries beschrieben:[152]

> At one level, planning remains a part of the formal regulatory apparatus of the state and could be seen as rigidly hierarchical, a classic case of "government", where we can see continuing centralisation, and the continued dominance of experts, professions, and professionals in policy development and decision making […] spatial planning is also being reconstituted so that it can and must operate within new associational networks, becoming deeply embedded in governance systems at all levels. So planning is somehow both an expression of old-style "government" and new-style "governance", an intriguing hybrid.[153]

Die Konzentration auf eine Zusammenarbeit entlang funktionaler Einheiten ist eine Folge von variablen Geometrien, die eine weiche, eine *softe* Raumplanung mit Bürgerbeteiligungselementen zur Folge haben und sich eines weichen Governance-Designs bedienen. Soft Spaces entstehen,

Selbstorganisation bei Governance). Dies wiederum führt zu einer Spannung zwischen den involvierten bzw. den nicht-involvierten Akteuren.

[151] Siehe auch Kapitel 2.2 ab S. 56; vgl. Bob Jessop, vgl. Fn. 137. Metagovernance wird definiert als "complex process for creating shared involvement in creating strategic documents required by the policy integration agenda, and agreement on the instruments for ensuring conformity." Vgl. Phil Allmendinger und Graham Haughton, "Spatial planning, devolution, and new planning spaces," Environment and Planning C 28, Nr. 5 (2010).

[152] Vgl. Jonathan Metzger und Peter Schmitt, vgl. Fn. 43, S. 266. Der Reskalierungsansatz leitet sich von britischen Raumentwicklungskonzepten ab, die sich Ende der 1990er-Jahre zum Ziel gemacht haben, durch eine strategische Raumplanung mit territorialem Ansatz eine horizontale und vertikale Vernetzung der Akteure und Thematiken zu erreichen.

[153] Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 136, S. 621.

Verlag Dr. Kovač

„Planungsräume, die nicht anhand klassischer administrativer Grenzen definiert werden, sondern einen funktionalen Verflechtungsraum bilden."[154] Hierbei werden funktionale Gegebenheiten eines Gebietes als Grundlage der Zusammenarbeit angesehen. Das Machbare steht im Vordergrund, nicht das Erzwungene.[155] Es handelt sich um eine Verlagerung des regulativ-administrativen Planens hin zum funktional-flächendeckenden Planen.[156] Diesem liegt eine Fokussierung auf die Qualitäten eines bestimmten Gebietes und die Integration von verschiedensten politischen Sektoren und Ebenen, vertikal und horizontal, zu Grunde.[157] In Allmendingers Ansatz stecken mehrere Dimensionen der Soft Spaces, die Einfluss auf die Governance von Raumplanung haben: Interaktion, Flexibilität und Funktionalität. Zum einen werden die Spannungen in funktionalen Raumplanungen hervorgehoben, die nicht automatisch an administrativen Grenzen enden. Die Interaktionen zwischen Akteuren sind entscheidend, um mögliche Friktionen zu überwinden. Zum zweiten werden Governance-Mechanismen im Policy-Prozess erwähnt, die über die Vorstellungen eines allein steuernden Government hinausgehen. Prozesse müssen flexibel sein. Eine dritte – abstrakte – Ebene bei Allmendinger bezieht sich auf die Frage nach der Funktionalität von Strukturen. Statt in festen territorialen Systemen zu agieren, wird nun entlang relational-funktionaler Raumdimensionen gearbeitet. Die Entstehung von Soft Spaces hat zur Folge, dass Raumplanungsdiskurse aufgrund

[154] TU Kaiserslautern, „‚Soft Spaces and Fuzzy Boundaries' – Internationale Planungssysteme Technische Universität Kaiserslautern," http://www.ru.uni-kl.de/ips/lehre/master-stadt-und-regionalentwicklung/abschlussarbeiten/themenvorschlaege/soft-spaces-and-fuzzy-boundaries/, Zugriff im Februar 2013.

[155] "There is a strong element of pragmatism involved in the emergence of soft spaces and use of fuzzy boundaries, [an] emphasis on getting things done and not worrying too much about tidiness around the edges or administrative cluster." Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 136, S. 619.

[156] Im englischen wird dieser Begriff mit „Spatial Planning" beschrieben.

[157] Vgl. Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 136, S. 620.

Verlag Dr. Kovač

der flexiblen Prozesse, der funktionalen Strukturen und der Anzahl an teilnehmenden Akteuren unterschiedlich geführt werden. Diese drei Dimensionen sind nicht voneinander zu trennen, sie bedingen sich gegenseitig. Alle von Allmendinger aufgezeigten Dimensionen von Soft Spaces und Fuzzy Boundaries (Interaktion, Flexibilität und Funktionalität) haben demnach Einfluss auf alle oben benannten Dimensionen von Governance, wie Abbildung 5 auf S. 78 zeigt.[158]

Die losen Konfigurationen von Soft Spaces können Entscheidungen vorformulieren, die zu einem späteren Zeitpunkt in die üblichen politischen Gestaltungsprozesse einfließen. Soft Spaces können also auch erhärten, wenn sie formal anerkannt und eindeutig definiert sind.[159]

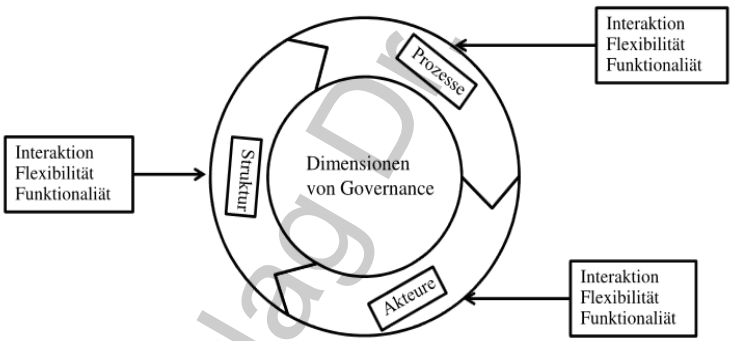


Abbildung 5: Dimensionen der Governance: Flexible Prozesse, funktionale Strukturen, interagierende Akteure

Ob sich neue Governance-Formen erhärten, ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Feste Strukturen und Organisationen werden in jedem Fall aber von neuen Governance-Mechanismen, meistens informellen Netzwerken, ergänzt. Aber wie schon in Kapitel 2.2 (ab S. 56) wird auch

[158] Grafik nach eigener Darstellung.
[159] Vgl. Jonathan Metzger und Peter Schmitt, vgl. Fn. 43, S. 265.

Verlag Dr. Kovač

beim Konzept der Soft Spaces und Fuzzy Boundaries deutlich, dass administrative Grenzen nicht von fluiden, soften Netzwerkkonfigurationen abgelöst werden. Der Nationalstaat und seine Steuerungshoheit werden nicht verschwinden.[160] In Hinblick auf diese Arbeit ist daher festzustellen: Makro-Regionale Strategien werden nicht den Nationalstaat ablösen. Sie ergänzen ihn in Form einer verstärkten funktionalen Zusammenarbeit in bestimmten Territorien.

Verlag Dr. Kovač

[160] Allmendinger und Haughton machen auch in ihren Studien diese Erkenntnis: "What our interviews revealed was that for planning in particular, when thinking about the privileging of particular scales, it is important not to underestimate the continuing role of the centre in shaping planning both nationally and subnationally. In particular, our interviews with central government civil servants revealed how key government planning policies emerged through negotiations with other national government departments, as we will return to below." Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 136.

Verlag Dr. Kovač

3 Die Entwicklung des Raumbegriffs in Europa

Der Begriff der territorialen Kohäsion bzw. des territorialen Zusammenhaltes in der Europäischen Union ist nur auf Grundlage der territorialen Erweiterung der EU in den letzten 20 Jahren zu verstehen. Nicht eine große raumplanerische Linie hat zur Herausbildung der Makro-Regionalen Strategien geführt, sondern der politische Diskurs nach der politischen Wende 1989, die Globalisierung, die Europäisierung und der damit einhergehende wachsende Einfluss der Regionen. Die territoriale Zusammenarbeit in der EU wurde nach 1989 in mehreren kleinen Schritten normativ ausdifferenziert. Das Ende der Zweiteilung des Kontinents führte so zu einer Veränderung des Blicks auf das Territorium der Gemeinschaft. Sozialwissenschaftlich wird hier von einem „Spatial Turn" gesprochen, einer Bewusstseinserweiterung bezüglich der Größe und Funktionalität in Bezug auf das Territorium des Kontinentes. Diese Bewusstseinsänderung fand auch in der europäischen Politik ihren Niederschlag. Die Entwicklung der Raumpolitik in Europa ist also eine Antwort auf die neuen geopolitischen Konfigurationen in Europa.[161] Die folgende Zusammenstellung wird erläutern, wie sich der Begriff des territorialen Zusammenhalts nach und nach in den Schriften der Gemeinschaft entwickelte, sodass es seit dem Vertrag von Lissabon sogar Unionsziel ist, den territorialen Zusammenhalt in der Union zu fördern.[162] Der kurze Überblick über die Raumplanungsphasen der EU ist historisch angelegt. Dem

[161] Vgl. Carsten Schymik, vgl. Fn. 25.

[162] Detaillierter geht Faludi auf die Genese des Begriffs ein. Diese kleinteilige Herleitung ist aber für die vorliegende Forschungsfrage unbedeutend. Vgl. Andreas

Verlag Dr. Kovač

Aufbau liegt das Raumplanungsmuster von Köck zugrunde.[163] Hierbei wird Raumplanung in drei Phasen unterteilt: Phase a) bezeichnet die informative Raumplanung, die rein unterrichtenden und orientierenden Gehalt hat; Phase b) ist die indikative Raumplanung, die zusätzlich Anreize für ein plankonformes Verhalten der Akteure bietet; und Phase c) ist die imperative Raumplanung, die rechtlich verpflichtende Handlungsge- und -verbote ausspricht.

3.1 Von Maastricht nach Lissabon: Historische Hinführung zum Begriff des territorialen Zusammenhalts in der EU

Die Europäische Union hat keine Kompetenzen, in die Raumplanungsprozesse der Nationalstaaten einzugreifen. Zwar gab es, wie weiter unten gezeigt wird, schon seit mehreren Jahrzehnten Versuche, die raumplanerischen Kompetenzen auf eine europäische Ebene zu verlagern. So war es schon 1983 das Anliegen des EP „to implement an overall European re-

Verlag Dr. Kovač

Faldui, "Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion," 2009.

[163] Wolfgang Köck, „Pläne", in: Grundlagen des Verwaltungsrechts II, hg. v. Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle und Wolfgang Hoffmann-Riem (München, 2008). Zit. in: Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 90. Ritter setzt die Historie der Europäischen Raumplanung auch sehr viel früher an, und zwar mit der Europaratskonferenz „Europäische Konferenz der Grenzregionen" aus dem Jahre 1972. Diese Einordnung ist aber für die vorliegende Untersuchung nicht entscheidend, da erst der Vertrag von Maastricht und der Vertrag von Amsterdam die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betont (Art. 265, Absatz 1, EGV). Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 125f.

gional planning policy which will give expression to the political determination to effectively administer and to preserve the territory of Europe as a common domain." [164]

Hin zu der Einsicht, dass Europa auch territorial eine Einheit sein kann, war es ein langer Weg, und die Einsicht, dass die EU überhaupt ein gemeinsames Territorium besitzt, einen einheitlichen Raum, wurde lange von der EU vernachlässigt.[165] Die informative Planungsphase begann rückblickend bereits mit der Einrichtung der europäischen Statistikbehörde EUROSTAT im Jahre 1953, die für die Raumplanung erste Daten lieferte.[166] Einen Planungsdurchbruch in der Raumordnung der EU stellte dann die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahr 1986 da. Sie schuf die Basis für die Kohäsionspolitik und für die Planung der Transeuropäischen Netze (TEN).

Das erste Dokument, das explizit auf die politische Erkenntnis des einheitlichen Raums in Europa Bezug nimmt, ist 1991 der Gemeinschaftsbericht Europa 2000.[167] Aufgrund von massiven Änderungen der

[164] Report drawn up on behalf of the Committee on Regional Policy and regional Planning on a European regional planning scheme: Gendebien Report (25.05.2005), S. 6.

[165] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 6.

[166] So ist z. B. die NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) von EUROSTAT bereits 1980 entwickelt worden. Die NUTS-Einteilung klassifiziert heute noch Gebietseinheiten der EU nach bestimmten Raumeinheitskriterien.

[167] Dieser macht sich explizit zur Aufgabe, die gemeinschaftliche Dimension der Raumplanung in Europa hervorzuheben Dort heißt es: „Die Gemeinschaftsdimension spielt eine wachsende Rolle bei ihrem Entscheidungsprozeß. Sie benötigen Informationen über die Entwicklungen im Gemeinschaftsraum als Ganzem, um optimale Entscheidungen für ihre eigenen Investitionen treffen zu können." Europäische Kommission, „Europa 2000; Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament." (Brüssel [u.a.], 27.11.1990), S. 4, http://opacplus.bsb-muenchen.de/search?isbn=92-826-3316-0. 1994 überarbeitete die Kommission aufgrund von Änderungen in der Europäischen Raumordnungspolitik (wirtschaftliche Rezession, Vertrag von

Verlag Dr. Kovač

vertraglichen Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft ein Jahr später konnten Fragen der gemeinsamen Raumplanung jedoch nicht in den Vordergrund gestellt werden.

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung von Maastricht 1992 war daher von einer territorialen Komponente der EU noch nicht die Rede, wohingegen aber die Begriffe der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion besondere Wichtigkeit erlangten.[168] Erst im fünf Jahre später verabschiedeten Vertrag von Amsterdam (1997) war von einem „Raum ohne Binnengrenzen" die Rede. Der Begriff des Territoriums der EU klingt hier ebenfalls an, wenn die EU ihre Stellung für die „Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhaltes" betont.[169] Es ist an den Begriffen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" und der Integration des Schengen-Besitzstands in den EG-Vertrag zu erkennen, dass der Raum der EU einen steigenden Stellenwert einnimmt.[170]

Verena Dr. Kovač

Maastricht) das Dokument. Vgl. „‚EUROPA 2000+': Bericht über die Zusammenarbeit für die Entwicklung des Europäischen Raums. Reference: IP/94/752." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 29.07.1994.

[168] Battis und Kersten machen darauf aufmerksam, dass diese Regelungen – gemeint ist der soziale und wirtschaftliche Zusammenhalt – den territorialen Zusammenhalt als Integrationsziel durchaus beinhalten. Auch machen sie auf nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens aufmerksam, die ebenfalls einen raumwirksamen Kern hat. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 9.

[169] Europäische Gemeinschaft. „Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte: Vertrag von Amsterdam" (10.11.1997), http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html, Zugriff im Juni 2012. Zwar wurde schon in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) der Wirtschaftliche und Soziale Zusammenhalt unter Titel V benannt (Art 130a–e). Da der Vertrag von Maastricht aber erst die Europäische Union begründete, ist dies im Hinblick auf die Forschungsfrage zu vernachlässigen. Vgl. Einheitliche Europäische Akte: EEA (29.04.1987).

[170] Vgl. Fn. 169.

3.2 Das Europäische Raumentwicklungskonzept – EUREK

Mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 stellt die EU fest, dass es große Ungleichgewichte in der räumlichen Entwicklung der Union gibt, die nun aktiv behoben werden sollen.[171] Deshalb sei es „wichtig, schrittweise ein räumliches Gleichgewicht mit dem Ziel einer geographisch ausgewogeneren Verteilung des Wachstums auf dem Territorium der EU (Kohäsionsziel) anzustreben."[172] In dem EUREK wird das Territorium der EU erstmalig als „neue Dimension" benannt. Die territoriale Raumplanung der Gemeinschaft sollte normativ und politisch ausdifferenzierter formuliert werden. Die unterschiedlichen Raumentwicklungskonzepte der Mitgliedsstaaten sollten klaren Leitlinien folgen, weshalb das EUREK als erster Orientierungsrahmen für den Aufbau gemeinsamer räumlicher Leitbilder angesehen werden muss. Die raumwirksamen Politiken der EU sollten sowohl vertikal als auch horizontal enger miteinander verknüpft werden.

Eine territoriale Dimension Europas erfordert weiter – auch wenn es das Dokument noch nicht so ausdrückt – eine Koordination der Fachpolitiken, Administrationsebenen und Akteure. Kernziel war es, die räumliche Entwicklung mit den Städten und Regionen der entsprechenden Gebiete abzustimmen, um so für eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung zu sorgen und das Subsidiaritätsprinzip der EU zu beachten.[173]

[171] Die EU stellt z. B. fest, dass ein geographisches Fünfeck auf nur 20 % der Fläche fast 50 % des BIP in der EU erwirtschaftet. Vgl. Europäische Kommission, „Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999: EUREK." (1999), S. 63. Die fünf Ecken sind London, Paris, Mailand, München und Hamburg.

[172] Vgl. ebd., S. 7.

[173] Vgl. ebd., Teil A, 1.1(8).

Verlag Dr. Kovač

Hierfür wurde auch in Vorbereitung des Dokumentes ein breiter öffentlicher Diskussionsprozess angeregt.[174] Das Konzept sah sich klar auf supranationaler Ebene verankert und förderte gleichzeitig den Zusammenhalt der Regionen.[175] Dies ist beachtenswert – zwar strebten die Unterzeichnerstaaten des EUREK eine reflexive Selbstkoordination an, die Umsetzung sollte aber von der Kommission koordiniert werden und war damit hierarchisch schattiert. Im hier aufgeführten Kontext kann man demnach von einer doppelten Delegierung sprechen: Neue Politikansätze sollten ausprobiert werden, um eine räumliche Entwicklung der EU kohärent zu planen. Auf der anderen Seite durften aber die EU-Raumplanungsinstrumente nicht als Rahmenpläne herhalten, die über anderen Politiken stehen und diese koordinieren würden. Auch eine Kompetenzverschiebung der Raumplanung hin zu einer supranationalen Ebene war nicht beabsichtigt.[176] Das EUREK war kein Rechtsdokument der EU, sondern nur eine Willensbekundung der Mitgliedsstaaten zur engeren Zusammenarbeit und Koordinierung, die eine gewisse Dynamik auslöste.[177] Diese Dynamik ist ein Spiegelbild des Multi-Level-Governance-Systems der EU: Nur die arbeitsteilige Raumverantwortung in der EU ermöglicht die Umsetzung aller im Dokument angegebenen Ziele.[178] Die Mitgliedsstaaten gaben so bewusst den Stift der Koordination aus der Hand, behielten sich aber dennoch alle Rechte vor.

[174] Vgl. ebd., Teil A, 1.5(24).

[175] Dies legt die Grafik nahe. Vgl. ebd., Teil A, 4.1(161).

[176] Viel eher argumentiert das EUREK sehr bescheiden und bittet hinsichtlich der weiteren Beachtung nur um eine Berücksichtigung der formulierten Standpunkte in den nationalen Raumentwicklungsplänen. Vgl. ebd., Teil A, 4.5(184f.) und 4.1(165).

[177] Hier ist der englische, sehr dynamische Begriff "perspective" (European Spatial Development Perspective) definitorisch eindeutiger als das deutsche Wort „Konzept". Es handelte sich um eine Raumentwicklungsschrift, nicht um eine Raumordnungsschrift im territorialen, statischen Sinne.

[178] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 13.

Verlag Dr. Kovač

Die anstehende Erweiterungsrunde der EU im Jahre 2004 bezeichnete das Dokument aufgrund von unterschiedlichen Standards der Raumentwicklung als große Herausforderung.

Von territorialem Zusammenhalt ist im EUREK nur indirekt zu lesen. Es sind aber schon in den zentralen Politikansätzen (nachhaltige Raumentwicklung, Entfaltung regionaler Entwicklungspotentiale und Verbindung von Raum- und Stadtentwicklung) des EUREK die Konzepte der territorialen Integration, des territorialen Ausgleichs und der territorialen Governance angelegt, die sich später in anderen Dokumenten wiederfinden.[179] Die Wirkung der abgestimmten Raumplanung der Staaten der EU sollte auf die im Maastrichter Vertrag benannten Unionsziele der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion abzielen. Von einem eigenen Unionsziel territorialer Zusammenhalt, einem Europäisierungsschub der Raumplanung im rechtlichen Sinne war die Gemeinschaft noch weit entfernt. Das EUREK bildet damit den Beginn der *indikativen Raumplanung*.[180]

Das EUREK entfaltete nicht die erwünschte Wirkung. So fehlten z. B. Evaluationskriterien und dem Papier fehlten Konditionalitäten.[181] Auch

[179] Vgl. ebd., S. 12f., sowie Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 95.

[180] Als Erfolge können die Etablierung des Programms zur transnationalen Zusammenarbeit (INTERREG IIIB), die Etablierung des Netzwerkes zur Raumbeobachtung EPSON und die Übertragung des EUREK auf die Ebene des Europarates gelten. Vgl. Karl-Peter Schön und Welf Selke, „Territoriale Agenda der EU. Ein Ansatz für ein neues Planungs. und Entwicklungsverständnis in Europa“, Informationen zur Raumentwicklung 7/8 (2007), S. 435.

[181] Hier sei kurz auf die Diskussion von Faludi hingewiesen, der auf die Diskrepanz zwischen der Anwendbarkeit und der Umsetzbarkeit des EUREK hinweist. Für ihn hat das EUREK in der Anwendbarkeit (Änderung der Denkprozesse etc.) durchaus einen Erfolg gebracht. Der Umsetzbarkeit (konkrete Projektumsetzung) war aber weniger Erfolg beschieden (EPSON, INTERREG IIC). Vgl. Andreas Faludi, „Das EUREK zwischen Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit,” in Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard

Verlag Dr. Kovač

die mangelnde Koordination der horizontalen Fachpolitiken sorgte für einen schleppenden Prozess.[182] Als uneigentlicher Ratsbeschluss hatte das Papier nur Soft-Law-Charakter und somit wenig Bindungsgehalt.[183] Trotzdem entfaltete das EUREK einen normativen und somit integrativen Charakter, weshalb die fehlende Rechtsform auch als Stärke, als „strenght of weak ties", angesehen werden kann.[184] Das informelle Papier gab so mehr Bewegungsspielraum in Bezug auf die räumliche Entwicklung als jede juristische Vorschrift dies hätte tun können. Ohne eine Kompetenzverschiebung der Raumplanung von nationaler auf europäische Ebene gelang es, eine integrierte Raumpolitik der Mitgliedsländer der EU zu initiieren. Das EUREK gab so einen Anstoß, in weiterer Zukunft die Raumplanungen der Mitgliedsstaaten miteinander abzustimmen, unter der hierarchischen Koordination der Kommission und der reflexiven Selbstorganisation der Mitgliedsstaaten. Die Kommission[185] soll demnach die raumpolitische Integration vorantreiben, für eine kohärente Raumordnung –einen territorialen Zusammenhalt – in der Gemeinschaft sorgen und trotzdem die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung selbstorganisierend einbinden. Das EUREK kann demnach trotz der geringen praktischen Relevanz als ein Musterbeispiel der sektorübergreifenden, weichen

Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 2004).

[182] Karl Peter Schön, "Europäische Integration: VI. Europäische Integration und territoriale Kohäsion," in Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter (Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005), S. 240. So hat auch das einzig konkrete Projekt, das Europäische Raumentwicklungsobservatorium (EPSON), erst 2002 nach verschiedenen rechtlichen Unklarheiten seinen Betrieb aufgenommen.

[183] Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 94. Vgl. auch Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 7 u. 13.

[184] Jürgen Aring und Manfred Sinz, „Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland", disP – The Planning Review 42, Nr. 165 (2006), S. 44.

[185] Zur detaillierten Entwicklung siehe Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 12f.

Verlag Dr. Kovač

Koordination in Fragen der territorialen Governance, des territorialen Ausgleichs und der territorialen Integration der EU durch die Kommission angesehen werden.

3.3 Von Lissabon nach Leipzig: Hinführung zum Beggriff des territorialen Zusammenhaltes in der EU

Die Jahre nach der Verabschiedung des EUREK können als „Prozess eines evidenzbasierten Planungsansatzes" verstanden werden.[186] Die im Jahr 2000 verfasste Lissabon-Strategie der EU hatte den Anspruch, die EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen" und wurde ein Jahr später durch die Strategie von Göteborg um das Prinzip der Nachhaltigkeit ergänzt. [187] Die EU beginnt nachweislich zu realisieren, dass der Raum der EU, das Territorium der Gemeinschaft, eine sehr hohe Bedeutung für die wirtschaftliche (und nachhaltige) Entwicklung der Mitgliedsstaaten hat. Der zweite sowie der dritte Kohäsionsbericht (aus dem Jahre 2003), die Mitteilung über den territorialen Zusammenhalt 2004 und die strategischen Leitlinien von 2005 formen den Begriff des territorialen Zusammenhaltes immer mehr.[188] Dies ist sicherlich auch unter dem Aspekt

[186] Karl-Peter Schön und Welf Selke, vgl. Fn. 180, S. 436.

[187] Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Lissabon-Strategie." (23./24.03.2000 in Lissabon). Vgl. auch L. Servillo, R. Atkinson und A. P. Russo, "Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda," European Urban and Regional Studies 19, Nr. 4 (2012), S. 351.

[188] Der zweite Kohäsionsbericht leitet den Diskurs zur späteren Konkretisierung der territorialen Kohäsion ein. Vgl. Generaldirektion Regionalpolitik Europäische Kommission, "Regional Policy Inforegio – Second report on economic and social cohesion: Part I situations and Trends 3 Territorial cohesion: towards a more balanced development," 2001, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p13_en.htm, Zugriff im Dezember 2013. Auch der dritte

Verlag Dr. Kovač

der Erweiterungsrunde 2004 zu sehen, die das Territorium der EU nochmals massiv veränderte und so die Disparitäten in der räumlichen Entwicklung deutlich aufzeigte.

Die EU schlussfolgert aus den territorialen Ungleichgewichten auf dem europäischen Territorium im Jahr 2004, fünf Jahre nach dem EUREK: „These territorial disparities cannot be ignored, since apart from the serious difficulties in peripheral and outermost areas or the problems of congestion in certain central areas, they affect the overall competitiveness of the EU economy."[189] Territorialer Zusammenhalt wird hier also als etwas begriffen, was über den sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt hinausgeht. Es wird klar, dass territorialer Ausgleich die EU nicht nur intern stärken, sondern auch global besser aufstellen würde. Durch die Addition einer geographischen Komponente in die Ausgleichspolitik der EU

Kohäsionsbericht der Kommission sticht als wichtiges Dokument heraus. Der Bericht hebt die Singularität des territorialen Zusammenhaltes neben dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt eindeutig hervor. Dort heißt es: „The concept of territorial cohesion extends beyond the notion of economic and social cohesion by both adding to this and reinforcing it. In policy terms, the objective is to help achieve a more balanced development by reducing existing disparities, avoiding territorial imbalances and by making both sectoral policies which have a spatial impact and regional policy more coherent. The concern is also to improve territorial integration and encourage cooperation between regions." Europäische Kommission, "A new partnership for cohesion. Convergence competitiveness cooperation. Third report on economic and social cohesion" (Luxemburg, Februar 2004), S. 27, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_en.pdf, Zugriff im Oktober 2012. Diesen integralen Bestandteil der territorialen Kohäsion in der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion greift auch auf das ministeriale Papier aus Luxemburg ein Jahr später auf: Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion, "Scoping document and summary of political messages for an assesment of the Territorial State and Perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Goetheburg ambitions" (20./21.05.2005 in Luxemburg), S. I.

[189] Europäische Kommission, vgl. Fn. 188, S. 28.

Verlag Dr. Kovač

würden auch die Historie, die kulturellen Zusammenhänge und institutionellen Gegebenheiten einer Region besonders beachtet.[190] Der Begriff des territorialen Zusammenhaltes schält sich heraus.[191]

Die Münchner Professoren Battis und Kersten definieren territorialen Zusammenhalt wie folgt: „Territorialer Zusammenhalt ist in einer räumlich differenzierten Gemeinschaft nichts anderes als die normative Beschreibung der Freiheitsentfaltung des einzelnen Bürgers in der Differenz von Zentren und Peripherien."[192] Battis und Kersten erläutern ihren Gedankengang weiter: Territorialer Zusammenhang bedeutet demnach, dass die Freiheit des Bürgers, abgeleitet aus dem Recht der Bürger auf eine netzbasierte Daseinsvorsorge, nur gewährleistet werden kann, wenn er eine minimale Grundvoraussetzung zur Entfaltung seiner Freiheit auf sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet im gesamten europäischen Raum vorfindet. Dies kann nur geschehen, wenn er sowohl in den Zentren als auch in der Peripherie der EU seine Freiheit genießen kann. Freiheit heißt hier nicht nur wirtschaftliche Freiheit, sondern den Lebensort frei wählen zu können. Der Raum ist nicht nur ein wirtschaftlicher Faktor, sondern besitzt eine soziale Komponente.[193] Der dritte Kohäsionsbericht bringt dies auf den Punkt: „[P]eople should not be disadvantaged by wherever they happen to live or work in the Union."[194] Die Qualität des Lebensraumes hat demnach Einfluss auf den Zugang zu wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften der Europäischen Union.[195] Damit jeder

[190] Vgl. Angelika Siehr, vgl. Fn. 8, S. 83.

[191] Zitate in Abbildung 6: Der territoriale Zusammenhalt der EU. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. I. Grafik nach eigener Darstellung.

[192] Diese normative Definition leiten Battis und Kersten aus dem Nachhaltigkeitsgrundsatz der Europäischen Union (Art. 2 und 6 EGV) ab. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 9f.

[193] Vgl. ebd., S. 17.

[194] Europäische Kommission, vgl. Fn. 188.

[195] Vgl. Simin Davoudi, "Understanding territorial Cohesion," Planning Practice and Research 20, Nr. 4 (2005), S. 436.

Verlag Dr. Kovač

in der Gemeinschaft gleiche Chancen besitzt, sollte der Raum diese Chancen zur Verfügung stellen. Alle drei Kohäsionsziele stehen so eigenständig nebeneinander und sind dennoch nicht singulär zu betrachten, da sie sich gegenseitig bedingen. Noch war der territoriale Zusammenhalt in der EU jedoch nicht Unionsziel im rechtlichen Sinne. Diese Verankerung sollte erst im Verfassungsvertrag der EU im Jahr 2004 geschehen, was dann scheiterte.[196]

Am Unionsziel des territorialen Zusammenhaltes wurde jedoch weiter gearbeitet. So stellte ein informelles Ministertreffen 2004 in Rotterdam fest, dass die EU in Fragen des territorialen Zusammenhaltes weiter eng zusammenarbeiten solle, die supranationale Ebene aber keinerlei Interventionsmöglichkeiten in nationale Raumordnungspolitiken bekommen würde.[197] Die Spannung zwischen den raumwirksamen Politiken der Kommission und ihren im Gegensatz dazu bestehenden rechtlich beschränkten Möglichkeiten bestand also weiter.

Verlag Dr. Kovač

[196] Die im gleichen Jahr anstehende Erweiterungsrunde ließ dann die Diskussion und eine neue Debatte über das Unionsziel territorialer Zusammenhalt ein wenig verstummen.

[197] Nur durch diese Grundsatzentscheidung war es möglich, sich zur dritten Dimension der Kohäsionspolitik positiv zu äußern und festzustellen, dass die territoriale Kohäsion neben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion stehen sollte (Punkt 2.1). Europäischer Rat, "EU informal ministerial meeting on territorial cohesion. Presideny Conclusions (29.11.2004 in Rotterdam)." http://www.eu-territorial-agenda.eu/PresidencyConclusions/FINAL%20 CONCLUSIONS%2029-11.pdf, Zugriff im Mai 2012.

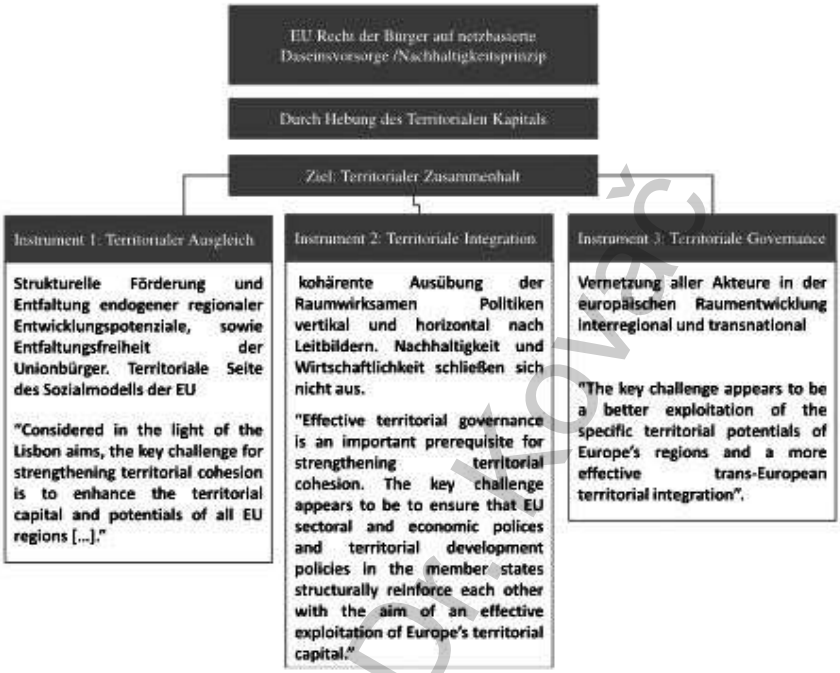


Abbildung 6: Der territoriale Zusammenhalt der EU.

Das EUREK war im Jahr 2004 aus verschiedenen Gründen nicht mehr aktuell, und es wurde von den nationalen Planungsministern eine Überarbeitung gefordert.[198] Mit dem Begriff des territorialen Kapitals wird 2005 ein neuer Begriff eingeführt. Territoriales Kapital zu heben, ist das Mittel zum Erreichen des Ziels des territorialen Zusammenhaltes, das sich mit den Instrumenten des territorialen Ausgleichs und der territorialen

[198] Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 97. Die Gründe waren a) fehlende Legitimität aufgrund der Osterweiterung; b) neue Sachlage aufgrund des dritten Kohäsionsberichtes; c) Hinzunahme der nachhaltigen Entwicklung in der EU (besonders wichtig); und d) langfristige Entwicklungen der EU. "The aim is to set out the themes, priorities and parameters for the development of the policy synthesis document 'Territorial State and Perspectives of the European Union'". Eser, Presidency Conclusion (20./21.05.2005 in Luxemburg).

Verlag Dr. Kovač

Integration erreichen lassen sollte (vgl. Abbildung 6). Ein weiterer wichtiger Aspekt des Treffens in Luxemburg war die Betonung von Bottom-up-Initiativen und die Vermeidung einer einheitlichen EU-Raumplanungsstrategie.[199] Die Minister forderten zwar weiterhin die Aufnahme des territorialen Zusammenhaltes in die EU-Verträge, ohne jedoch etwas an der Struktur der nationalen Raumplanung zu ändern.[200]

3.4 Die Territoriale Agenda der Europäischen Union – TAEU

2005 wurde vom Post-EUREK-Prozess Abstand genommen und ein neues Dokument der territorialen Zusammenarbeit geschaffen: die Territoriale Agenda der Europäischen Union (TAEU). Das Hintergrunddokument der TAEU und die eigentliche TAEU sind nach dem EUREK gewissermaßen der zweite Teil der *indikativen Planungsphase*.[201]

[199] "Strengthening territorial cohesion in the light of the Lisbon aims is not about creating a top-down and separate EU territorial policy but about integrating the territorial dimension into EU and national policies". Eser, vgl. Fn. 198, S. 5.

[200] Rechtlich war man weiter auf dem Stand des EUREK: "This would not require a change in governance philosophy but would create a stronger mandate and responsibility for both member states and Union to promote a coherent approach to territorial development within EU (and national) policies. The Commission would then be required to take account of the territorial dimension of its policy proposals in a more structured way." Eser, vgl. Fn. 198, S. 6.

[201] Vgl. Fn. 68 und Europäische Kommission, „Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union. Stärkung der territorialen Kohäsion unter Berücksichtigung der Lissabon- und Göteborg Strategien. Auf der Grundlage des auf dem Informellen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg diskutierten Rahmendokuments. Ein Hintergrunddokument für die territoriale Agenda der Europäischen Union. Auf der Grundlage des auf dem Informellen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg diskutierten Rahmendokuments." (Berlin, 2007), http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Territoriale-Ausgangslage-und-Perspektiven-der-

Verlag Dr. Kovač

Die TAEU zeichnet sich durch sechs Kernbereiche aus.[202] Das Dokument wird in der Literatur unterschiedlich bewertet. Größte Schwäche der TAEU ist die fehlende horizontale Integration des Papiers im Multi-Level-Governance-System der EU. Zwar werden die vertikalen Fachpolitiken gestärkt, die horizontalen Verknüpfungen aber nicht explizit hervorgehoben, um die Planungshoheit der Mitgliedsstaaten nicht zu beschränken.[203]

Neu und positiv an der TAEU im Vergleich zum EUREK war, dass die TAEU nicht in erster Linie von der Kommission ausgearbeitet wurde, sondern ein Produkt der delegierten Selbstkoordination der Mitgliedsstaaten ist. Die territoriale Dimension der EU wurde so an die Mitgliedsstaaten zurückgespielt und bekam mehr Verbindlichkeit und eine normative Klammer.[204] Es wurde klargestellt, dass die EU weiterhin keine Rechtskompetenzen in der Raumentwicklung, aber durch die Vielzahl an Kompetenzen in raumwirkenden Politiken eine besondere Verantwortung besitzt.[205] In der TAEU wird anders als im EUREK argumentiert: Durch die besondere Rolle der raumwirksamen Politiken der EU sollte die Gemeinschaft auch die Verantwortung in der Raumplanung als Ganzes haben. Die Kommission rückt so mehr in den Mittelpunkt der Europäischen Raumplanung. Außerdem war der Ausbau des Prinzips der

Europaeischen-Union.pdf, Zugriff im Januar 2012. Vgl. auch Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 91.

[202] Diese sind: Polyzentrische Entwicklung und Innovation durch Vernetzung von Stadtregionen und Städten, neue Formen der Partnerschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land, Bildung wettbewerbsfähiger und innovativer regionaler Cluster in Europa, Stärkung und Ausbau der transeuropäischen Netze, Förderung eines transeuropäischen Risikomanagements, insbes. hinsichtlich der Auswirkungen des Klimawandels, verantwortungsvolle Nutzung ökologischer Ressourcen und kultureller Werte als Chance für Entwicklung.

[203] Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 103.

[204] Vgl. ebd., S. 101.

[205] Vgl. Fn. 201, Teil B, 3.3(153).

Verlag Dr. Kovač

Stakeholderbeteiligung, ein Kernelement der territorialen Governance, Teil der TAEU.[206] Die Kommission unterstrich mit der Einbindung die Unionsbürger der EU ihren Anspruch, zum territorialen Zusammenhalt Stellung zu nehmen, was dann in einem EU-Grünbuch zusammengefasst wurde.[207] Europäische Raumplanung macht hier einen Schritt von Government zu Governance.[208] Die EU nutzte die Restriktionen der Mitgliedsländer zum Aufbau eines weichen raumplanerischen Governance-Designs. Eine einheitliche Definition davon, was territorialer Zusammenhalt eigentlich ist, bietet das Papier jedoch auch nicht, und spiegelt damit die unterschiedlichen Vorstellungen einer territorialen Agenda in der EU wider.[209] Das Grünbuch fordert eine „standortbezogene

[206] Vgl. Fn. 68, Teil I(10). Die Minister reagieren damit auf das Weißbuch zum Europäischen Regieren. Europäische Kommission: „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch: Weißbuch Governance“ (25.07.2001), S. 15. Vgl. auch Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 102.

[207] Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke“ (Brüssel, 06.10.2008), http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[208] Vgl. Stefanie Dühr, Claire Colomb und Vincent Nadin, European Spatial Planning and territorial Cohesion (New York: Routledge, 2010), S. 219f.

[209] Vgl. Dirk Ahner und Natascha-Miriam Füchtner. „Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale“. Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10 (2008), S. 543–552. Die von der Kommission genannte Definition ist sehr weit gefasst: “Territorial cohesion is about ensuring the harmonious development of all these places and about making sure that their citizens are able to make the most of inherent features of these territories. As such, it is a means of transforming diversity into an asset that contributes to sustainable development of the entire EU.” Europäische Kommission, “Greenpaper on territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength,” 2008, S. 3, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_en.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Verlag Dr. Kovač

Wachstumspolitik“ (engl. place-based approach), eine klare Aufforderung, Fragen der Territorialität stärker zu beachten.[210]

Eine Botschaft, die die Kommission daraus vernahm, war, dass es “a need to apply an integrated approach to territorial development at the scale of functional cooperation areas” gäbe.[211] Die Kommission sollte zwar Leitlinien bestimmen, die Implementierung vertikal und horizontal aber jeweils unterschiedlich aussehen, d. h., reflexiv selbstorganisiert von Staat zu Staat verschieden sein. Der Ansatz der Makro-Regionalen Strategien wird hier bereits angedeutet. Nicht ein integrativer Ansatz für ganz Europa steht am Ende einer solchen Entwicklung, sondern flexible kleinere, mit einem speziellen Ansatz bedachte Räume mit funktionalen Grenzen – Soft Spaces und Fuzzy Boundaries.[212]

Jede Region, jeder Sektor und jede Akteursgruppe muss entlang der spezifischen funktionalen Themen eigene Mechanismen der Zusammenarbeit – place-based – aufbauen und etablieren:[213] Der Place-based Ap-

[210] Europäische Kommission, vgl. Fn. 207, S. 7.

[211] Europäische Kommission. Directorate General. Regional Policy. Policy Development. Urban development, “Territorial cohesion: unleashing the territorial potential: Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden,” 2009, S. 22, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[212] Dies ist im Übrigen auch die Forderung der meisten Diskussionsbeiträge, die auf das Grünbuch der EU reagiert haben. Vgl. Europäische Kommission. Directorate General. Regional Policy. Policy Development. Urban development, territorial c., vgl. Fn. 211, S. 12.

[213] Hierzu schreibt auch die Kommission im fünften Kohäsionsbericht: “In addition, the regional diversity in the EU, where regions have vastly different characteristics, opportunities and needs, requires going beyond ‘one-size-fits-all’ policies towards an approach that gives regions the ability to design and the means to deliver policies that meet their needs. This is what Cohesion Policy provides through its place-based approach.” Europäische Kommission, “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the

Verlag Dr. Kovač

proach ist nur in Verbindung mit dem Evidence-based Approach (funktionaler, auf Fakten basierender Ansatz – Zuschnitt der Raumpolitik auf bestimmte Prioritäten wie z. B. Klimawandel, Energiesicherheit etc.)[214] und dem Partnership-based Approach, dem engen Zusammenarbeiten der Akteure, zu verstehen.[215] Hierbei ist der Place-based Approach grundlegender Natur und bedingt die anderen Prinzipien.

Place-based planen bedeutet, "to describe not just a spatial focus within policy making but a strategic and integrated approach to governance with different institutional relationships."[216] Der Place-based Approach ist

Regions, and the European Economic and Social Committee: Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion," 2008. Dazu auch: "In a place-based approach policy, public interventions rely on local knowledge […] The goods and services concerned need to be tailored to places by eliciting and aggregating local preferences and knowledge by taking account of linkages with other places. This is where the territorial dimension of cohesion becomes particularly relevant." In Fabrizio Barca, "An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations," Independent Report. Prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, S. XI, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, Zugriff im Februar 2012.

[214] „Thus, the policy-makers were (and still are) interested in fostering the creation of evidence on European spatial development trends in order to better understand the subjects and challenges of their policy. This attitude is reinforced by the fact that European spatial policy hardly has any particular instrument of its own and largely bases its influence on persuasion and cooperation. On order to improve this understanding, convincing information or 'evidence' are key aspects", Kai Böhme und Karl-Peter Schön, "From Leipzig to Leipzig. Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union," DISP – The planning review formerly, 165 (2) (2006), S. 61.

[215] Vgl. Brigitte Ahlke und Karl Peter Schön, "Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa." Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10 (2008), S. 525–542. Siehe auch Michel Delebarre, The Lisbon Strategy and territorial cohesion: Towards a new kind of European Governance (Amsterdam, 28.06.2006), S. 2.

[216] Der Begriff geht ursprünglich auf den Italiener Fabrizio Barca zurück, der im Auftrag der Kommission Vorschläge zur Neugestaltung der Kohäsionspolitik

Verlag Dr. Kovač

nicht unproblematisch, steht doch die Hypothese im Vordergrund, dass potentiell jeder Ort, jeder Raum Entwicklungspotentiale hat, die nur genutzt werden müssten.[217]

Erst der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 verankerte den territorialen Zusammenhalt als Unionsziel. Territoriale Kohäsion wurde neben wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion als Unionsziel in den Vertrag (Art. 2 Abs. 3 Unterabs. 3 EUV) aufgenommen.[218] Allerdings steht die territoriale Kohäsionspolitik unter der geteilten Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedsstaaten (Art. 2c Abs. 2 lit. c VAEU-E).[219] Die vertikale Integration von raumpolitischen Maßnahmen ist somit freiwillig und damit kontingent. Die Kommission wird mit dieser Zieldefinition verpflichtet, ihre raumwirksamen Politiken abzustimmen.[220] Die EU-Fachplanungen (z. B. Agrarpolitik, Umweltpolitik, Verkehrspolitik etc.) nehmen Einfluss auf die Fachplanungen der Mitgliedsländer. Diese Länderfachplanungen haben Einfluss auf die Gesamtplanung der Natio-

Verlag Dr. Kovač

vorlegen sollte. Vgl. Fabrizio Barca, "An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectation: Independet Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy," 2009. Die Definiton geht allerdings zurück auf Udo Götschel, Europa – Region – Kommune: Optimierung europäischer Mehrebenenpolitik durch die Euregio PAMINA?, 1. Aufl. (Baden-Baden: Nomos, 2004), S. 1.

[217] Vgl. L. Servillo, R. Atkinson und A. P. Russo, vgl. Fn. 187, S. 353.

[218] „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: Vertrag von Lissabon", in: Amtsblatt der Europäischen Union.

[219] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 9.

[220] Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 22. Die teleologische Lesart wäre demnach, dass die Union durchaus Befugnisse in raumpolitischen Fragen haben sollte.

nalstaaten. Über dieses Sprungbrett hat auch die EU Einfluss auf die Gesamtplanungen der Länder.[221] Der Kommission kommt somit eine besondere Bedeutung zu: Je abgestimmter die Fachplanungen der einzelnen Sektoren in Fragen der Raumplanung sind, desto größeren Einfluss hat die EU auf die Raumplanung der Mitgliedsstaaten. Die horizontale Vernetzung der Fachkommissionen ist demnach Voraussetzung für die vertikale Vernetzung über Ebenen hinweg. Die Dimension der horizontalen Integration des territorialen Zusammenhaltes fördert Kompetenzen der Kommission in Fragen der vertikalen Raumplanung.

2011 wurde die TAEU unter der ungarischen Ratspräsidentschaft überarbeitet.[222] Immer wieder nimmt das Background-Dokument dieser Überarbeitung Bezug auf die außenpolitische Dimension von place-based Regionalstrategien.[223] Territoriale Regionalstrategien und besonders deren effektive, subsidiäre und partnerschaftliche Governance werden mehrfach in den Dokumenten benannt. Nur so sei ein Mehrwert von Makro-Regionalen Strategien zu erreichen.[224] Hierbei steht besonders die

[221] Beispiel Deutschland: „Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen[.]" Raumordnungsgesetz (ROG) (05.09.2012), § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 2. Bundesministerium der Justiz. „Raumordnungsgesetz" 2012.

[222] EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion, "Territorial Agenda 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions," agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 2011, http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[223] Europäische Kommission, "Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020: presented at the Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary," 2011, S. 13, http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[224] Europäische Kommission, "Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020: Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen," 2011, S. 14.

Verlag Dr. Kovač

territoriale Multi-Level-Governance im Vordergrund, die vielfach nicht ausreichend genutzt werde.[225] Europa wird in diesem Dokument in vier geographische Zonen aufgeteilt, die als Raum mit gemeinsamen geographischen Herausforderungen benannt werden. Zwei dieser Räume ("Central Eastern" und "Northern" Europe) haben zu diesem Zeitpunkt bereits eine Makro-Regionale Strategie, wohingegen "Western" und "Southern" Europe aus unterschiedlichen Gründen noch keine haben.

Makro-Regionale Strategien werden nicht weiter konkret definiert und konkret nur einmal benannt, obwohl zu dieser Zeit die EUSBSR bereits zwei Jahre funktionsfähig hätte sein sollen. Es wird zwar dazu aufgerufen, den integrativen Ansatz der Makro-Regionalen Strategien fortzuführen. Im Moment herrsche noch keine einheitliche Vorgehensweise bei der Etablierung von Makro-Regionalen Strategien in der EU.

Zusammenfassend ist festzustellen: Bis zum Unionsziel des territorialen Zusammenhanges war es von der Gründung der EG bis hin zum Vertrag von Lissabon ein sehr langer Weg, obwohl die Bedeutung des Territoriums zeit- und ebenenübergreifend immer gesehen wurde. Bei einem betrachteten Zeitraum von 1990 bis ins zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ist eine diskontinuierliche Entwicklung in Bezug auf Prioritäten, Zuständigkeiten und Erfolge in der gemeinsamen Raumplanung der EU zu konstatieren.[226] Durch die schrittweise Erkenntnis, dass Raumplanung eine sektorale Querschnittsplanung verlangt, hat sich die „schwache Raumplanung gegenüber den starken Fachplanungen" jedoch langsam durchgesetzt und ist jetzt vertraglich verankert.[227]

Verlag Dr. Kovač

[225] Europäische Kommission, S. 65 und im besonderen S. 85, vgl. Fn. 223.
[226] Vgl. Kai Böhme und Karl-Peter Schön, vgl. Fn. 214, S. 534.
[227] Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 30.

Verlag Dr. Kovač

4 Europäische territoriale Governance als Teil des territorialen Zusammenhaltes

Das Konzept der territorialen Governance gewann in Luxemburg 2005 an Struktur. Die Raumplanungsminister verdeutlichten, dass sich das Ziel der territorialen Kohäsion nur im Multi-Level-Governance-System der EU realisieren lasse. Durch die Einbeziehung verschiedener Ebenen in die Raumplanung nimmt die Abstimmungs- und Netzwerkkomplexität deutlich zu.[228,229] Wenn territoriales Kapital gehoben werden soll, ist eine bessere Vernetzung dieser vertikalen und horizontalen Strukturen im Multi-Level-Governance-System der EU vonnöten. Die EU definiert ihren Governance-Ansatz – die Europäische Territoriale Governance (ETG) – in Bezug auf raumplanerische Tätigkeiten 2005 wie folgt:

> Territorial governance is the manner in which territories of a national state are administered and policies implemented, with particular reference to the distribution of roles and responsibilities among the different levels of government […] and the underlying processes of negotiation and consensus building […] EU policies have an impact on territorial developments in two ways: Direct impacts, by providing information and subsidies (carrots) and measures that restrict development options (sticks) and indirect impacts by stimulating new economic activity […] introducing new territorial concepts […] creating new administrative relationships […], redrawing mental maps […] or providing information[.][230]

[228] Vgl. Angelika Siehr, vgl. Fn. 8, S. 84.

[229] Ebd.

[230] MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union, "Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005, A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union," http://www.

Verlag Dr. Kovač

In der späteren TAEU heißt es: „Territorialer Zusammenhalt kann nur in einem intensiven und kontinuierlichen Dialog aller Akteure der räumlichen Entwicklung angegangen werden. Diesen Prozess der Zusammenarbeit bezeichnen wir als ‚Territorialen Zusammenhalt'."[231] Das Ziel des territorialen Zusammenhalts zur Hebung des territorialen Kapitals hatte also seine Methode gefunden: die ETG.[232] ETG als Place-based Approach hat nicht als Ziel "to standardise territories and make them all equal, but [it] seeks to address the largest gaps while taking into account territorial and regional diversity."[233,234] Strategisch erfordert dies eine Reduzierung von Top-Down-Initiativen und separaten Raumplanungsschritten der Mitgliedsländer. Es rücken integrative Ansätze in den Mittelpunkt.

2013 wurde eine EPSON-Studie veröffentlicht, die sich den Dimensionen der territorialen Governance annimmt. Ihr zufolge wird territoriale Governance durch fünf Prinzipien beschrieben: Co-ordinating actions of actors and institutions; integrating policy sectors; mobilizing stakeholder participation; being adaptive to changing contexts; realizing place-based/territorial specificities and impacts. Diese überschneiden sich mit denen in der vorliegenden Arbeit herausgestellten Governance-

Verlag Dr. Kovač

bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspctives-of-the-European-Union.pdf, Zugriff im März 2010.

[231] Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, "Territorial Agenda of the EU (Agreed on 25 May 2007)," 2007, S. Punkt 5, http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[232] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 26.

[233] Michel Delebarre, vgl. Fn. 215, S. 5.

[234] Ebd.

Dimensionen: flexible Prozesse, funktionale Strukturen und interagierende Akteure.[235] Diese fünf Prinzipien lassen sich an Hand von zehn Indikatoren beschreiben: Policy Packaging, Leadership, Capacity, Legibility, Democratic Anchorage, Transparency, Reflexivity, Adaptability, Subsidiarity, Relationality.

Das dynamische Konzept der ETG stellt Fragen nach der demokratischen Legitimität dieser Form von Steuerung. Alle Prä-TAEU-Raumakteure im Mehrebenensystem der EU waren öffentlich-rechtliche Personen, die die ETG als demokratisches Prinzip legitimieren. Wie sieht diese Legitimation aus, wenn flexiblere Prozesse und funktionalere Strukturen mit nicht demokratisch legitimierten Akteuren agieren? Die Betrachtung ist nur durch einen Perspektivwechsel möglich, indem nicht nach der direkten, sondern nach der indirekten demokratischen Legitimation gefragt wird.[236]

Personell legitimiert ist die Einbindung privater Akteure mit einem Perspektivenwandel von einer demokratischen Input-Legitimation zu einer effizienten Output-Legitimation.[237] Die Einbeziehung von privaten

[235] Peter Schmitt et al., vgl. Fn. 86. Um keine Verwirrung der Dimensionen zu schaffen, wird diese Arbeit die von Schmitt et. al. aufgestellten Dimensionen der territorialen Governance als Prinzipien der territorialen Governance bezeichnen.

[236] Gedankengang hauptsächlich nach Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 33.

[237] Kersten macht darauf aufmerksam, dass es verschiedene demokratische Legitimationszusammenhänge gibt. So lassen sich funktionelle, institutionelle, organisatorische, personelle und sachlich-inhaltliche Legitimationen feststellen, die sich alle vor dem Hintergrund des nationalen Verfassungsstaates begründen lassen. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und der Europäisierung werden jedoch neue Legitimationsbausteine entwickelt wie z. B. die Betroffenheitspartizipation und Modi der Output-Legitimation. Gerade letztere sind als Legitimationsbausteine bei Netzwerkarrangements von entscheidender Bedeutung. Siehe Jens Kersten, "Governance in der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft," in: Perspektiven der Governance-Forschung, hg. v. Edgar Grande und Stefan May (Baden-Baden: Nomos, 2009), S. 53f.

Verlag Dr. Kovač

Akteuren stärkt deren Sachverstand und erhöht die Effizienz der territorialen Governance-Leistung. Es werden private Akteure für europäische Raumplanungsleitlinien (Europäisierung der privaten Raumplaner), z. B. bei Fragen der Nachhaltigkeit oder der polyzentrischen Entwicklung, sensibilisiert. Zusätzlich speisen staatliche Akteure demokratische Legitimation in territoriale Arrangements. Diese koordinieren und agieren entlang rechtstaatlicher Prinzipien (Accountability).

Sachlich-inhaltlich ist ETG legitimiert, da sie als „informelles Planungsinstrument […] die TAEU [in] das Netzwerk normativ integrieren" kann. Die Leitbilder der TAEU entsprechen demokratischen Verfassungsprinzipien. Werden diese durch das Instrument der ETG umgesetzt, ist diese dadurch demokratisch legitimiert.

Institutionelle Legitimation erfährt die ETG durch das Multi-Level-Governance-System der EU. In ihr wird die ETG durch öffentliche Akteure ausgeübt. Die geteilte Verantwortung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten machte es sukzessive möglich, der EU die Aufnahme einer territorialen Komponente in ihren Zielkatalog zu erlauben. So hatte kein Raumakteur einen übergroßen Einfluss auf die Entwicklung der Gemeinschaft. Dies entspricht den „funktionalen Strukturbedingungen von Raumentwicklung im Mehrebenensystem."[238]

Der Kommission wird bei der Implementierung der territorialen Governance eine besondere Rolle zugeschrieben. Zusammen mit den Raumplanungsministern sollte sie eine „Awareness-Raising"-Kampagne starten, um die territoriale Kohäsion in den verschiedenen Ebenen der Union (vertikal und horizontal) zu verankern.[239] Während der Ausarbeitungen zum Verfassungsvertrag erhoffte sich die Kommission eine besondere Verantwortung bei der Steuerung der territorialen Governance der Gemeinschaft. Die Kommission könnte, so ihre Annahme, die

[238] Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 25.
[239] Vgl. Fn. 188, S. III und S. 6.

Verlag Dr. Kovač

Schaltstelle werden, um einen „space based approach through information and dialogue“ über die Kohäsionsfonds bzw. durch die bessere Koordinierung der sektoralen Politiken im Multi-Level-Governance-System zu gewährleisten.[240] Für sie ist “Territorial Governance – improving coherence through cooperation.”[241]

Die Dialog- und Informationsfunktion der Kommission klingt initial nach einem weichen Governance-Design. Durch die Bereitstellung von Geldmitteln in den Strukturfonds ist dieses Design aber nicht ausschließlich weich, sondern orientiert sich an harten monetären Gegebenheiten. Die Kommission steuert seit dem EUREK über die INTERREG-Programme (seit 2009 bekannt unter dem Namen Europäische Territoriale Zusammenarbeit – ETZ) bereits indirekt die Raumplanung.[242] Diese Programme sind erfolgreich, da sie Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen des Multi-Level-Governance-Systems der EU zusammenbringen. Sie sind in dem Sinne „Katalysatoren für die Europäisierung der Raumplanung geworden[.]“[243]

Ist die Kommission mit dieser Vernetzungs- und Dialogstrategie erfolgreich, schafft sie es, das Prinzip des territorialen Zusammenhaltes auf das Engste mit der Frage der europäischen Integration zu verbinden, dann

[240] “The Commission would then [after the Ratification of the EU Constitution] be required to take account of the territorial dimension of its policy proposals in a more structured way.” Europäische Kommission, “Scoping document and summary of political messages for an assessment of the territorial state and perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions,” 2005, S. 6, http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_fin.pdf, Zugriff im November 2013.

[241] Andreas Faludi, S. 12, vgl. Fn. 162.

[242] In der Periode 2007–2013 wurde das Programm INTERREG in seiner vierten Auflage unter dem Namen „Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ – ETZ – fortgesetzt. Siehe hierzu Kapitel 4.5 ab S. 130.

[243] Angelika Siehr, vgl. Fn. 8, S. 84.

Verlag Dr. Kovač

würde die europäische Raumentwicklung „zu einem Motor der europäischen Integration", getrieben von der Europäischen Kommission.[244]

4.1 Bedeutungszuwachs der relational-funktionalen Regionen

Die Makro-Regionalen Strategien der Europäischen Union im Ostsee- und Donauraum richten sich vor allem an die Regionen entlang von Flusseinzugsgebieten der Donau oder an Ostseeanrainerregionen. Von daher rückt die Region als Untersuchungsgegenstand der territorialen Governance in den Fokus und soll hier kurz vorgestellt werden.

Types of Regions	Territorial regions	Functional regions
Types of Spaces	• Territorial spaces Defined by political and administrative territories	• Functional spaces Defined by functional relationships
Boundaries	• Distinct and stable boundaries • Shift of competencies between levels (devolution, decentralization)	• Flexible, shifting territorial boundaries • May differ from territorial boundaries • Intersecting memberships
Tasks	• Multi-functional institutions • Tasks and responsibilities clearly defined	• Task-specific institutions

[244] Ebd., S. 81.

Verlag Dr. Kovač

Institutional design	• Traditional forms of regional Governance	• New forms of regional Governance such as public-private partnerships • Regionally integrated networks • Inter-municipal and inter-regional cooperation

Tabelle 2: Territoriale und funktionale Regionen

Die Notwendigkeit, starke Regionen im europäischen Mehrebenensystem zu haben, ist nicht neu. Einzelne Kommunen sind für viele raumplanerische Aufgaben zu klein und geraten an ihre Kapazitätsgrenzen, weshalb die Regionen im Multi-Level-Governance-System der EU bereits zum Ende der 1970er-Jahre als politische Steuerungsinstanz große Aufmerksamkeit erfuhren.[245] Sub-regionale Gruppierungen hatten immer wichtige politische Funktionen, sei es die Brücken- oder Fazilitatorenfunktion, der Wissens- und Know-How-Transfer nach der Wende 1989 oder eine rein integrative Funktion bei EU- und NATO-Beitritt der ehemaligen Ostblockländer. Unter sub-regionaler Integration wurde im Allgemeinen eine EU-/Nicht-EU-Kooperation verstanden, um zukünftige Beitritte zum Unionsterritorium zu organisieren. Oftmals waren und sind

[245] Vgl. Katrin Weiß, Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz: Das Beipiel Regionen Aktiv (Dissertation, Universität Dortmund, 03.08.2007), S. 22, https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/24715, Zugriff im Oktober 2012.

Verlag Dr. Kovač

diese Gruppierungen aber unterbesetzt, unterfinanziert oder ohne Sanktionskraft.[246] Sub-regionale Integration im heutigen Sinne meint dagegen eher Kooperationen für den europäischen Ausgleich.[247]

Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise und die sich immer weiter vergrößernde Gemeinschaft wird die Region seit einiger Zeit stark wahrgenommen[248]

> denn Regionen sind einerseits „klein genug", um den Aufbau von vertrauensvollen Partnerschaften und tragfähigen Kooperationen und Identifikationen zu ermöglichen. Andererseits sind Regionen „groß genug", um auch ökonomische Entwicklungen beeinflussen zu können."[249]

Hierbei kann zwischen territorialen und funktionalen Regionen unterschieden werden, wie Tabelle 2 deutlich macht.[250]

Wie deutlich wird, sind territoriale Regionen eng mit dem Governance-Typ 1 von Marks verbunden, funktionale Regionen eher mit Governance-

[246] Nach Cottey zitiert bei Stefanie Dühr, "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperatino in the EU?," 2011, S. 17, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-en.pdf, Zugriff im Februar 2012. Vgl. auch Martin Dangerfield, Europe's Macro-Regions: Integration through territorial Cooperation (Brüssel, 13.10.2010). http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/europe-macro-regions-cooperation.aspx, Zugriff im Mai 2012, der einen generellen Überblick über ca. 21 Organisationen mit über 160 Memberships in ganz Europa auflistet.

[247] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, "Europe 2020 and Macro-Regional Europe: Coping with the Prospect of Differentiation in the EU," in: European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis, hg. v. Attila Ágh (Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts, 2011), S. 270f.

[248] Vgl. Anwen Elias, "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics," Regional & Federal Studies 18, Nr. 5 (2008), S. 483.

[249] Zit. bei Katrin Weiß, vgl. Fn. 245, S. 1.

[250] Grafik nach Kristine Kern und Stefan Gänzle, "EU Macro-regional Strategies: a new mode of European Governance" (Passau, 05.09.2012).

Verlag Dr. Kovač

Typ 2.[251] Vermischen sich beide Typen in einer Region, wird wissenschaftlich von experimentellem Regionalismus gesprochen.[252] Dietrich Fürst nennt dies regionale Governance, Governance mit funktionalem und territorialem Bezug.[253] Regionale Governance wird definiert als:

> bewusste, absichtsvolle und speziell legitimierte Interaktion zwischen SchlüsselakteurInnen aus gesellschaftlichen Subsystemen […] in einer definierten Region, mit dem Ziel der Beeinflussung der sozioökonomischen Entwicklung in Richtung eines gemeinsam formulierten Zielzustands[.][254]

Diese beruht auf vier Merkmalen:[255]

- Regionen haben Zugriff auf ein engmaschiges Netzwerk an qualifiziertem Personal, Wissen und Technik.

Verlag Dr. Kovač

[251] Vgl. Kapitel 2.1 ab S. 49.

[252] "Experimental regionalism comes in two ways: territorial regionalism and functional regionalism. 'Territorial' refers to a spatially defined region where 'regional actors' are the major stakeholders within that region. 'Functional defines sectoral approaches mobilizing the issue-bound stakeholders where the definition of the 'region' is of minor importance or even irrelevant." Dietrich Fürst, "The role of experimental regionalism in rescaling the German state," European Planning Studies 14, Nr. 7 (2006), S. 61.

[253] Vgl. Dietrich Fürst, "Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance", Informationen zur Raumentwicklung, 8/9 (2003), S. 443. Fürst macht aber auch darauf aufmerksam, dass diese These noch diskutiert wird. Immer mehr Akteure (vor allem ökonomische Akteure), sind daran interessiert, den Raum zu überwinden, um ihr Geschäftsfeld auszuweiten. Fürst macht auf den Unterschied zwischen den Begriffen der regionalen Governance und der regionalen Selbststeuerung aufmerksam. Regionale Selbststeuerung besteht in den meisten Fällen aus politisch-administrativen Akteuren. Regionale Governance ist daher eher weicher zu verstehen, da Netzwerke und nichtstaatliche Akteure einen hohen Einfluss haben; vgl. ebd., S. 441f. Diese Arbeit verwendet daher den Begriff der regionalen Governance.

[254] Robert Lukesch, Harald Payer und Jutta Rabenau, „Abschlussbericht Modul 1. Ländliche Entwicklung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems", 2006, S. 6.

[255] Vgl. Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 441ff.

- Zum zweiten zieht sich der Staat mehr in seine Kernfunktion zurück. Der Staat beschreitet also einen Weg zwischen reinem Interventionsstaat und dem sich zurückziehenden neoliberalen Staat: Er wird zu einem kooperativen Staat.[256]
- Weiter sind lokale Strukturen oft zu klein, um in bestimmten Sektoren (Müllabfuhr etc.) Akzente zu setzen.
- Und zum vierten hat die translokale Arbeitswelt einen erheblichen Einfluss auf die Stärkung der Region.

Die territoriale Komponente wird hierbei von staatlichen Akteuren vertreten, da diese sich einem territorial gebundenen Wahlvolk verantwortlich fühlen. Interessenvielfalt kann hier zu Blockaden führen, Planungsmanipulationen sind nicht auszuschließen, um einem Autonomieverlust der Region vorzubeugen.

Die funktionale Komponente wird eher von Akteuren vertreten, die entlang von Sektoren arbeiten. Dies ist zwar in der Themenfindung einfacher, aber daher auch exklusiver und in Bezug auf eine Region als Ganzes fragmentierend und nicht nachhaltig.[257]

Regionale Governance hat demnach – auch im Sinne von Voogd und Woltjer – laut Voogd mindestens drei Funktionen: eine „development function" (Stimulation der Entwicklungsmöglichkeiten einer Region) eine „integration function" (horizontale und vertikale Vernetzung) und eine „conformance testing function" (Kontrolle der einheitlichen Entwicklungspläne lokaler Ebenen durch die Regionalplanung).[258]

Verlag Dr. Kovač

[256] Vgl. Michael Zürn, vgl. Fn. 138, S. 65. Vgl. Kapitel 2.5 ab S. 71.
[257] Vgl. Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 442.
[258] Vgl. Henk Voogd und Johan Woltjer, "From Government to Governance: Actor Participation in Regional Planning," in: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter (Aldershot, England, Burlington, Vt.: Ashgate, 2007), S. 76.

Wie eine Region diese Funktionen nutz, hängt von ihrer Steuerung ab. Hierbei spielen flexible Strategien, erfolgreiche Netzwerkmanagementprozesse, einheitliche Verhaltensregeln und transparente Nutzen- bzw. Kostenverteilungen eine größere Rolle als hierarchische Vertreterversammlungen und die Finanzausstattungen der Regionen. Es kommt vielmehr auf die Gestaltung des sozialen Raums an, als auf den Raum an sich. Eine gute regionale Governance nutzt intellektuelles (Know-how, Wissenstransfer), politisches (Lernprozesse, kollektives Handeln) und soziales Kapital (wechselseitiges Vertrauen, emotionale Bindungen etc.).[259] Zusammenfassend gesagt: Eine gute regionale Governance kann das territoriale Kapital eines Raumes am ehesten heben.

Die oben beschriebenen allgemeinen Governance-Dimensionen gelten auch für Regionen und damit für regionale Governance. Unterstützt wird dies durch ein System von Regeln, Normen, Konventionen, die förmlicher und/oder ungeschriebener Art sein können.[260] Das Kernmerkmal für regionale Governance ist die Betonung der delegierten Selbstkoordinierung der Regionen.[261] Dadurch hat regionale Governance immer einen integrativen Charakter, weil sie staatliche Ebenen mit dem zweiten und dritten Sektor verbindet.[262] Meist werden auch Leitprojekte der Zusammenarbeit benannt.

Regionale Governance besteht aus mehreren Phasen der Zusammenarbeit.[263] Die Initiativphase (Beginn der Kooperation,

[259] Vgl. Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 448.

[260] Dietrich Fürst, vgl. Fn. 55, S. 371.

[261] Dietrich Fürst, „Regional Governance – zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft", in: Demokratien in Europa, 1. Aufl., hg. v. Ines Katenhusen und Wolfram Lamping (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003), S. 252.

[262] Vgl. Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 13.

[263] Ich berufe mich hier auf eine Einteilung von Dietrich Fürst und Herbert Schubert, „Regionale Netzwerke zwischen Bindungen und Optionen: Über die informelle

Verlag Dr. Kovač

Aufgabenverteilung, Einsetzen von Lenkungsgruppen), die Mobilisierungsphase (Ausweitung der Akteure mit unterschiedlicher Motivation – Vorteile der gemeinsamen Kooperation oder schlichtes „Dabeisein", um nicht den Anschluss zu verlieren[264]), die Frustrationsphase (erste Schwierigkeiten der Zusammenarbeit, gemeinsames Ziel gerät aufgrund der Langfristigkeit aus den Augen), der Normalisierungsphase (Stabilisierung der Netzwerke, Institutionalisierung der Lenkungsgruppen, Regeln und Verfahren erhalten legitimierenden Charakter) und der Stagnationsphase (Gefahr des Scheiterns je nach Frustrationsgrad, Blockaden werden ggf. durch hierarchische Strukturen und Einführung von Mehrheitsentscheidungen gelöst). Die Länge der Phasen hängt von den Vermittlern ab, welche Moderations-, Führungs-, und Managementaufgaben übernehmen müssen. Der Vermittler muss in der Lage sein, Kommunikationsverdichtungen nicht gegen Außeneinflüsse abzuschotten, um strukturkonservativen Kräften nicht die Netzwerkkontrolle zu überlassen. Auch gegen Überreaktionen im Netzwerk muss der Vermittler gewappnet sein, damit nicht Schnellschüsse ohne Alternativprüfung bedrohliche Konsequenzen für ein Netzwerk nach sich ziehen.

Die Kernfrage der Steuerung von Regional Governance bezieht sich auf die in Kapitel 2.2 genannten Steuerungsmechanismen von Governance. Erste Annahme ist, dass die Verflechtung der Akteure in Netzwerken das Hauptmerkmal von Regionaler Governance ist, egal ob intern in der Region oder extern zu anderen Ebenen.[265] Zweite Annahme ist, dass auf die Prozesse, Strukturen und Akteure der regionalen Governance immer ein

Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen", Geographische Zeitschrift 89, Nr. 1 (2011), S. 18f.

[264] Sollten in einem Netzwerk mehr in die zweite Kategorie fallen, kommt es schneller zu Phase 3.

[265] Vgl. Arthur Benz, "Governance: Regional Governance," in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter (Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005).

Verlag Dr. Kovač

Schatten der Hierarchie fällt. Dies ist schon während der Etablierung von regionalen Governance-Arrangements zu beobachten, da diese oftmals von externen Impulsen initiiert werden und deren Handlungslogiken unterliegen. Auch institutionelle Schranken und Regulierungen von weiteren höheren Ebenen können solche Schatten sein. Diese Schranken können, genauso wie die Schaffung von Parallelstrukturen, sogar zu kontraproduktiven Ergebnissen und strukturellen Friktionen in regionalen Netzwerken führen.[266]

Um Friktionen vorzubeugen, braucht regionale Governance ein Mindestmaß an Transparenz und Verlässlichkeit, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und ein hohes Konfliktlösungsniveau, um institutionelle Verfahrensregeln zu etablieren.[267] Diese Verfahrensregeln ermöglichen es, die Region nach innen und nach außen zu führen und Ressourcen für die regionale Strukturfestigung aufzubringen. Die Akteure eines regionalen Governance-Designs reagieren dabei sehr unterschiedlich: Politisch-administrative Akteure bevorzugen klare Governance-Richtlinien, um keinem Autonomieverlust oder Kompetenzeinschränkungen zu unterliegen. Wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure sind viel eher an Kooperationen und Prozessen der Problembearbeitung interessiert. Wie ein Akteur eingebunden wird, hängt vom Governance-Design des Problembearbeitungsprozesses in einer Region ab. Hierbei sind organisierte Akteure leichter in Beteiligungsverfahren einzubinden, stehen diesen aber ggf. aus institutionell bedingten Entwicklungspfaden abweisend gegenüber. Bürgerorganisationen sind oftmals vielsprachig und divers, dafür aber in der Regel kooperativer.

Der Diskurs zu Fragen der regionalen Governance beschreibt den Sichtwechsel auf die Region, im Gegensatz zu Debatten um „old regionalism“, der eine Region von außen definiert. Sie ist top-down betrachtet

[266] Vgl. Katrin Weiß, vgl. Fn. 245, S. 24.
[267] Im Folgenden nach Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 445f.

Verlag Dr. Kovač

für den Gesamtcharakter der staatlichen wirtschaftlichen Entwicklung mitverantwortlich.[268] Neuere „New-Regionalism"-Diskussionen stellen die eigenständige Rolle der Regionen, die durch gemeinsame Initiativen von unten Mitgestaltungsmacht innerhalb des Multi-Level-Governance-Systems der EU haben, in den Vordergrund.[269] New Regionalism wendet sich eher der regionalen Identität zu. Er untersucht die funktionalen Logiken der konsensualen, inner-regionalen Zusammenarbeit zwischen vertikalen und horizontalen Stakeholdergruppen.[270] Bei dieser dynamischen Bottom-up-Sicht ist die Abgrenzung einer Region sehr viel schwieriger als bei staatlichen Grenzen. Paasi schreibt dazu:

> Current "new regionalism" is […] characterized by multidimensionality, complexity, fluidity and non-conformity and by the fact that it involves a variety of state and non-state actors that often come together in rather informal ways […] New regionalism is both the context and result of the ongoing *re-scaling* of the state.[271]

[268] Vgl. Clara M. B. Berkkan, Ulrik K. Olsen und Lena Tempel, Macro-regional Strategies in the European Union: A new form of governance? (Master Semester Project, Roskilde University, 2009), S. 27, http://www.cespi.it/GOVMED/Macro-Regional%20Strategies.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[269] Eine kurze Übersicht steht ebd., S. 26f.

[270] Mojca Kodric, Applying Indicators of Successful Subregional Policy to Assess Potential Contribution to Regional Stability and Co-operation: The Case of the EU Strategy for the Danube Region (Masterthesis, College of Europe, Year 2010–2011), S. 5.

[271] Anssi Paasi, "The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe," Review of International Studies 35, S1 (2009), S. 127f. Vgl. auch "New regionalism includes elements of harmonising of market regulations, legal regulation, liberalizing movements of labour and investments and setting up institutional structures needed for governance and coordination. At its best 'new regionalism' creates identity and common commitments to the outside world. The European Union is the most advanced product of 'new regionalism'." in Antola Esko, "EU Baltic Sea Strategy," 2009, S. 12, http://www.kas.de/wf/doc/ kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753, Zugriff im Januar 2012.

Verlag Dr. Kovač

Regionen sind nicht mehr nur als „bounded territorial entities" zu denken, sondern gehen funktional über administrative Einheiten hinaus.[272] Ash Amin argumentiert daher für einen eher relationalen Regionenbegriff, der sich gut mit Draudes erweitertem Raumbegriff verbinden lässt.[273] Die Folge ist eine Neukonfiguration der territorialen Begrifflichkeit, in welcher Prozesse, Strukturen und Akteure immer flexibler, funktionaler und interaktiver werden. Durch die Kreation von – gedanklich – fluiden Grenzmarkierungen (Fuzzy Boundaries) entstehen Soft Spaces.[274] Es werden administrative Hierarchien aufgelöst, da eine funktionale, transregional-subnationale Zusammenarbeit im Mittelpunkt steht: „This results in a complex mosaic of actors and institutions with different agendas and partially overlapping territorial interests and responsibilities."[275] Bekannte Governance-Strukturen wie Hierarchie, Netzwerk, Verhandlungen und Wettbewerb sind nicht mehr einfach auszumachen, da das Arrangement von Politiken nun „untidy" und „disjoined" ist.[276] Pluralistische, institutionelle und personelle Umordnungen sind die Folge. „The sum is cities and regions without prescribed or proscribed boundaries."[277] Die Folge sind neue Steuerungslogiken, wie sie die der Europäischen Union beschreiben. Grenzen im herkömmlich nationalen – administrativen – Sinne sind in einer Welt des 21. Jahrhunderts damit antiquiert, weil es „no definable regional territory to rule over" mehr gibt."[278] Georg Simmel fasst dies zusammen: „Die Grenze ist nicht eine räumliche Tatsache mit

[272] Caitríona Carter und Romain Pasquier, vgl. Fn. 30, S. 282.
[273] Ash Amin, "Regions Unbound: Towards a new Politics of Place," Geografiska Annaler 86B, Nr. 1 (2004), S. 33. Amin benutzt diese Definition auch für Städte, was hier aber keine Rolle spielen soll.
[274] Vgl. Kapitel 2.5 ab S. 71.
[275] Dominic Stead, vgl. Fn. 150.
[276] James Meadowcroft, "Politics and Scale: some implications for environmental governance," Landscape and Urban Planning 61, 2/4 (2002), S. 178.
[277] Ash Amin, vgl. Fn. 273, S. 34.
[278] Ebd., S. 36.

Verlag Dr. Kovač

soziologischen Wirkungen, sondern eine soziologische Tatsache, die sich räumlich formt."[279] Grenzen von Staaten und Regionen werden zu symbolischen Außenmarkierungen, die nicht Territorien, sondern Gesellschaften voneinander abgrenzen.[280]

Regionen können demnach durch Akteure entstehen und verblassen.[281] Politische Geographen machen jedoch darauf aufmerksam, dass Grenzen vorhanden sind und diese nicht für eine eventuelle Komplexitätsreduzierung abgeschafft werden können. Eine Rekonzeptionalisierung des Regionenbegriffs hingegen ist für das Verständnis von Grenzen und ihrer Funktionsweisen im Rahmen der Makro-Regionalen Strategien unerlässlich.[282]

Verlag Dr. Kovač

---

[279] Georg Simmel, Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (Frankfurt am Main, 1992), S. 695.

[280] Stefanie Stockhorst und Achim Landwehr, vgl. Fn. 16, S. 170. Vgl. auch Geoff Porter und Gert de Roo, vgl. Fn. 146, S. 9. "[T]he region is therefore not viewed as 'unbounded', but as a political space whose multiple frontiers (regulatory, representational) are in a constant process of being produced and re-produced—including their scope and meaning. […] [I]n their interactions with global/EU/domestic influences, actors will mobilize to reconstitute former boundaries, endow them with new meanings and/or institutionalize new frontiers of public policy action." In: Caitríona Carter und Romain Pasquier, vgl. Fn. 30, S. 287.

[281] Zum Entstehungsmodell von Regionen siehe Björn Hettne und Fredrik Söderbaum, "Unisa Online – hetne98," http://www.unisa.ac.za/default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=11583&P_ForPrint=1, Zugriff im Mai 2013. Paasi unterscheidet Hettnes erste Phase noch einmal in zwei unterschiedliche Phasen, wobei Phase 1 bei Paasi rein territorial ist und Phase 2 dann erst die symbolische, soziale Schaffung der Region in Reden und Interpretationen bedeutet. Vgl. Paasi, Anssi, vgl. Fn. 271, S. 133.

[282] "All this means that while the disappearance of boundaries (and the state) is a popular theme in much current research, we cannot 'write' boundaries away in our academic discourses […]. What we can do is to re-conceptualize them to understand the functions and meanings they have played in the construction of 'territorial traps' at various spatial scales." A. Paasi, "Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity," European Urban and Regional Studies 8, Nr. 1 (2001), S. 17.

Regionalisierungsprozesse sind von einer ständigen Bewegung gekennzeichnet, weshalb von verschiedenen simultan existierenden Vorstellungen von Region gesprochen wird. Regionalisierungsprozesse sind demnach immer ein Prozess von etwas, nie das Ergebnis.[283] Was eine Region ist, ist abhängig vom Diskurs über eine Region – ganz nach der Definition des erweiterten Raumbegriffs. Diese theoretischen Konzeptionen von Region können durch tägliche Einübung zu einer „collateral reality" führen, die sich – ohne große Überlegungen – jeden Tag neu reproduziert und damit stabil wird. So entstehen Regionen und regionale Selbstbilder, amorphe Konstellationen, wie Makro-Regionen es sind.[284]

Mit dieser Annahme richten sich Makro-Regionale Strategien an europäische Regionen, die sowohl territorial als auch funktional beschrieben werden können. Kernelemente einer solchen Definition von Region sind Begriffe wie Vernetztheit, Interaktion und Interdependenz.[285] Diese Begriffe spiegeln sich in der oben geführten Governance-Diskussion wieder und lassen erkennen, dass Regionen oft mit einem weichen Governance-Design erfolgreicher gesteuert werden können als mit einem administrativ-harten Governance-Ansatz, denn „oft werden formal verbindliche Entscheidungen durch staatliche und kommunale Institutionen getroffen, während im regionalen Raum Kooperationsprozesse und Netzwerke dominieren."[286]

Verlag Dr. Kovač

[283] Vgl. Clara M. B. Berkkan, Ulrik K. Olsen und Lena Tempel, vgl. Fn. 268, S. 30.
[284] Vgl. Jonathan Metzger und Peter Schmitt, vgl. Fn. 43, S. 268.
[285] "Networking and multi-level government have thus become a significant preoccupation for regional administrations, which must communicate and negotiate with other levels of government, for example to ensure the consistency of local plans with one another and with regional plans, as well as arguing for resources from their own and other governments and the EU." Vgl. Howard Elcock, "Regional Futures and Strategic Planning," Regional & Federal Studies 18, Nr. 1 (2008), S. 88.
[286] Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 15.

Auch regionale Prozesse müssen gesteuert und umgesetzt werden. Regionale Administrationen sind für die Durchführung – nicht zwangsweise für die Planung – von territorialen Strategien die entscheidenden Räume. Dies ist auch im Fall der Makro-Regionalen Strategien nachzuweisen, wo Aktionspläne von supranationaler Ebene formuliert werden, die dann aber auf regionaler Ebene von regionalen Akteuren umgesetzt werden sollen. Der Vorteil einer dezentralen Steuerung von zentral-territorialen Strategien hat drei Gründe: Erstens sind große Strategien genereller Natur. Zweitens sind strategische Großplanungen langfristig. Dies hat Auswirkungen auf die entsprechenden Menschen, die sich mit ihren Fragen wiederum an den regionalen Zuständigkeitsbereich wenden. Drittens kontextualisieren die Strategien die Planungsschritte einer Region und machen so eine Detailplanung innerhalb der Region und mit den angrenzenden Regionen erst möglich.[287] Makro-Regionale Planung antwortet daher auf den Place-, Evidence- und Partnership-based Approach der ETG der EU. Regionen sind die richtigen Ansprechpartner bei der Planung von territorialen Großraumstrategien und stehen zurecht im Zentrum der territorialen Governance der EU.[288] Mit Makro-Regionalen Strategien für einen bestimmten Raum reagiert die EU auf die Notwendigkeit, das EUREK und die TAEU zu regionalisieren. Die Steuerung erfolgt

[287] Vgl. Howard Elcock, vgl. Fn. 285, S. 78.

[288] "Decentralized approaches tailored to sub-national, regional and local circumstances are considered better able to address the continuing problems caused by entrenched territorial inequalities in growth, income and employment. Additionally, decentralized structures are expected to deliver an enhanced, democratized, political settlement that productive renders economic development institutions more open and accountable to local, regional and sub-national territorial circumstances." Martin Jones, Mark Goodwin und Rhys Jones, "State modernization, devolution and economic governance: An introduction and guide to debate," Regional Studies 39, Nr. 4 (2005), S. 398.

Verlag Dr. Kovač

über die breite Einbindung von relevanten Akteuren, wie es im Grünbuch der EU zum territorialen Zusammenhalt gefordert wurde.[289]

Im Folgenden sollen die wichtigsten Governance-Modi der Governance-Strukturen in Bezug auf regionale Governance kurz vorgestellt werden: Wettbewerb, Verhandlung und Netzwerk.[290]

4.2 Regionaler Governance-Mechanismus 1: Wettbewerb

Im interregionalen Wettbewerb unterscheidet man drei Arten: Standort-, Anbieter- und Leistungswettbewerb (Policywettbewerb).[291] Alle drei funktionieren nicht nach dem Prinzip des Marktwettbewerbs. Beim Standortwettbewerb geht es – vereinfacht gesprochen – um den Zuzug von Steuerzahlern. Der Anbieterwettbewerb wiederum ist ein Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen. Die zu erlangenden Güter beim Leistungswettbewerb sind Anerkennung und Zustimmung, also die Optimierung von politischen Ergebnissen, die vorher durch Erfolgsindikatoren festgelegt wurden. Um diesen Wettbewerb von Regionen erfolgreich zu gestalten, müssen laut Benz verschiedene Voraussetzungen gegeben sein:[292] Zum einen müssen die erbrachten Leistungen klar zurechenbar sein und die Regionen ungefähr gleiche Präferenzen auf ihrer jeweiligen Agenda haben. Zum anderen müssen komparative

[289] "Understanding regional Governance involves both grasping the functioning of relevant regional and local institutions, the changing role of government and the operation of 'networks', both public and private, which attempt to control policy arenas." Henk Voogd und Johan Woltjer, vgl. Fn. 258, S. 70.

[290] Hierarchie wird nicht noch einmal gesondert vorgestellt, da bereits deutlich wurde, dass alle regionalen Governance-Mechanismen einem Schatten der Hierarchie einer höheren Ebene unterstellt sind.

[291] Vgl. Katrin Weiß, vgl. Fn. 245, S. 30.

[292] Vgl. Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 28ff.

Verlag Dr. Kovač

Handlungsorientierungen vorausgesetzt werden, der Wettbewerb transparent und die teilnehmenden Regionen ausreichend motiviert sein. Die Wirkung der Praktiken und Verfahrensweisen sollten auf Dauerhaftigkeit angelegt und Innovationen diffundierbar sein.

4.3 Regionaler Governance-Mechanismus 2: Verhandlungen als Offene Methode der Koordinierung

Die EU ist strukturell und prozessual differenziert und es gibt verschiedene Differenzierungen innerhalb der europäischen Integration. Seit dem Vertrag von Lissabon 2009 ist es über den Artikel 20 des EUV möglich, flexibel für die Erreichung der Ziele der EU zu kooperieren, wenn sich eine bestimmte Anzahl von Mitgliedsstaaten zu einer verstärkten Zusammenarbeit entschließen. Diese Form der harten Steuerung hat nach Artikel 326–334 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) relativ hohe Hürden und wird bis auf wenige Ausnahmen (z. B. im Patent- oder im Scheidungsrecht) nicht ausgeschöpft.[293] Dies kann zwar zu einen Anschub zur gemeinsamen Kooperation geben, wenn z. B. Entscheidungsblocker ausgebremst werden und einige Staaten mit Vorbildfunktion als Motor der Integration agieren. Auf der anderen Seite produziert diese unterschiedliche Kooperationsdynamik ggf. auch ein Europa der zwei Geschwindigkeiten.

Um zu einer gemeinsamen Entscheidungsgrundlage zu kommen, wird bei vielen Prozessen der EU der weiche Steuerungsmodus der Offenen Methode der Koordinierung als „transnationales Lernforum" eingesetzt.[294]

[293] EUV Art. 20, „EU-Vertrag Titel IV – Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (Art. 20)".

[294] Die folgende Zusammenstellung basiert hauptsächlich auf dem Bericht von Martin Heidenreich, „Die offene Methode der Koordinierung: Ein Beitrag zur

Verlag Dr. Kovač

Raumpolitik und damit die Steuerung der Makro-Regionalen Strategien sind Teil dieser primärrechtlich kompetenzlosen Politik. Daher ist die Offene Methode der Koordinierung in diesem Zusammenhang nicht zu vernachlässigen.

> Die Offene Methode der Koordinierung
>
> wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit durch bewährte Verfahren und Vereinbarungen über Zielvorgaben und Leitlinien, welche dann in freiwillig konzipierten Aktionsplänen durch die Mitgliedsstaaten umgesetzt werden sollen. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte durch die Kommission und bietet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der Anderen zu lernen.[295]

Die nationalstaatliche Autonomie wird in diesem Verhandlungsforum gewahrt, da es sich um einen systematischen Erfahrungsaustausch handelt. Es handelt sich um ein „lösungsorientiertes Steuerungsinstrument."[296] Einige Beobachter stellen fest, dass die Kommission die Offene Methode der Koordinierung einsetzt, um bisher nicht vorhandene Kompetenzen in nationalstaatlich verwalteten Bereichen zu erlangen.[297] Die Kommission kann durch ihren Steuerungsanspruch zu einem „purposeful opportunist" werden und ein weiches Governance-Design nutzen, um längerfristig „prerequisites for hard law without raising the concerns of the member

Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungstypen?", Abschlussbericht, Mai 2005–2007. Die Kommission hat diese Verhandlungsform erstmals 2000 eingesetzt, um im Sozial- und Beschäftigungssegment der Nationalstaaten zu moderieren. Siehe European Council, "Conclusions of the Presidency," Lisbon European Council 23.–24.03.2000, 2006, § 37, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

[295] Vgl. Fn. 206, S. 28.

[296] Hartmut Brocke, „Was ist eigentlich ‚die offene Methode der Koordinierung'?", 2003, S. 6, http://eundc.de/pdf/09400.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

[297] Vgl. Miriam Hartlapp, "Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie: Discussion Paper," 2006, S. 21, http://econstor.eu/bitstream/10419/43959/1/525314741.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

state“ aufzubauen.[298] Durch die Offene Methode der Koordinierung orchestriert die Kommission wie ein Dirigent ein Ensemble, ohne selber ein Instrument zu spielen. [299]

Vier sich wechselseitig bedingende Pfeiler zeichnen die Offene Methode der Koordinierung hierbei aus: Partizipation, Subsidiairität, Deliberation und Voneinander-Lernen.[300] Die Literatur unterscheidet hierbei erneut zwischen einer echten Partizipation, die Verfahren für alle Akteure öffnet, was eine hohe Komplexität und einen hohen Organisationsaufwand mit sich bringt, auf der einen Seite, und einem expertokratischen, elitären Lernen in epistemischen Communities auf der anderen Seite. Dieser transnationale Lernraum fördert die „Entstehung gemeinsamer, europäisch geteilter Leitbilder und [die] Bereitschaft zur Selbstverpflichtung zwischen den Vertretern verschiedener Nationalstaaten. […] Lernen verändert hierbei das organisationale Verhalten durch die Erweiterung des Repertoires potentiellen Verhaltens Einzelner.“[301]

Dieser deliberative, zyklische und iterative Prozess wird zweischneidig beurteilt.[302] Es wird argumentiert, dass dieser softe Governance-Ansatz und die Einbindung aller Akteure einen Policy-Prozess bestärken. Der

[298] Claudio M. Radaelli und Claire A. Dunlop, vgl. Fn. 66, S. 229.

[299] “The Conclusion is that the Commission expands its power, making use of the bureaucratic skill, building upon EC declarations, instituting social programms, setting up observatories and carrying out research projects, the Commission is continually preparing for the next opportunity to create new policies […] But, when nothing seems visible on the major radar of integration theory, the Commission orchestrates a layer of procedures, soft law, technical experience that can be deployed if and when the opportunity arises.” Laura Cram, “Calling the tune without paying the piper: Social policy regulation: the role of the Commission in the European Community social policy”, Policy and Politics 21, Nr. 2 (1993), S. 144. Zitiert bei Claudio M. Radaelli und Claire A. Dunlop, vgl. Fn. 66, S. 930.

[300] Vgl. Martin Heidenreich, vgl. Fn. 294, S. 17ff.

[301] Ebd., S. 18. Vgl. auch Brocke, Hartmut, vgl. Fn. 296.

[302] Vgl. Diskussion bei Martin Heidenreich, vgl. Fn. 294, S. 15ff.

Verlag Dr. Kovač

Vorteil dieser dynamischen Kooperationsmethode ist, dass sie aufgrund ihrer Flexibilität einen Governance-Mix zulässt.[303] Flexibel heißt in diesem Fall nicht wirkungslos: Zielvereinbarungen und Fortschrittsberichte unterliegen durchaus einem hierarchischen Schatten der Kommission. Benchmarks führen wiederum zu einem Wettbewerb der Akteure und Ergebnisse werden durch offene Verhandlungen vergleichbar. Dieser Vorgang wird auch als "experimentalist governance" bezeichnet und ist in dieser Forschungsarbeit von Interesse, da er zwar auf ein Territorium gerichtet ist, jedoch gleichzeitig eine funktionale Komponente hat. Hauptmerkmal dieser experimentellen Governance ist,

> to connect different actors in multi-level networks that monitor, diffuse information on policy performance and generate feedback. Instruments like annual reporting and peer review create the necessary informational conditions for monitorability. Socialization in multi-level networks creates opportunities for exchanging and adapting local solutions found in one place to another place.[304]

Die Offene Methode der Koordinierung sieht sich auch kritischen Gesichtspunkten gegenüber.[305] Erstens ist das „peer pressure system" relativ schwach, da nationalstaatliche Akteure aus diplomatischen Gründen auf ein „naming and blaming" verzichten. Zweitens sind benannte Indikatoren und Messinstrumente oftmals der kleinste gemeinsame Nenner der teilnehmenden Staaten, sodass sich scheinbare Erfolge nach außen relativ schnell einstellen. Drittens kann auch ein breiter Diskussionsprozess nicht automatisch Lernerfolge generieren, da die Teilnahmen freiwillig und unverbindlich sind. Viertens fehlen Sanktionen und rechtliche Verbindlichkeiten sowie Konditionalitäten im Prozess der Offenen Methode.

Verlag Dr. Kovač

[303] Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 86ff.

[304] Claudio M. Radaelli und Claire A. Dunlop, vgl. Fn. 66, S. 930.

[305] Die folgende Aufstellung beruht auf Analysen von Stefan Collignon et al., "The Lisbon stragty and the open method of co-ordination: 12 recommendations for an effective multi-level strategy," 2005, S. 7f, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper12_01.pdf, Zugriff im Februar 2012.

Weiter ist es relativ kompliziert, den Erfolg der Offenen Methode der Koordinierung zu messen bzw. überhaupt erst festzustellen, ob die Offene Methode der Koordinierung zu einheitlichen Prozesszyklen, koordinierten Strukturen und konsensualen Akteuren in Problemlösungsprozessen der teilnehmenden Stakeholder geführt hat. Die Offene Methode der Koordinierung gleicht eher einer Black Box mit so vielfältigen Entscheidungsabläufen, dass sie für einen Forscher nicht einfach, teilweise auch gar nicht einsehbar sind. So gesehen gibt erst die nationale Gesetzgebung, die Überführung der Ergebnisse in nationale Politiken Auskunft über Erfolg oder Misserfolg der Offenen Methode der Koordinierung.[306] Dies gilt auch für regionale Netzwerke.

4.4 Regionaler Governance-Mechanismus 3: Netzwerke

Durch die Einbindung einer großen Zahl an Akteuren in regionale Governance-Arrangements, kommt dem Steuerungsmechanismus Netzwerk in Regionen eine besondere Bedeutung zu. Für Netzwerke in Regionen gilt daher folgende Definition:

> Netzwerke sind relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch Vertrauen und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. Orientierungen stabilisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen zwischen Akteuren. Sie verhandeln, tauschen Informationen und Ressourcen aus und unterstützen sich gegenseitig.[307]

Netzwerke werden unterteilt in Netzwerke mit und ohne Raumbezug.[308] Hierbei haben erstere eher strategischen Charakter über die Gesamtentwicklung einer Region, sind aber schwer zu steuern und zu stabilisieren.

[306] Vgl. Martin Heidenreich, vgl. Fn. 294, S. 20.
[307] Vgl. Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 14f.
[308] Dietrich Fürst und Herbert Schubert, vgl. Fn. 263.

Verlag Dr. Kovač

Zweitere führen zwar Fachleute zusammen, schotten sich nach außen jedoch stärker ab. Die Folge ist eine Verringerung der Querschnittskooperation. Daher sollten Netzwerke immer einen Raumbezug und einen fachspezifischen Bezug haben: Sie sollten im besten Fall funktional und territorial agieren.

Netzwerke stehen also – sowohl offen als auch geschlossen – in einem besonderen Verhältnis zum Raum, laut Castells schaffen sie ggf. diesen Raum sogar erst. Castells nennt dieses fluide, sich wechselnde Raumverständnis „spaces of flow".[309]

Diese Prozesse der Raumwerdung werden von den Interaktionen zwischen den Ebenen beeinflusst. Sielker macht mit Verweis auf MacLeod und Jessop darauf aufmerksam, dass räumliche Machtstrukturen immer weiter von funktionalen Konfigurationen abgelöst werden, die wiederum von Netzwerken gesteuert werden.[310] MacLeod und Jones nennen dies „relational network space."[311] Netzwerke und Raum sind demnach nur künstlich voneinander zu trennen.[312]

Politisch-administrative Institutionen in einem Multi-Level-Governance-System können Netzwerke fördern oder behindern.[313] Um

[309] Manuel Castells, The rise of the network society (Malden, Mass.: Blackwell, 1998).

[310] Dietrich Fürst, Jörg Knieling und Katrin Auel, "Regional governance: New modes of self-government in the European Community": EuroConference 19.–21. April 2001 in Hannover (Hannover: Verlag der ARL, 2002), S. 61.

[311] Gordon Macleod und Martin Jones, vgl. Fn. 31, S. 1185.

[312] "Firstly, although networks are forged for a whole variety of purposes, they are always a means upon acting upon space and it is the sets of associations which define and constitute spatial qualities. Space, although partly physical, is therefore wholly relational. Secondly, spaces are arranged so that certain types of action can be conducted. Thus, the action in actor-networks configures space. Thirdly, these actions, and the relations through which they are conducted, are 'grounded'; they never shift registers or scales but remain firmly within networks." Jonathan Murdoch, "The spaces of actor-network theory," Geoforum, Nr. 29 (1998).

[313] Vgl. Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 23.

Verlag Dr. Kovač

neues Wissen zu verbreiten, braucht es laut Benz „pluralistische, polyarchische und offene Netzwerke, die kompetitiv orientierte, risikobereite und intern unabhängige, aber über intensive Außenbeziehungen verfügende Akteure in flexiblen, dichten Kommunikationsbeziehungen verbinden“, obwohl homogene, geschlossene Netzwerke, „in denen kooperative und voneinander abhängige, aber gegen Außendruck abgeschirmte Akteure in stabilen Kooperationsbeziehungen stehen“, eher Konflikte aushalten können.[314] Sind Akteure nicht frei in der Entscheidungsfindung, sondern an bürokratische Strukturen gebunden, sind ihre tatsächlichen Handlungsspielräume begrenzt und sind sie von externen Entscheidungsträgern abhängig, so sind Konflikte bzw. Frustrationsphasen in Netzwerken vorprogrammiert. Daher brauchen Netzwerke institutionelle Rahmenbedingungen, um Entscheidungen verbindlich zu treffen und Innovationspotentiale zu heben – in diesem Fall das bereits erwähnte territoriale Kapital einer Region. Starke Kontrolle durch Externe kann das vertrauensvolle Arbeiten eines Netzwerkes jedoch behindern. Auf der anderen Seite sind Netzwerke ohne eine institutionelle Anbindung auch nicht entscheidungsfähig. Benz macht daher Eigenschaften aus, wie Netzwerke und hierarchische Institution zusammenarbeiten können.

Staatlich-hierarchische Strukturen müssen für gleiche Startbedingungen der Akteure einen Ordnungsrahmen und Standards herstellen. Eine Schlüsselaufgabe haben unabhängige Vermittler in Netzwerken mit hoher Interaktionsdichte, damit ein Netzwerk effektiv Leistung erbringen kann.[315] Kulturelle und soziale Unterschiede sowie gesellschaftliche Werte müssen in den Interaktionsbeziehungen von diesen Vermittlern beachtet

[314] Ebd., S. 22.

[315] “Whether and to what degree networks can promote policy learning in regions depends on the structures of networks, the patterns of interaction and the (structurally induced) abilities of members of a network to manage conflicts.” Arthur Benz und Dietrich Fürst, “Policy Learning in Regional Networks,” European Urban and Regional Studies 9, Nr. 1 (2002), S. 23.

Verlag Dr. Kovač

werden. Der Vermittler muss zudem auch Entscheidungsmacht haben oder sicherstellen, dass die Netzwerkergebnisse in einen entscheidungsbefugten Rahmen übergeben werden. Außerdem muss er Stabilität, Dynamiken und Anreize erzeugen können und in der Lage sein, die Balance zwischen Netzwerk und Institution zu halten.

Damit nicht einzelne Akteure oder Adressaten gesondert gefördert werden, ist es daher notwendig, die Netzwerkstrukturen zu fördern. Draude nennt dies akteursinduzierte strukturbildende Governance. Dies wird als weiche Steuerung verstanden und beinhaltet u. a. Formen wie die Offene Methode der Koordinierung.

Durch eine Zusammenarbeit im Netzwerk sollen Akteure in vertrauensvolle Kooperationen eintreten und voneinander lernen, da so Innovationen leichter ermöglicht werden, weil Netzwerke flexibel und für neue Akteure offen sind. Außerdem werden sektorale Grenzen leichter übersprungen. Dieser Aufbau von Vertrauen kann und soll über das eigentliche Netzwerk hinausgehen und in anderen Bereichen wirken. Netzwerke dienen also als Inkubatoren für alle möglichen Zusammenarbeiten auf verschiedenen Feldern.[316] Innovationen sind immer von der Struktur eines Netzwerkes und seinen Akteuren abhängig. Welche Innovationen sich durchsetzen und welche nicht, ist zudem von diversen prozessualen, strukturellen und akteursbedingten Korrelationen gekennzeichnet.[317]

Verlag Dr. Kovač

[316] Vgl. Bernhard Müller et al., Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken (München [u.a.]: Hampp, 2002), S. 121. Zit. bei Katrin Weiß, vgl. Fn. 245, S. 25.

[317] Vgl. Howard Elcock, vgl. Fn. 285, S. 88.

4.5 Instrumente der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Regionen

Europäische Großraumregionen wie z. B. Saar-Lor-Lux sind nicht neu.[318] Ihre Aufgabe ist es, Strategien der Zusammenarbeit zu entwickeln, nicht „konkrete grenznachbarschaftliche Abstimmungen" zu beschließen. Hierbei ist das politische Commitment von entscheidender Bedeutung. Träger von Großraumstrategien sind in der Regel die Nationalstaaten, da anders als in großregionalen Projekten „der Weg über sachlich punktuelle, aber räumlich weit gespannte Netzwerke erfolgsversprechender" als in lokalen Arrangements ist.[319] Da transregionale Zusammenarbeit rechtlich Sache der höheren Ebene, also der Nationalstaaten ist, sorgte in Deutschland erst das Abkommen von Karlsruhe 1996 und später auf europäischer Ebene der Europäische Bund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) für eine quasi außenpolitische Eigenständigkeit der Regionen und damit Planungssicherheit der Akteure.[320]

Verlag Dr. Kovač

[318] So gab es bereits 1972 die „Arbeitsgemeinschaft Alpenländer" oder 1983 die „Arbeitsgemeinschaft der Pyrenäen". Auch der „Ostseerat" ist so ein Beispiel. Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 134f.

[319] Ebd., S. 137.

[320] Bundesrepublik Deutschland, „Übereinkommen zwischen der Regierung der Französischen Republik, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen: Karlsruher Abkommen" (23.01.1996), http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/, Zugriff im Dezember 2013. Ziel der EVTZ ist es, „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene zu erleichtern. Dank der EVTZ können Kooperationsverbünde territoriale, von der Europäischen Union mitfinanzierte Kooperationsvorhaben umsetzen oder Maßnahmen der territorialen

Die Entwicklung des territorialen Zusammenhaltes über Strukturfonds zu fördern macht nach der Agrarpolitik den zweitgrößten Posten im EU-Haushalt aus.[321] Sie haben damit eine hohe Bedeutung für die Raumpolitik.[322] Strukturfördermittel fördern niemals ein gesamtes Projekt, sondern sind immer Zuschüsse für kommunale, regionale oder nationale Mittel. Die Strukturfördertöpfe der EU sind vielfältig, wobei der Europäische Fond für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) die größten Posten sind.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 (EEA) sind verschiedene Gemeinschaftsinitiativen unter dem Namen INTERREG zur Förderung der Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen verabschiedet worden. Nach dem Vertrag von Maastricht wurden dann umfassende Änderungen der Strukturpolitik und die Aufstockung der Strukturmittel beschlossen. Hierbei konnten sub-nationale Einheiten ihre transnationale Zusammenarbeit stärken und finanzieren lassen, ohne den Nationalstaat direkt einbinden zu müssen. Die Kommission als Verwalter der Strukturfördermittel hat so ihren Einfluss auf subnationale

Verlag Dr. Kovač

Zusammenarbeit auf Initiative der Mitgliedsstaaten durchführen." Vgl. „Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit: EVTZ" in: Amtsblatt L 210 vom 31.07.2006. Regionale Gebietskörperschaften sind durch das Instrument der EVTZ in der Lage, eigene grenzüberschreitende Verbünde zu gründen. Somit ist es ihnen möglich, an den Ausschreibungen der EU für die territoriale Förderung teilzunehmen. Die EVTZ nahm so bereits 2006 das Unionsziel des territorialen Zusammenhaltes, das erst 2009 im Vertrag von Lissabon ausdrücklich festgeschrieben wurde, vorweg. Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 35.

[321] Eine gute Übersicht über die Entwicklung ist zu finden bei Robert Lukesch, Harald Payer und Jutta Rabenau, vgl. Fn. 254, S. 20f.

[322] Vgl. Fn. 171, Teil A, 2.2.3(41).

Körperschaften nach und nach erhöht.[323] Hierbei gab es verschiedene Phasen der Strukturförderung.[324]

Ab 1994 konzentrierte sich die EU auf sieben thematische Zielregionen in der Strukturpolitik.[325] Besonders die Förderperiode INTERREG II (1994–1999) ist im Zusammenhang mit dieser Arbeit wichtig, da die Verständigung über das EUREK zu den Unterprogrammen INTERREG II A (Grenzüberschreitende Zusammenarbeit) und INTERREG II B (Transeuropäische Netze) das neue Programm INTERREG II C hinzufügte, das speziell für die transnationale Raumentwicklung genutzt werden sollte.

Verlag Dr. Kovač

[323] Stefanie Dühr, vgl. Fn. 246, S. 19.

[324] Vgl. Katja Mirwaldt, Irene McMaster und John Bachtler, "The Concept of Macro-Regions. Practise and Prospects," 2010, S. 6f., Arno van der Zwet und Irene McMaster, "Macro Regional Strategies a Recipe for success? Comparing INTERREG and Macro-regional Strategies governance frameworks and governance dimensions" (Paris, 15.03.2012), S. 4f.

[325] Diese sind Regionen mit Entwicklungsrückstand; alte Industriegebiete; Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit; Strukturanpassung der Humanressourcen; Strukturanpassung in Landwirtschaft und Fischerei; benachteiligte ländliche Regionen; extrem dünn besiedelte Regionen.

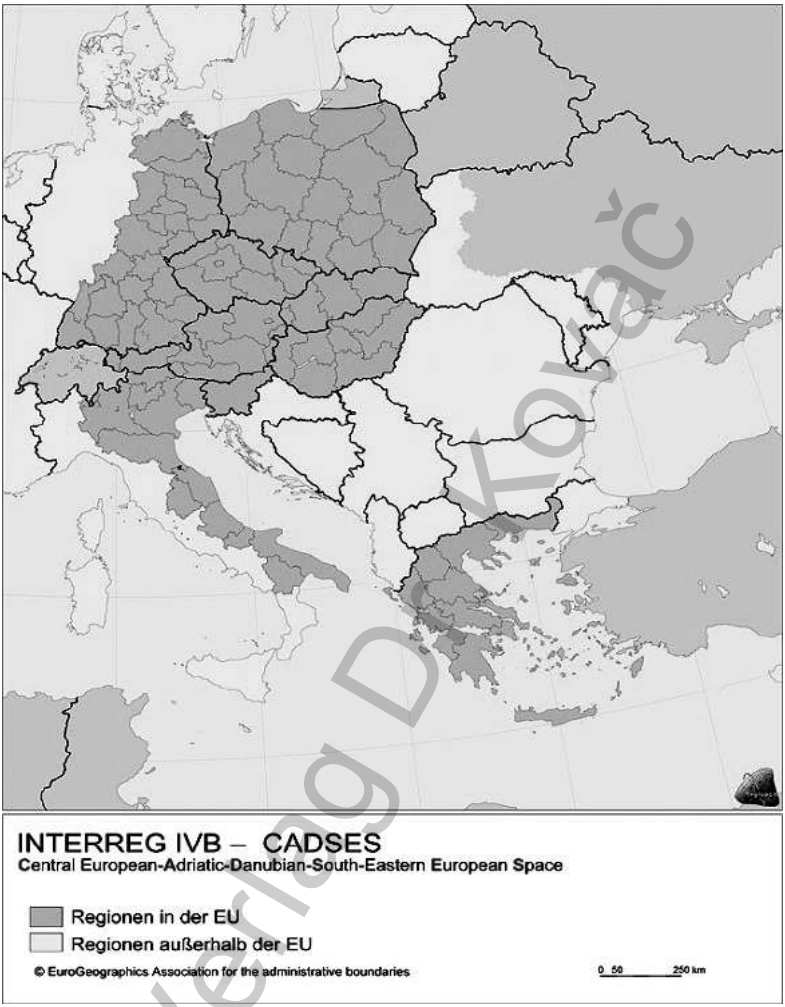


Abbildung 7: Der CADSES-Raum

Während der Finanzperiode 2000–2006 (INTERREG III) wurde der Zuschnitt der Programme etwas verändert, obwohl es weiter eine Dreiteilung gab: INTERREG A (grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit), B (transnationale Zusammenarbeit) und C (Zusammenarbeit ohne ge-

Verlag Dr. Kovač

meinsame Grenze bzw. bei Zusammenarbeit mit Drittstaaten). Die thematischen Zielregionen wurden verschlankt: So gab es Ziel-1-Regionen (mit Entwicklungsrückstand), Ziel-2-Regionen (mit wirtschaftlichen und sozialen Strukturproblemen) und Ziel-3-Regionen (Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs-, und Beschäftigungspolitiken).

Der Ostsee- und der Donauraum wurden unterschiedlich durch das

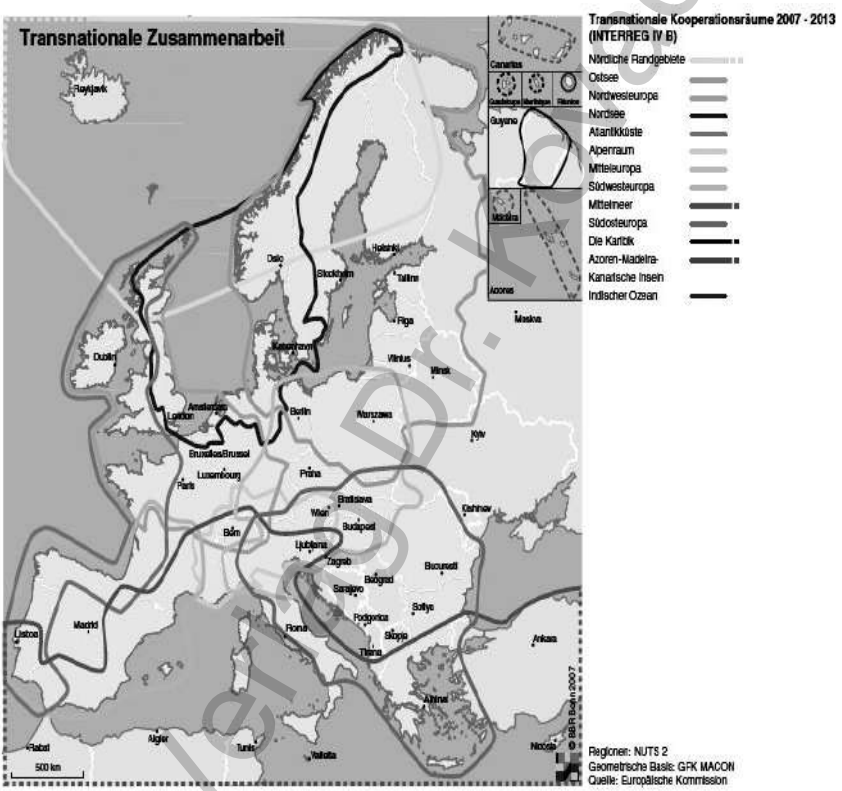


Abbildung 8: INTERREG-Förderräume 2007–2013

Programm INTERREG abgebildet. Die Ostsee war von Beginn an der INTERREG-Initiative ein Förderungsraum, der Donauraum nicht. Der Donauraum wurde in den Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern

European Space (CADSES) verortet.[326] Er war der weitaus größte Förderungsraum im INTERREG-III-Programm, weshalb er aufgrund seiner Komplexität in der nachfolgenden Förderungsperiode zerschlagen wurde.[327]

In den Zeitraum des INTERREG-IV-Programms (2007–2013) fiel dann die erste Makro-Regionale Strategie für den Ostseeraum, die exakt dem Förderraum Ostsee abdeckte.[328]

Drei Ziele wurden 2007 benannt: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie die Europäische Territoriale Zusammenarbeit – ETZ (genannt INTERREG IV). Die ETZ zerfiel wiederum in drei Unterziele: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (INTERREG IV A), Transnationale Zusammenarbeit (INTERREG IV B) sowie die interregionale Zusammenarbeit (INTERREG IV C). Durch die ETZ bekam die Europäische Kohäsionspolitik ein auf das Territorium bezogenes Instrument. So sollte „eine räumlich kohärente Koordination der Gemeinschaftspolitiken die europäische Integration […] fördern."[329]

---

[326] Abbildung 7 auf S. 90. Europäische Kommission, „CADSES". http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_08/Abbildungen/Images/interreg_cadses.jpg, Zugriff im Dezember 2013.

[327] Vgl. „Österreichische Raumordnungskonferenz – Kooperationsraum", http://www.oerok.gv.at/contact-point/programme-2000-2006/cadses-2000-2006/allgemein/kooperationsraum.html, Zugriff im Dezember 2013. Siehe Abbildung 8 nach Wilfried Görmar, "Makroregionale Strategien: eine neue Dimension der europäischen Zusammenarbeit?," Informationen zur Raumentwicklung 2010, Nr. 8, S. 578, Zugriff im Oktober 2012.

[328] Vgl. BMVBS, „BMVI – Europäische Raumentwicklung – Europäisches Strukturförderprogramm INTERREG IV," http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/europaeische-gemeinschaftsinitiative-interreg.html, Zugriff im Dezember 2013.

[329] Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 7. Die Finanzmittel für das hier entscheidende INTERREG-IV-B-Programm betrugen insgesamt 1,8 Mrd. Euro, ein im Vergleich zu anderen EU-Förderprogrammen eher bescheidener Betrag. Generaldirektion R. Europäische Kommission, „Europäische territoriale Zusammenarbeit: Brücken bauen zwischen Menschen." (Luxemburg: Amt für

Verlag Dr. Kovač

INTERREG-Programme werden durchaus positiv bewertet. Subnationale Gebietskörperschaften können transnational agieren, um so territoriales Kapital zu heben. Sie setzen finanzielle Mittel frei und fördern die Einbeziehung von Stakeholdern.[330] Durch den weichen Charakter des Vertrauensschaffens und der Netzwerkknüpfung wird INTERREG in seiner transnationalen Variante nicht als De-facto-Investitionsinstrument gesehen, sondern als strategische Unterstützung der europäischen Raumplanung.[331] Der größte Mehrwert der transnationalen Zusammenarbeit liegt „in den großräumigen konzeptionellen Vorarbeiten der Raumordnung, auf die die fachlichen Einzelplanungen aufsetzen können."[332] Regionen schärfen durch diese transnationale Zusammenarbeit ihr europapolitisches Profil und tragen zum Ziel des territorialen Zusammenhaltes bei.

Kritisch wird beobachtet, dass es für vergleichsweise schwache Regionen nicht immer einfach ist, den erforderlichen eigenen Finanzierungsanteil aufzubringen.[333] Des Weiteren sind in der Europäischen Union mehrere Instanzen für die Raumplanung zuständig, was die Koordination bei der Mittelvergabe durchaus erschwert. Viele Strukturfördermittel verbleiben in anderen Fachbereichen als in der Raumplanung, da diese eher einen horizontalen Ansatz verfolgen muss. Auch kulturelle und sprachliche Hürden verhindern manches transnationale Raumplanungsprojekt. Pfadabhängig-historisch gewachsene Raumplanungssysteme erschweren es

Veröff. der Europ. Union, 2011). Einen guten Überblick über die Genese der INTERREG-Programme bieten auch Dirk Ahner und Natascha-Miriam Fuechtner, vgl. Fn. 209, S. ab S. 547.

330 Es ist hier nicht möglich, alle Vor- und Nachteile der INTERREG-Programme zu diskutieren. Hierzu mehr bei Stefanie Dühr, S. 20, vgl. Fn. 246.

331 Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 153, sowie Dirk Ahner und Natascha-Miriam Fuechtner, vgl. Fn. 209, S. 546.

332 Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 156.

333 Aufbauend auf Fabrizio Barca, S. 97f., vgl. Fn. 213.

Verlag Dr. Kovač

Verwaltungen heute noch, transnational miteinander zu kooperieren, u. a. wegen komplexer Fördermittelbeantragungsrichtlinien, bzw. langen Zeithorizonten von INTERREG-Projekten.[334] Eine gewisse Mitnahmementalität (Primat des Förderinstrumentes über die eigentlichen Projektinhalte) einzelner Regionen ist festzustellen. Des Weiteren wird das fehlende Commitment der Nationalstaaten bei der Unterstützung von INTERREG-Initiativen bemängelt.[335]

Der Governance-Aufbau der INTERREG-Programme ist sehr komplex und soll hier nur kurz dargestellt werden.[336] Jeder INTERREG-Raum definiert am Anfang einer jeden Finanzperiode ein operationelles Programm mit Arbeitsschwerpunkten, die sich aus den elf Investitionsprioritäten des EFRE ableiten. Verwaltet und implementiert wird das Programm von einer Managing Authority; ein gemeinsames Sekretariat (JTS – Joint Technical Secretariat) verwaltet die tägliche Arbeit.

Überwacht und politisch gesteuert werden INTERREG-Räume von einem Monitoring Committee, besetzt durch Vertreter teilnehmender Nationen und der Kommission. Diese nationalen Vertreter erarbeiten das operationelle Programm am Anfang einer Förderperiode. Sub-nationale Akteure werden selten zu diesen Treffen delegiert.[337] Projektpartner müssen aus verschiedenen teilnehmenden Nationen/Regionen kommen und

[334] Vgl. Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 157f. und S. 176f.

[335] Stefanie Dühr, S. 20, vgl. Fn. 246. Zur Rolle der ETZ auch: Herta Tödtling-Schönhofer, Angelika Kronberger und Peter Schneidewind, „ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union? Impulspapier", 2011.

[336] Diese Einteilung ist notwendig, da die INTERREG-Programme für einige Interviewpartner einen hohen Stellenwert haben, wie Kapitel 7 ab S. 345 zeigen wird.

[337] Bei der kurzen Beschreibung der Verwaltungsstruktur der INTERREG-Programme beziehe ich mich hauptsächlich auf Arno van der Zwet und Irene McMaster, vgl. Fn. 324 und North Sea Commission, "North Sea Commission Strategy – Contributing to the Europe 2020," 2013, http://www.northseacommission.info/index.php/strategy-and-development/north-sea-region-2020, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

mindestens 75 % der für das Projekt vorgesehenen Mittel selbst aufbringen. Der Zuschuss durch INTERREG ist demnach finanziell eher gering, strukturell aber entscheidend. Nationale und regionale Raumplanung wird – wenn auch nur indirekt über die Strukturfördermittel und nicht primärrechtlich – von der EU-Kommission mitgeprägt, da die Kommission die elf Hauptziele benennt und die Mittel verwaltet. Im Mittelpunkt der Strukturförderung stehen die Nationalstaaten. Diese verhandeln miteinander über Ziele und Inhalte der operationellen INTERREG-Programme.[338] Die Kommission informiert, kontrolliert und kann ggf. sogar finanziell sanktionieren. Dieser Druck durch Fristvorgaben, Berichtspflichten und Evaluierungsverfahren macht die Kommission zum entscheidenden Akteur in der Strukturpolitik und damit in der transnationalen Raumplanung. Sind die europäischen Fachpolitiken der EU mangelhaft integriert, leidet die europäische Raumplanung und sektoralisiert sich immer mehr. Sind die Fachplanungen gut vernetzt, steigt der Einfluss der Kommission.[339] Die ETZ war also erst ein Set von

[338] Vgl. Arno van der Zwet und Irene McMaster, vgl. Fn. 324.

[339] Die Finanzperiode 2014–2020 sieht neue Zuschnitte und Prioritäten im Bereich INTERREG vor. Die nationalen und regionalen operationellen Programme bzw. die Partnerschaftsabkommen zwischen Kommission und Mitgliedsstaat werden erst nach der Finalisierung dieser Arbeit erwartet, weshalb über Inhalte und Ziele noch keine Auskunft gegeben werden kann. Bekannt ist, dass die neue Kohäsionsperiode nachvollziehbarere Ziele, weniger Bürokratie und klarere Bedinungen für die Mittelvergabe bringen soll. Vgl. „Übersicht Prioritäten und Spezifische Ziele_Stand Dez2013.docx – DL_PrioritZiele2014-20.pdf," 2013, http://www.interreg.de/INTERREG/DE/InterregAb2014/DL/DL_Priorit-Ziele2014-20.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff im Dezember 2013. Mehr Informationen hier: Interreg V. „INTERREG V – Die neue Förderperiode 2014-2020." http://www.atenekom.eu/service-und-download/news/newseintrag/interreg-v-die-neue-foerderperiode-2014-2020/167a9d2decd0b7a8afc6f714e4822406/, Zugriff im Dezember 2013. Partnerschaftsabkommen sind strategische Pläne und Investionsprioritäten, die zwischen der Kommission und den Mitgliedsländern (nach Einbindung verschiedener Interessengruppen) entlang der Ziele der EU2020-Strategie ausgehandelt wurden.

Verlag Dr. Kovač

verschiedenen Projekten, dann eine Zielverordnung des EFRE und schließlich ein Ziel der Zusammenarbeit mit eigenen Rechten, wenn auch nur mit 2,5 % der Finanzen der Strukturfördermittel.[340]

Verlag Dr. Kovač

Erst wenn diese Abkommen schlussendlich vorliegen, werden auch die operationellen Programme für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gebilligt. In diesen werden die Partnerschaftsabkommen konkretisiert. Für die Umsetzung ist ein breiter Governance-Ansatz zu beachten. Ab 2014 sollen Ergebnisse und Zielvorgaben sowie Fortschritte intensiver gemessen, begleitet und veröffentlicht werden.

[340] Der Gesamthaushalt der Kohäsionsfonds beträgt 313 Mrd. Euro, davon 6,6 Mrd. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, 1,8 Mrd. für transnationale Zusammenarbeit und 500 Mio. für INTERREGionale Zusammenarbeit. Vgl. Philipp Schwartz, "European Territorial Co-operation funding programmes in the Baltic Sea Region: Functioning and future prospects," in: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013), und Europabüro der bayrischen Kommunen, Europabüro der baden-württembergischen Regionen und Europabüro der sächsischen Regionen, Brüssel Aktuell 6/2013 (08.–15.6.2013), S. 2.

Verlag Dr. Kovač

5 Multiple-Streams-Analyse nach Kingdon

Wie entstehen neue Policy-Formen wie die Makro-Regionalen Strategien im Multi-Level-Governance-System? Die Frage nach politischen Prozessen stellt sich besonders dann, wenn neue politische Phänomene, wie sie auch die Makro-Regionalen Strategien sind, auftreten. Um ab Kapitel 6.2.1 (ab S. 166) die Ostsee- und ab Kapitel 6.2.8 (ab S. 227) die Donauraumstrategie prozessual nachvollziehen zu können, wird die Multiple-Streams-Analyse von John W. Kingdon verwendet, die im Folgenden vorgestellt wird.

Kingdon verbindet in seiner Multiple-Streams-Analyse mehrere „Ströme" miteinander, die in einem Window of Opportunity politische Entscheidungsprozesse ermöglichen.[341] Kingdon fragt nach dem Beginn eines Prozesses: „Why does an idea's time come when it does?"[342] Welche Akteure werden warum und mit welchen Themen aktiv?[343] Kingdon beantwortet diese Frage mit der Einführung des Strom-Ansatzes, den er aus der Garbage-Can-Theorie von Cohen, March und Olsen aufgreift und modifiziert.[344] Es gilt hier die Annahme, dass Entscheidungsmuster einer Organisation wie in einem Mülleimer mit verschiedenen Akteuren, Themen und Lösungen gleichwohl anarchisch organisiert werden. Diese unterschiedlichen, unabhängigen Faktoren sind stromförmig und verbinden sich je nach Problem: „Once we understand these streams taken

[341] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47. Siehe auch Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 535f.
[342] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. xvii.
[343] „What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others?" Ebd., S. 1.
[344] Michael D. Cohen, James D. March und Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," Administrative Science Quarterly 17, Nr. 1 (1972).

Verlag Dr. Kovač

separately, the key to understanding agenda and policy chance is their coupling."[345]

Im Problem-Stream „konkurrieren" verschiedene Probleme um Aufmerksamkeit. Probleme sind Ausdruck der ins Zeitlich-Prozesshafte übersetzten funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften."[346] Um ein Problem lösen zu können, muss es erkannt werden. Dies geschieht durch Krisen oder große, außergewöhnliche Ereignisse. Auch Indikatoren wie statistische Daten oder Rückmeldungen zu laufenden Programmen können ein Problembewusstsein schaffen. Warum ein Problem als solches definiert wird und als lösungswürdig erkannt wird, hängt z. B. von unterschiedlichen Werten und Idealen, aber auch von der Aufmerksamkeit von Akteuren ab. Auch regionale Vergleiche und die Erkenntnis der Ungleichheit bzw. der unterschiedlichen Kategorisierung von Problemen können einen Problem-Stream auslösen. Durch die hohe Fluktuation von Ereignissen und die oftmals geringe Bearbeitungszeit von Themen erlangen viele Probleme gar keine Aufmerksamkeit.

Der Policy-Stream zeichnet sich dadurch aus, dass Policy-Netzwerke Ideen und Alternativen zu verschiedenen Problemlagen definieren und präsentieren. Diese Netzwerke können untereinander ganz unterschiedlich agieren und aufgestellt sein, sind nach innen aber sehr gefestigt und konsensorientiert. Ob sich eine Idee durchsetzt, hängt von ihrer technischen Machbarkeit, der politischen Realisierbarkeit (gekennzeichnet durch mögliche Widerstände) und der Akzeptanz in der Öffentlichkeit bzw. der politischen Klasse ab. Ob es eine Idee auf die politische Agenda schafft oder nicht, hängt auch davon ab, ob es den Ideengebern gelingt, ihre Idee mit anderen, bereits bestehenden Ideen zu kombinieren bzw. von der Frage, wie groß und einflussreich ihr Netzwerk ist

[345] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 88.
[346] Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 353.

Verlag Dr. Kovač

Im Politics-Stream spielen „bargaining“ und „arguing“ eine wichtige Rolle. Anders als der Policy-Stream zählt hier eher das politische Kalkül der Akteure als eine themenbezogene Problemlösung. Verschiedene Faktoren haben Einfluss auf den Politics-Stream, wie z. B. die nationale Stimmung, die Strukturiertheit von politischen Interessen und politische Ereignisse wie Wahlen. Je nachdem, zu welchem Zeitpunkt eine politische Idee an Kraft gewinnt, steigt ihre Dynamik und zieht ggf. Trittbrettfahrer an.[347] Dieser Zeitpunkt ist außerdem stark von den subjektiven Deutungen der Akteure geprägt. Probleme können zwar einfach da sein (Umweltkatastrophen), aber „erst durch systeminterne Indikatoren und interpretative Prozesse“ schaffen sie es auf eine politische Agenda.[348]

Das Analysemuster von Kingdon betont die Dynamik, Multikausalität, Ambiguität und Komplexität von flexiblen Prozessen, funktionalen Strukturen und interaktiven Akteuren in Governance-Arrangements: Alles ist ständig im Fluss und vernetzt, keine Entscheidung, kein Prozess, keine Struktur, kein Akteur kann singulär betrachtet werden.[349] Rüb nennt dies

Verlag Dr. Kovač

[347] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 161f.

[348] Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 358.

[349] Klassische Politikfeldanalysen bieten sich für die Analyse von Makro-Regionalen Strategien nicht an, da ihre Statik dem Phänomen der Makro-Regionalen Strategien nicht gerecht wird, zumal die Entstehung von Makro-Regionalen Strategien nicht monokausal zu erklären ist. “The incorporation of policy windows gives multiple streams a dynamic quality that differentiates it from explanations of structurally determined policy styles or rational choice. […] Moreover, the inclusion of policy windows implies that policies may change or be reversed as a result of different combinations of problems, solutions, and politics. This is not to suggest that choice is haphazard but rather to underscore the importance of context and politics”. Nikolaos Zahariadis, Ambiguity and choice in public policy; political decision making in modern democracies (Washington, D.C.: Georgetown Univ. Press, 2003), S. 9.

die „Ambiguität der Produktionsbedingungen von Politik."[350] Im Mittelpunkt dieses Analyseschemas stehen die aktiven Akteure, die Prozesse und Strukturen beeinflussen. Public Policy ist für Kingdon ein Prozess entlang von vier Stufen: Agenda-Setting, Spezifizierung von Alternativen, Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten und Implementierung. Draude benennt ebenfalls vier Schritte in einem Governance-Prozess, die leicht zeitversetzt zu Kingdon stehen. Zuerst entsteht eine Agenda, die diskursiv erzeugt wird. Hierbei sind Kontinuitäten und Richtungswechsel von Diskursen zu erkennen, Alternativen werden diskutiert (Agenda-Setting). Dies führt dazu, dass Governance-Erbringer aktiv werden und entweder akteurs- oder strukturinduzierte Governance-Arrangements entsprechend ihrem Leistungsvermögen schaffen, ein Governance-Set definieren und beginnen, die Governance-Leistung anzubieten (Strategie und Politik-Formulierung). Alle Akteure agieren entlang ihrer Werte und Vorstellungen. Sie versuchen, schöpferisch Mehrdeutigkeiten des Governance-Arrangements zu ihrem Vorteil zu nutzen. Der dritte Schritt ist die praktische Umsetzung von Governance-Leistungen (Implementierungsphase) entlang des gewählten Designs. Die letzte Phase ist die Konsumtionsphase der Governance-Leistung. Ziel muss es sein, dass die Governance-Adressaten unter den Governance-Empfängern sind. Kernfrage ist, ob ein kollektives Gut bzw. verbindliche Regeln erbracht werden, die ein Problem lösen. Hier entscheidet sich die Effektivität von Governance in Bezug auf das Verhältnis Adressaten-Empfänger. Diese Arbeit fügt den Governance-Schritten von Draude und Kingdon den Aspekt Evaluation hinzu, da gerade die Evaluation der Makro-Regionalen Strategien dazu führen wird, dass die Schritte der Implementierung und Konsumierung neu bewertet und damit verändert werden. Der Schritt Evaluation ist damit

[350] Friedbert W. Rüb, „Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik", Hamburg Review of Social Science 1, Nr. 1 (2006), S. 15.

Verlag Dr. Kovač

nicht ein Teilschritt der Konsumtionsphase, sondern ein eigenständiger Aspekt des Governance-Prozesses.

Bei einer kongruenten Zielgruppenerreichung sind Governance-Adressaten und Governance-Empfänger gleich. Bei einer mangelnden Zielgruppenerreichung ist die Empfängergruppe kleiner als die Adressatengruppe. Positive bzw. negative Externalitäten werden erreicht, wenn die Empfängergruppe größer ist als die ursprüngliche Adressatengruppe. Ein Zwischenfazit der Makro-Regionalen Strategien ist möglich, da bereits zwei Phasen der Strategien abgeschlossen sind (Agenda-Setting und Strategieformulierung) und daraus durchaus erste Rückschlüsse auf die

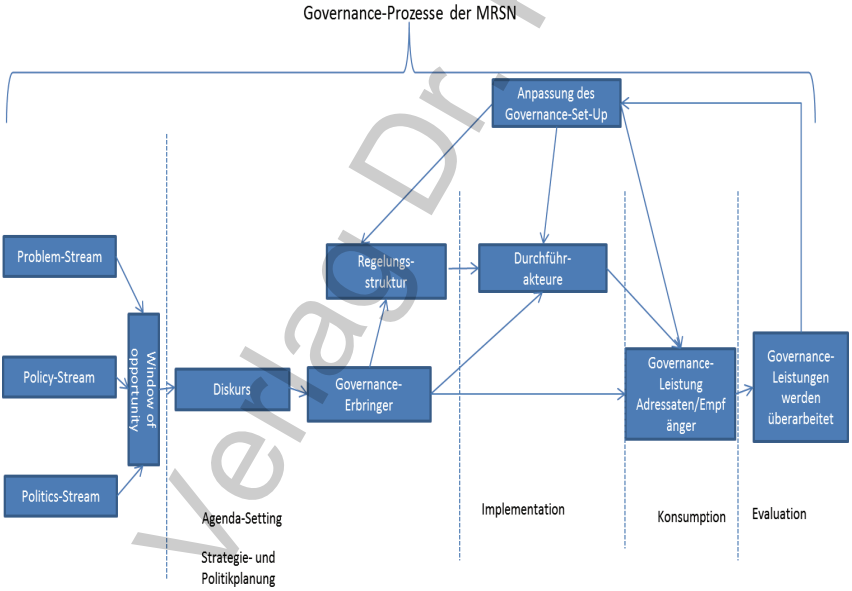


Abbildung 9: Governance-Prozesse der Makro-Regionalen Strategien

Verlag Dr. Kovač

Effektivität zulassen. Abbildung 9 fasst die verschiedenen Phasen der Prozessanalyse zusammen.[351]

Eine Schlüsselrolle kommt bei der Verbindung von unterschiedlichen Strömen den politischen Unternehmern (Political Entrepreneurs) zu, die lange für ein Thema werben. Sie investieren Ressourcen (Zeit und ggf. Geld) und schlüsseln komplexe Sachverhalte so auf, dass sie auf eine politische Agenda gehören. Diese Akteure sind daran interessiert, „schöpferisch" mit Ambiguitäten von Problemen umzugehen und so ihren politischen Standpunkt durchzusetzen. Political Entrepreneurs „framen" einen Sachverhalt nach ihren Wünschen, denn „in der Politik hat derjenige Macht, der seine Interpretation einem ambigen Sachverhalt aufzwingen kann."[352] Sie müssen in der Lage sein, das Window of Opportunity zu erkennen und zu nutzen. Dieses Fenster kann durch jeden genannten Stream geöffnet werden und wird nach bestimmten Geschehnissen (wichtige Personalwechsel, Unlösbarkeit des Problems, schnelles Abschwächen des Problems, Adressierung des Problems usw.) wieder geschlossen. Wann das Schließen des Fensters geschieht, ist entweder sichtbar (z. B. durch Wahlen) oder nicht (z. B. durch eine Finanzkrise).[353] Das Ergebnis der politischen Aushandlungsprozess, hängt von verschiedenen Dingen ab, z. B. vom Verhandlungsgeschick der Entrepreneure oder den eingesetzten Ressourcen (Zeit und ggf. Geld).[354]

Kingdons Ansatz beschreibt die Schnelligkeit spätmoderner Politik, da politische Akteure unter Zeitdruck und ggf. mangelnder Informationslage immer schneller entscheiden müssen. Politik wird durch diese Theorie „als Träger des Gemeinwohls entmystifiziert", variable Strukturen und ausge-

Verlag Dr. Kovač

[351] Grafik nach eigener Darstellung auf Grundlage von Anke Draude, vgl. Fn. 20.
[352] Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 362.
[353] Vgl. John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 169f.
[354] Vgl. ebd., S. 122f.

dehnte Prozesse in der Politik werden erkannt und die Kontingenz innerhalb von Institutionen hervorgehoben."[355] Kein Strom kann für sich einen Policy-Prozess initiieren. Vielmehr geht es um die Verbindung der Ströme, um ein Problem zu adressieren: „Generally, the rise of an item is due to the joint effect of several factors coming together at a given point in time. […] The combination of these streams, as well as their development, is the key to understanding agenda change."[356]

Die am häufigsten genannte Kritik an Kingdons Ansatz ist die Aussparung des Einflusses von Institutionen.[357] Um dieser Schwachstelle zu begegnen, wird diese Arbeit das institutionelle Setting im Rahmen der dreifachen Negation der Makro-Regionalen Strategien dennoch beachten. Institutionen können zeitliche Abläufe bestimmen, die Agenda beeinflussen und Akteure vernetzen. Sie sind daher nicht zu vernachlässigen.[358] Auch wird diese Arbeit die Analyse der Ströme nicht, wie von Kingdon gefordert, immer strikt voneinander trennen können. Interdependenzen sind vorprogrammiert. Eine Analyse der Makro-Regionalen Strategien mit dem Multiple-Stream-Ansatz von Kingdon anhand singulärer Ströme ergibt daher keinen Sinn und es wird darauf in der Untersuchung verzichtet.

Verlag Dr. Kovač

[355] Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 350.
[356] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 179.
[357] Friedbert W. Rüb, vgl. Fn. 49, S. 360.
[358] Vgl. ebd., S. 367.

Verlag Dr. Kovač

6 Governance der Makro-Regionalen Strategien allgemein

Das folgende Kapitel wird die Dimensionen der flexiblen Governance, der funktionalistischen Strukturen und der interagierenden Akteure an zwei Fallstudien untersuchen: die Europäische Strategie für den Ostseeraum und die Europäische Strategie für den Donauraum. Entlang der Adria sowie im Alpenraum werden weitere Strategien vorbereitet.[359] Ähnliche Diskussionen gibt es außerdem im Nordseeraum. Es werden hier jedoch nur die bereits bestehenden Makro-Regionalen Strategien analysiert. Es handelt sich dabei funktional um relativ ähnliche, territorial aber sehr unterschiedliche Strategien. Die Ostseestrategie ist ein bisschen älter als die Donauraumstrategie und wird daher immer als erstes vorgestellt.

Verlag Dr. Kovač

[359] Der Rat hat sich beim Dezembertreffen 2012 auf eine Adria-Strategie verständigt. Vgl. Europäischer Rat, "European Council Conclusions: EUCO 205/12 CO EUR 19 CONCL 5," 2012, S. 11. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, Zugriff im Dezember 2013. Im Dezember 2013 forderte der Rat die Kommission auf, eine Strategie für den Alpenraum vorzulegen. Vgl. Europäischer Rat, "European Council Conclusions: EUCO 217/13 CO EUR 15 CONCL 8," 2013, S. 25, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, Zugriff im Mai 2014.

6.1 Makro-Regionale Strategien der EU: Forschungsstand – die Dichotomie von Territorialität und Funktionalität

Makro-Regionale Strategien sind für europäische Regionen verfasst. Sie sind der Megatrend der aktuellen Policy-Forschung, wie Attila Ágh herausarbeitet – auch oder gerade weil die Makro-Region keine politisch-administrative Region ist.[360] Die Makro-Region fördert die Raumentwicklung, indem sie drei Governance-Ebenen miteinander verbindet: die Self-Governance (der jeweiligen Region), die Co-Governance (auf vertikaler und horizontaler Ebene) und die Meta-Governance zur Gesamtsteuerung der Strategie. [361]

Der Begriff der Region ist in Europa sehr unterschiedlich, teils juristisch, teils sozialkonstruktivistisch geprägt: Es können NUTS-Regionen (Verwaltungseinheiten für Strukturmittel), Gebietskörperschaften der Mitgliedsländer oder juristische Konstrukte wie die Euroregionen gemeint sein.[362] Aber auch von Mega-Regionen (EU etc.), Makro-Regionen (transnational), Meso-Regionen (sub-national) oder Mikro-Regionen (regional) kann die Rede sein – also von Regionen im sozialkonstruktivistischen Sinn.[363] Da sowohl der Raum als solcher als

[360] Attila Ágh, "The Danube Strategy after two years: The challenge for re-launching the strategy" (Potsdam, 13.–14.06.2013), S. 1.

[361] Vgl. Attila Ágh, "Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality), The Europeanization of a functional Macro-Region in the Danube Valley," in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010), S. 19.

[362] Vgl. Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 97.

[363] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 1.

Verlag Dr. Kovač

auch der Diskurs über ihn diesen Raum erst erschaffen, ist die Makro-Region am besten mit einem erweiterten Raumbegriff zu erklären.[364]

Eine Region hat demnach alles, was eine Nation hat, außer, dass sie eine Nation ist. Ihre wichtigsten Merkmale sind Territorialität und Funktionalität, nicht Souveränität.[365] Makro-Regionale Strategien für Regionen sind daher "an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges."[366] Administrative Grenzen werden mit dieser Definition übersprungen, was der in Kapitel 2.5 (ab S. 71) vorgestellten Debatte um Reskalierungsprozesse in der EU Nahrung bietet.[367] Es werden in Makro-Region – je nach Einzugsgebiet der Makro-Regionalen Strategie – variable Geometrien der Kooperation betont.

Draude belegt in ihrer Dissertation, dass „Referenzkollektive des Regierens nicht notwendigerweise integrierte Gesellschaften sind."[368] Dies

[364] Vgl Kapitel 2.3 ab S. 61.

[365] "It is possible to use ‚region' about extremely different phenomena […] What applies in all cases is that we are dealing with a territorially defined political unit which is not the nation state. A region is anything which has all the characteristics of a nation-state – except being one. In other terms: territoriality but not sovereignty […] The European Integration process of flexible territoriality combined with a pooling of sovereignty can be considered 'meta-regionalism'[.]" Ian Manners und Richard Whitman, "The 'difference engine': constructing and representing the international identity of the European Union," Journal of European Public Policy 10, Nr. 3 (2003), S. 385.

[366] Pawel Samecki, "Macro-regional strategies in the European Union: Concept Paper by the Commissioner responsible for the regional policy," 2009, http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/DG_Regio_concept_paper__Macro-regional_strategies_in_the_EU_Sept09.pdf, Zugriff im Juni 2012.

[367] „Natural macro-regions have no internal and external administrative and political dimensions [but] this is not the case with the EU strategy for the macro-regions: even if it is elaborated on functionalities, political conditions continue to be relevant and particularly in the internal and external relationship dynamics." Andrea Stocchiero, S. 11, vgl. Fn. 28.

[368] Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 133.

Verlag Dr. Kovač

ist in Makro-Regionalen Strategien der Fall: Die bereitgestellten Güter, die Governance-Leistung (in diesem Fall die Aktionen und Projekte) beziehen nicht nur Menschen eines Staatsgebietes ein. Der Güterbegriff ist sehr weit zu fassen, wie die Makro-Regionalen Strategien entlang ihrer Priority Areas zeigen. Es können materielle Güter (Wasserqualität, Medikamente), Dienstleistungen (Krankenpflege) oder immatrielle Güter (Rechte und soziale Ordnung) sein. Welche Leistungen wie bereitgestellt werden, ist je nach Priority Area/Horizontal Action (PA/HA) unterschiedlich und damit kontingent.[369] In Bezug auf die Makro-Regionalen Strategien heißt dies: Jedes Governance-Arrangement einer Makro-Regionalen Strategie kann unterschiedlich sein; und auch innerhalb eines Arrangements kann es Unterschiede geben. Jede PA/HA agiert unterschiedlich und stellt mit unterschiedlichen Akteuren in unterschiedlichen Räumen unterschiedliche Leistungen bereit. Diesen Ansatz bestätigt Sielker in ihrer Arbeit, wo sie feststellt, „dass die Makroregion kein einzelner Soft Space ist, sondern mehrere Soft Spaces umfasst."[370] Jede Makro-Region bekommt eine eigene Strategie, da jede Region ihr eigenes territoriales Kapital heben muss. Effizient und effektiv werden ebenenübergreifend Vernetzungen angestrebt und raumspezifisch angepasst.[371] One-fits-all-Lösungen gibt es daher nicht.[372]

[369] Vgl. ebd., S. 138ff.

[370] Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 138.

[371] Vgl. Herbert Schubert, "Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals," in: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 23.

[372] Vgl. Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 447.

Verlag Dr. Kovač

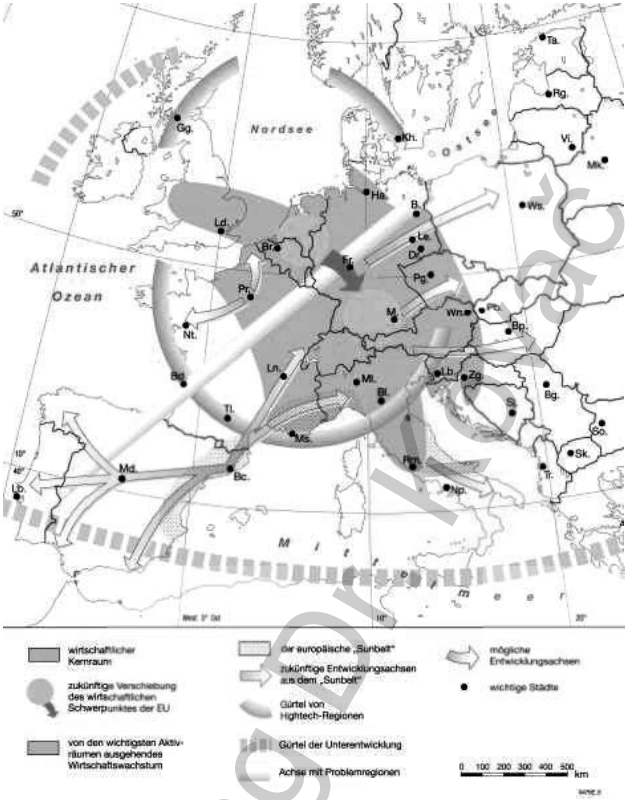


Abbildung 10: Europas „Blaue Banane"

Makro-Regionale Räume sind sowohl Systems to be governed als auch Governance-Systems.[373] Der geographische Raum ist natürlich, der Diskurs über ihn nicht. Damit sind die Makro-Regionalen Strategien sowohl

[373] Vgl. Kristine Kern, "Governance For Sustainable Development in the Baltic Sea Region," Journal of Baltic Studies 42, Nr. 1 (2011), S. 22. In Anlehnung an Svein Jentoft, Thijs C. Son und Maiken Bjørkan, "Marine Protected Areas: A Governance System Analysis," Human Ecology 35, Nr. 5 (2007), S. 360.

Multi-Level-Governance Typ 1 als auch Multi-Level-Governance Typ 2 zuzuordnen.[374]

Wie ab Kapitel 3 (ab S. 81) aufgezeigt wurde, war es bis zur Entstehung gemeinsamer europäischer Raumplanungsstrategien ein weiter Weg. Nach der politischen Wende 1989 und der Osterweiterung der Union 2004 gibt es in Europa nicht mehr ein großes Entwicklungszentrum, das als „Blaue Banane" (von Norditalien entlang des Rheins nach Holland und Südengland – siehe Abbildung 10) bezeichnet wird.[375] Viel eher wird von einer polyzentrischen Weinrebe[376] gesprochen, was in Abbildung 11[377] zu sehen

[374] Vgl. Clara M. B. Berkkan, Ulrik K. Olsen und Lena Tempel, vgl. Fn. 268, S. 40f. Besondere Fokussierungen z. B. auf Themen der Umwelt sprächen für Multi-Level-Governance Typ 2 (General Purpose). Mehrere Makro-Regionale Strategien in Europa sprechen eher für Multi-Level-Governance Typ 2. Die Abwesenheit neuer Institutionen spricht für Typ 1 (statisch), die große Anzahl an Stakeholdern und die funktionale, dynamische Zusammenarbeit spricht für Typ 2. Die klare Vermischung von Ebenen (intersecting membership) spricht eher für Typ 2. Der Top-down-Ansatz der Kommission vermischt sich mit dem Bottom-Up der Regionen. Daher auch eine Vermischung von Multi-Level-Governance Typ 1 und 2, vgl. Kapitel 2.1 ab S. 49. Dafür spricht auch der integrative Charakter der Strategien. Eine integrierte Entwicklung heißt im Verständnis von Makro-Regionen, dass nicht alle Politikbereiche in eine Strategie für einen Makro-Regionalen Raum einbezogen werden müssen, sondern dass die Strategie dem individuellen Zuschnitt der Region angepasst wird. Grundlage hierfür ist die Annahme einer endogenen Entwicklung der Region. Endogene Entwicklungen werden hier definiert als „strategische Leitziele […], zu deren Verwirklichung Aktivitäten mobilisiert und gebündelt werden, wobei sowohl die Zieldefinition als auch in die Projektentwicklung möglichst alle relevanten Akteure einbezogen werden" Vgl. Arthur Benz und Anna Meincke, vgl. Fn. 104, S. 12.

[375] Abbidung bei Diercke Weltatlas, „Blaue Banane – Europäische Raummodelle", http://www.diercke.de/bilder/omeda/800/8476E_5.jpg, Zugriff im Dezember 2013.

[376] Klaus Beckmann, „Theorie der Staatsaufgaben. Vorlesung an der Andrássy-Universität Budapest", WS 2010/2011, http://beckmann.hsu-hh.de/, Zugriff im Januar 2011.

[377] Abbildung 11: eigene Darstellung auf Grundlage von „Polyzentrische Weinrebe in Europa". Vgl. auch Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 12.

Verlag Dr. Kovač

ist. Es gibt in Europa viele Ballungsräume, deren territoriales Kapital gehoben werden muss. Polyzentrische Kooperationsstrukturen sind die Folge dieser Entwicklung. Hierfür braucht es Strategien, die den Makro-Regionalen Strategien entsprechen.[378] Makro-Regionale Strategien sind politische Absichtserklärungen und basieren auf primärrechtlichen Kerndokumenten. Sie selbst haben aber keine primärrechtliche Bedeutung. Hierbei gibt es außer möglichem öffentlichem Druck und einem gewissen Peer-Group Pressure keine Sanktionsmöglichkeiten, wenn Stakeholder nicht kooperieren wollen.

Makro-Regionale Strategien gibt es auch, weil es eine allgemeine Erweiterungs- und Kooperationsmüdigkeit in der EU gibt. Sie haben demnach neben einem regionalpolitischen-innereuropäischen Kern auch einen außenpolitischen Aspekt.[379] Ágh bezeichnet die Makro-Regionalen Strategien daher als eine Antwort auf die Carrot-Crisis der Union:

> In the last decade the EU has been less and less able to act as a "magnet" or the centre of gravity for the West Balkan countries by providing the proper attraction and mobilization in their pre-accession process for implementing the conditionalities that I have termed it as "carrot crisis."[380]

[378] Vgl. Gedankengang bei Florian Setzen, „Der Kommissionsentwurf zur Donauraumstrategie der Europäischen Union in der Analyse", Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, hg. v. Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011), S. 6, Carsten Schymik, vgl. Fn. 25, S. 11, Ágh 2010, S. 13ff., und Angelika Siehr, vgl. Fn. 8.

[379] Andrea Stocchiero, S. 8, vgl. Fn. 28.

[380] Attila Ágh, "The Perspectives of Danube Strategy in the EU28: The challenges for the ECE-WB interregional cooperation". (Passau, 30.09.2012), S. 18, http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S., Zugriff im November 2012. Ausführlich beschrieben auch bei Attila Ágh, "Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU 'Carrot Crisis' in the 'East'," Europe-Asia Studies 62, Nr. 8 (2010). Vgl. auch Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 3.

Verlag Dr. Kovač

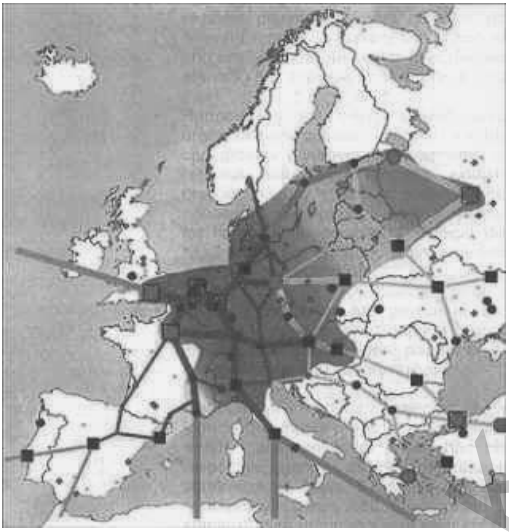


Abbildung 11: Europas polyzentrische „Weinrebe"

Das Angebot der EUSDR an die Länder des Westbalkans ist es, sie durch eine gezielte Strategie auch an die Normen der EU heranzuführen, ohne dass sie den gemeinsamen Rechtsbestand der EU schnell und konsequent annehmen und umsetzen müssen. Ágh konstatiert:

> Pushing for bigger economic growth by preserving the status quo – with all social factors unchanged – invites failure and stagnation, first of all in the WB (Western Balkan) region. Instead of pushing from above in a top-down process, the question has to raised, how to start a genuine, multifaceted social progress from below by employing a bottom-up process that leads to the Europeanization of the WB countries […] The EU has to launch a comprehensive communication campaign for generating an increasing awareness for the implementation of the EDS, targeting also the populations of the WB countries.[381]

[381] Ebd., S. 17. Diese Ansicht bestätigt Bos: „Ein wichtiger Impuls für die Entwicklung einer kohärenteren Kooperation im Donauraum entstand dadurch, dass in den neuen Mitgliedsstaaten der EU die Donau allein dadurch an Bedeutung gewonnen hat, dass viele sich aus der Mitgliedschaft in der EU ergebende Verpflichtungen eine Veränderung der mit der Donau zusammenhängenden Politiken notwendig machten. Hier sind etwa die Bereiche Umweltschutz und Wassermanagement zu nennen. Dadurch bekamen Donau und Donauraum eine neue Priorität in den nationalen Politiken der betroffenen Länder." In Ellen Bos, „Bisherige Formen der Donaukooperation – Erfolge und Defizite", in: Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, hg. v. Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011), S. 104.

Verlag Dr. Kovač

Den Ländern des Westbalkans wird zwar nicht eine schnelle Mitgliedschaft versprochen. Ihnen wird jedoch auch nicht aufgrund einer Erweiterungsmüdigkeit die Tür zur Union ganz verschlossen.[382] Makro-Regionale Strategien haben daher eine Europäisierungsfunktion und können in dieser Hinsicht als eine Form der Exported Governance der EU verstanden werden.[383]

Die Entstehung des Konzeptes der Makro-Region muss in die territoriale Agenda der EU und ihrer Entstehung eingebettet werden. So schreibt die EU, dass Makro-Regionale Strategien "prime test cases of what territorial cohesion means in practical terms" seien.[384]

Die Region als Handlungs- und Vernetzungsebene steht vor großen Herausforderungen und vor einem Reformprozess ihrer Planungs- und Steuerungsformen.[385] Die Kommission erkennt dies und antwortet hierauf mit Makro-Regionalen Strategien. Die Kommission schreibt:

> Es gibt neue Möglichkeiten, die Herausforderungen der Region in Angriff zu nehmen und ihr Potenzial zu nutzen, vor allem aber ihre Bemühungen um eine nachhaltige Bewältigung der Wirtschaftskrise zu unterstützen. Verbesserungen sind möglich bei der sozioökonomischen Entwicklung, der Wettbewerbsfähigkeit, dem Umweltmanagement und dem ressourceneffizienten Wachstum,

[382] Vgl. Analyse von Andrea Stocchiero, "Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?," Working Papers 65/2010(ENG), 2010, http://www.cespi.it/WP/WP%2065-CeSPI%20Macroregioni%20europee%20_eng_.pdf, Zugriff im September 2014.

[383] Vgl. Julian Clark und Alun Jones, vgl. Fn. 3, und dies., "The spatialising politics of EUropean political practice: transacting 'eastness' in the European Union," Environment and Planning D 29, Nr. 2 (2011).

[384] Europäische Kommission, "European Strategy for the Danube Region: Scoping Paper for the public consultation: REGIO/E1/EN/NV/OB D(2010)," 2010, http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSDR/scoping_danube_strategy_public_consultation_2010-02.pdf, Zugriff im Dezember 2013. Vgl. auch Johann-Jakob Wulf, "One Year Danube Strategy – a first prime test of territorial cohesion in the EU?" (Passau, 3.–5. September 2012), http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S.

[385] Vgl. Katrin Weiß, vgl. Fn. 245, S. 25.

Verlag Dr. Kovač

Sicherheitsmaßnahmen und Verkehrskorridore können modernisiert werden.[386]

Makro-Regionale Strategien sind demnach eine Antwort auf diese Reskalierungstendenzen, die Neujustierung der Verhältnisse zwischen supranationaler, nationaler und regionaler Steuerung in der EU. Sie verbindenden eine Outside-in-Sicht auf die Region (die Strategie der EU *für* den Donauraum bzw. *für* den Ostseeraum, also top-down) mit einer Inside-out-Sicht auf die Region (Bottom-up-Approach durch Stakeholderbeteiligungen).[387]

Makro-Regionale Strategien bewegen sich zwischen den Grundannahmen des „Old" und des „New Regionalism." Die Region als solche steht im Mittelpunkt, sie soll aktiv sein. Sie soll aber auch innerhalb des Nationalstaates Veränderungen erwirken (New Regionalism). Damit rückt der Nationalstaat wieder in den Untersuchungsfokus (Old Regionalism). Makro-Regionale Strategien sind daher eine Form des regulatorischen Regionalismus, die Regionalismus als Prozess in einem Staat erkennt und nicht zwangsweise über diesen Staat hinaus.[388] Makro-Regionale Strategien können also Regionen sein, die supranational festgelegt werden, sub-national transregional agieren und dann auf den eigenen Staat reflektieren. Das heißt, dass staatliche Internationalisierungsschübe auf der Ebene der Regionen stattfinden und zu Transformationen führen können. Somit wird deutlich, dass Makro-Regionale Strategien den

[386] Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie der Euorpäischen Union für den Donauraum", COM(2010) 715 final, 2010, S. 1.

[387] Hierauf machen aufmerksam: Clara M. B. Berkkan, Ulrik K. Olsen und Lena Tempel, vgl. Fn. 268, S. 27.

[388] Shahar Hameiri und Kanishka Jayasuriya, "Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region," Political Studies 59, Nr. 1 (2011).

Verlag Dr. Kovač

Staat nicht ersetzen, Reskalierungstendenzen den Staat nicht auflösen, sondern diesen ggf. verändern.

Aus dem EU-Kohäsionsbericht von 2007 lassen sich strategische Leitlinien der europäischen Raumplanung und damit die Makro-Regionalen Strategien bereits überdeutlich herauslesen:

> Das neue Ziel der Zusammenarbeit dient einer stärkeren Integration des Gebietes der Union unter sämtlichen Aspekten. In diesem Zusammenhang fördert die Kohäsionspolitik eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des EU-Gebiets auf Ebene ihrer Makroregionen und verringert die „Schrankeneffekte" durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit und den Austausch von bewährten Praktiken.[389]

Die EU sieht sich als Schlüssekakteur für die Kohärenz der raumwirksamen Politiken und damit für die Makro-Regionalen Strategien. Normalerweise entwickeln Nationalstaaten Strategien für ihre Regionen. [390] Nun setzt sich die Kommission ab und entwickelt Strategien für die Regionen der Nationen: „The Commission is becoming more and more demanding as to what this region [the EUSBSR] delivers."[391]

Die strategischen Leitbilder kommen von der Kommission, also ist sie – wenn auch nicht direkt – funktional und territorial verantwortlich.[392] Die Länder bestimmen in den Fachgremien ggf. über diverse Beteiligungsverfahren mit, die Kommission übernimmt dann an einer bestimmten Stelle jedoch die Diskursleitung, gerade weil Kohäsionspolitik

[389] Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Raum 2007/2013 (05.07.2005), S. 11. Dieser geht zurück auf einen OECD-Bericht von 2006. Darin fordert die OECD erstens: „eine Fokussierung auf Räume statt Sektoren und zweitens eine Konzentration auf Investitionen statt Subventionen." In "Rural-Vorwort.doc", 16, Zugriff im Februar 2013.

[390] Vgl. Inese Grumolte, vgl. Fn. 5, S. 266.

[391] Ebd., S. 269.

[392] Vgl. Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 15.

Verlag Dr. Kovač

ein wichtiger Teil der allgemeinen EU-Politiken ist und weil es seit 2009 auch Unionsziel ist, den territorialen Zusammenhalt zu fördern.[393]

Die Makro-Regionalen Strategien stehen unter dem Prinzip der dreifachen Negation: kein neues EU-Geld, keine neuen EU-Institutionen und keine neuen EU-Rechtsvorschriften.[394]

Auf der einen Seite sah die Kommission die Absage an neue Institutionen am Anfang des Entstehens von Makro-Regionalen Strategien kritisch. So äußerte sich Danuta Hübner, ehemalige Kommissarin für Regionalpolitik: „Too often I hear people say they want results, they want impact, but they want no new institutions, I hope they don't mean that they don't want organisation. Otherwise we will fail."[395] Auf der anderen Seite rückt die Kommission durch das Fehlen einer Makro-Regionalen Institution in die organisatorische Verantwortung der Makro-Regionalen Strategien. Dadurch gewinnt sie an Gestaltungsmacht. Ob die Kommission ein „honest broker" ist, oder selbst raumplanerische Ziele verfolgt, ist von Fall zu Fall zu untersuchen.[396] Rein organisatorisch wächst ihre raumplanerische Gestaltungsmacht durch die Makro-Regionalen Strategien.

Die Absage an neue finanzielle Mittel galt für die Haushaltsperiode 2007–2013 und wird auch 2014–2020 fortgesetzt. Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass „der Zugang zu und die Kombination von Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere aus öffentlichen und privaten Quellen unterhalb der EU-Ebene, wesentlich [ist]."[397] Mehrere Gründe

[393] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 278.
[394] Hierbei gilt die weiter oben aufgeführte Vermutung, dass die Kommission eigentlich keinen neuen Organisationen gründen will.
[395] Danuta Hübner, "Energising the climate for business in the Baltic Sea Region." (Kopenhagen, 01.12.2008), S. 5.
[396] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 277.
[397] Europäische Kommission, vgl. Fn. 386, S. 14.

Verlag Dr. Kovač

können für diese Entscheidung eine Rolle gespielt haben, sei es die Finanzkrise, die Krise des Euros oder die schlechten Erfahrungen, die man mit anderen, finanziell teils gut ausgestatteten Gesamtstrategien gemacht hat.[398] Schon früh wurde Kritik aus der Wissenschaft an dieser Haltung der Kommission deutlich.[399] Die vorhandenen einzusetzenden Mittel sollen sich in erster Linie aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung speisen. Um eine gezieltere Einsetzung der Mittel zu gewährleisten, hat die Kommission daher beide Makro-Regionale Strategien mit vielfältigen Hinweisen und Koordinationsmechanismen zur besseren Mittelnutzung ausgestattet. Hintergrund dieses Neins war die Nicht-Bereitschaft der wohlhabenderen Länder, als Zahlmeister für neue EU-Strategien bereitzustehen.[400]

Verlag Dr. Kovač

[398] Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.), Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum (Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011), S. 67.

[399] Florian Setzen nennt vier Gründe, warum es besser wäre, einen eigenen Donaustrategiefinanzierungsplan zu erstellen. Erstens wird für EU-Gelder oftmals eine Co-Finanzierung benötigt, die einige Akteure zur Umsetzung von Projekten nicht aufbringen können. Zweitens benötigen Akteure gut ausgebildetes Fachpersonal, um den EU-Jargon zu verstehen. Drittens erschwert eine hohe Fluktuation in den Verwaltungsstellen der Akteure eine intensive Einarbeitung in die EU-Finanzierungsstruktur. Und viertens fehlt es lokalen und regionalen Akteuren oft an Motivation, transnational zusammenzuarbeiten. Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.), vgl. Fn. 398, S. 73.

[400] Vgl. Jürgen Dieringer, Peter Langer und Patricia Laukó, „Der neue europäische Donauraum. Unveröffentlichte Studie. Substaatliche Entwicklungsdynamik aus europäischer Quelle“, S. 6. Vgl. auch Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, “Towards a European Strategy for the Danube Area,” in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: “Together for Europe” Research Centre, 2010), S. 75. Auch aktive Stakeholder äußerten sich zu der Absage der Kommission bzgl. neuer Finanzmittel. Auf der 3rd Danube Conference – “Future for the Danube Area”, die am 5. und 6. Oktober 2010 in Brüssel stattgefunden hat, artikulierte Ivo Gönner, Oberbürgermeister von Ulm, dass viele Akteure auf unteren Ebenen die komplizierten Regeln der Finanzierung

Das Nein zu möglichen neuen Rechtsvorschriften muss keinen Bestand haben, sollten die Mitgliedsstaaten der EU über Artikel 20 des EUV in Form der verstärkten Zusammenarbeit auf bestimmten Gebieten voranschreiten wollen. Aufgrund der aktuellen Verteilung der Makro-Regionalen Strategien in der EU müssten dafür aber Mitgliedsstaaten aus der Ostsee- und der Donauregion interagieren, da hierfür mindestens zehn EU-Mitgliedsstaaten benötigt werden. Durch ihre Absage an neue Rechtsvorschriften unterstreichen die Makro-Regionalen Strategien ihren sozialkonstruktivistischen Ansatz.[401] Sie sind nicht juristisch an die Form der verstärkten Zusammenarbeit angepasst, sondern sollen offen für alle interessierten Partner sein.[402]

Die Forschung ist sich einig, dass die dreifache Negation auf keinen Fall aufgelöst werden sollte, um nicht ein „meaningless competitive race to create macro-regional strategies in the EU" zu erzeugen.[403] Die Gefahr, durch die Auflösung der Kein-Geld-Politik keine wirklichen Makro-Regionalen Projekte und Aktionen zu generieren, sondern nur Projekte, die aufgrund der Mittelbereitstellung attraktiv sind, ist sehr groß zu sein.

Grenzüberschreitende, transnationale oder transregionale Kooperationen gibt es vielfältige in Europa und auf der ganzen Welt.[404] Relative Offenheit von Raumeinheiten, sinnvolle Aufgabenverteilung und

von Projekten durch EU-Gelder nicht verstünden. Ein einheitlicher Donautopf würde den Antragstellern die Arbeit erleichtern.

[401] Vgl. Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 98.

[402] Wohingegen bei der verstärkten Zusammenarbeit nicht teilnehmende Nationen ausgeschlossen sind und nur mit juristischen Konditionalitäten beitreten können. Vgl. ebd., S. 100.

[403] Andrea Stocchiero, S. 17, vgl. Fn. 28.

[404] Katja Mirwaldt, Irene McMaster und John Bachtler, vgl. Fn. 324, S. 2. Auch: Markus Perkmann, "Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions," Environment and Planning C: Government and Policy 25, Nr. 6 (2007) und James Scott, "Cross-border Governance in the Baltic Sea Region," Regional & Federal Studies 12, Nr. 4 (2002).

Verlag Dr. Kovač

die Stärkung von Interdependenzen und Interaktionen zwischen Akteuren sind dabei ggf. wichtiger als klare Grenzen von Gebietskörperschaften. Neu ist der Grad an territorialer und funktionaler Verzahnung, die zu einer Hyper-Komplexität führt. Komplexität im politischen Spektrum der EU hat mindestens vier Dimensionen: Komplexität erhöht Koordinierungskosten; schafft eher neue Strukturen, als dass sie alte abschafft; birgt hohes Konfliktpotential bei den beteiligten Akteuren; und sorgt für Vielfalt.[405] Diese Hyper-Komplexität hat inhaltliche, prozessuale, finanzielle und administrative Folgen. Eine größere Anzahl an teilnehmenden Akteuren erschwert die Entscheidungsfindung und thematische Änderungen sind nicht vorhersehbar. Eine multi-direktionale, ggf. asynchrone Ausrichtung kann die Folge sein.[406] Diese Hyper-Komplexität ist nur durch ein weiches Governance-Design zu steuern, da sonst zu viele juristische und administrative Hürden genommen werden müssten. Problematisch ist, dass aufgrund der Hyper-Komplexität der Makro-Regionalen Strategien softe Governance-Maßnahmen wie „Capacity Building" Hard Issues wie Straßen- und Brückenbau gegenüber stehen.[407] Hier einen Konsens zu schaffen, ist eine große Herausforderung für die Akteure der Strategie.

Die Makro-Regionalen Strategien sind aufgrund ihres innereuropäischen Ansatzes daher in erster Linie ein Beispiel von weicher differenzierter interner europäischer Integration.[408] Als differenzierte Integration definiert Dyson Prozesse:

[405] Vgl. Nikolaos Zahariadis, vgl. Fn. 9, S. 812.
[406] Ebd., S. 810f.
[407] Andreas Faludi, vgl. Fn. 46, S. 177.
[408] Mehr zum Zusammenhang von Makro-Regionalen Strategien und differenzierter Integration bei Nico Groenendijk, „Macro-Regions: Regional Integration within and beyond the EU" (Belgrad, 16.–18.05.2013), http://doc.utwente.nl/ 85546/, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

> whereby European states, or sub-state units, opt to move at different speeds and/or towards different objectives with regard to common policies. It involves adopting different formal and informal arrangements (hard and soft), inside or outside the EU treaty framework[.][409]

Debatten um eine differenzierte Integration haben sich dabei immer um die Rolle der Nationalstaaten gedreht. Nun richtet sich die Aufmerksamkeit – auch in außenpolitischer Sicht – auf die subnationalen Körperschaften. Durch ihren regionalen außenpolitischen Aspekt können die Makro-Regionalen Strategien daher auch in die externe New-Integration Debatte eingeordnet werden. Externe New Integration wird verstanden als: "sub-integration outside the EU institutional framework dealing with policy areas that are not part of the EU policy domain."[410]

Makro-Regionale Strategien reagieren durch diesen weichen differenzierten Integrationsansatz flexibel und offen auf die Problemlagen einer Großraumregion. Um etwas konkreter das Governance-Arrangement der Makro-Regionalen Strategien zu bestimmen, werden in den Aktionsplänen vereinbarte Zielvorgaben für die PAs angeregt. Diese entwickeln die Führungskultur und das Führungsverhalten weiter. Partnerschaftliche Leistungen sollen besser erbracht und Arbeitszufriedenheit und Motivation erhöht werden. Hierbei ist es wichtig, dass Arbeitsaufträge klar und kontrollierbar definiert werden. Argumente, Fachwissen und Erfahrungen werden ausgetauscht, damit sich die zusammenarbeitenden Seiten jeweils mit dem Ergebnis identifizieren können. „Die Möglichkeiten größerer Eigenverantwortung, Selbständigkeit und Entscheidungs-

Verlag Dr. Kovač

[409] Kenneth H. F. Dyson und Angelos Sepos, Which Europe? The politics of differentiated integration, 1. Aufl. (Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2010), S. 4. Zitiert bei Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 267.

[410] Vgl. Fn. 408.

spielräume stimulieren das engagierte Arbeiten zur Erreichung der vereinbarten Ziele."[411]

Laut dem Bundesministerium des Innern haben Zielvereinbarungen bestimmte Funktionen: Sie sollen steuern (Rahmenplanung statt Detailsteuerung), koordinieren (inkl. Vermeidung von Mehrarbeiten), strategisch führen (inkl. Freiräume für Mitarbeiter), Transparenz erzeugen (Sicherheit der Akteure durch Vergleiche), motivieren (durch Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Akteure), sozial integrativ wirken (erhöhen von Vertrauen und Teamgeist durch gemeinsame Kommunikation) und Personal schulen (voneinander lernen). Für die Makro-Regionalen Strategien heißt dies, ihr territoriales Kapital zu heben.

Makro-Regionale Strategien sollen, so eine Voraussetzung für ihr Zustandekommen, Fehler im Markt korrigieren. Sie haben daher einen klaren gesamteuropäischen wirtschaftspolitischen Auftrag.[412] Sie gehen transnationale, gemeinsame Herausforderungen (wie. z. B. Umweltfragen) und nicht singuläre, auf ein Land zutreffende Probleme (z. B. Fragen nach der Demographie) an.[413]

Folglich zeichnen Makro-Regionalen Strategien vier Merkmale aus, welche sich auch in die Governance-Dimensionen von flexiblen Prozessen, funktionalen Strukturen und interaktiven Akteuren einordnen lassen: Das Hauptaugenmerk liegt auf den Akteuren; die Strategien sind in der Multi-Level-Governance-Struktur der EU angesiedelt; gemeinsame Ziele und

[411] Bundesministerium des Innern, „Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Erstellung und Abschluss von Zielvereinbarungen. Für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI." Berlin, 2001. http://www.olev.de/xyz/zielvereinbarungen.pdf, Zugriff im Februar 2013.

[412] Die andere Voraussetzung ist, dass sie einem indispensibility test genügen: „must/should or may there be a strategy." Nur wenn diese Frage mit einem „must" beantwortet wird, sollte eine Strategie ausgearbeitet werden. Pawel Samecki, S. 7, vgl. Fn. 366.

[413] Stefanie Dühr, S. 8f, vgl. Fn. 246, auf Grundlage von Pawel Samecki, vgl. Fn. 366.

Verlag Dr. Kovač

Probleme werden erkannt und bearbeitet; und die Strategie gilt als Framework für die Koordinierung dieser Ziele. Hauptziele sind demnach eine bessere Koordination, effektivere Ergebnisssicherung und die bessere Einsetzung von finanziellen Mitteln.[414] Die Prinzipien der Makro-Regionalen Strategien lauten demnach Integration (der Ebenen und Sektoren), Koordination (der Akteure und Institutionen), Adaption (der wechselnden Bedingungen), Mobilisierung (der Stakeholder) und Realisierung (des territorialen Kapitals).[415] Dies sind Prinzipien, die bei territorialen Governance-Konstrukten zum Tragen kommen sollen. Inwieweit dies praktisch geschieht, wird in Kapitel 7 (ab S. 345) überprüft. Makro-Regionale Strategien mit ihren Fuzzy Boundaries und ihren Soft Spaces sind demnach die praktische Antwort auf den im Barca-Report von der EU eingeschlagenen Place-based Approach.

6.2 Governance-Prozesse

6.2.1 EUSBSR-Prozess: Problem-Stream

Ein unbefriedigender Zustand wird dann zu einem Problem, wenn er von verschiedenen Akteuren als solches erkannt wird und bewusst gelöst werden soll.[416] Wie in Kapitel 5 (ab S. 141) beschrieben, können große außergewöhnliche Ereignisse ein Problembewusstsein schaffen. Die durch die politische Wende 1989 ausgelösten transnationalen Bewegungen (neue zivilgesellschaftliche Akteure in allen Ostseeanrainern, neue

[414] Ebd., S. 8f.

[415] Europäische Kommission, "Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies," COM(2013) 468final, 2013. Vgl auch Katja Mirwaldt, Irene McMaster und John Bachtler, vgl. Fn. 324, S. 11f., sowie Peter Schmitt, Lisa van Well, Stefanie Lange-Scherbenske und Mitchell Reardon, vgl. Fn. 86.

[416] Görmar konstatiert, „dass sich Makroregionen im europäischen Kontext über die Zugehörigkeit zu einem Problemraum definieren." Wilfried Görmar, vgl. Fn. 327.

Verlag Dr. Kovač

transnationale Akteure wie der CBSS – Council of Baltic Cities and States – oder die UBC – Union of Baltic Cities; die Restrukturierung von thematischen Institutionen wie HELCOM) lösten diese Unübersichtlichkeit aus.[417] Die Osterweiterung 2004 stellte genau diese Organisationen dann vor Fragen ihrer Existenzberechtigung.[418] Die Folge dieser zwei Ereignisse war und ist eine Überorganisation und damit eine Kakophonie der Akteure innerhalb des Ostseeraumes, der schwer zu strukturieren ist. Die EUSBSR kann daher sowohl als „institutional nightmare" oder auch als „positive mess" bezeichnet werden.[419]

Die Wende 1989 brachte der Ostseeregion große Hoffnungen, dass das Mare Balticum nun zu neuer Stärke innerhalb Europas finden könnte. [420] Manch einer versuchte sich gar in Analogien zur frühneuzeitlichen Hanse.[421] Allerdings gab es hier große Unterschiede zwischen den Anrainerstaaten. Während die großen Nationen im Norden transregional

[417] Kristine Kern, vgl. Fn. 373, S. 29.

[418] Vgl. Martin Koschkar, "The EU Strategy for the Baltic Sea and the Danube Region: A comparative View," in: Central Europe on the threshold of the 21st century: Interdisciplinary perspectives on challenges in politics and society, hg. v. Lucyna Czechowska und Krzysztof Olszewski (Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Pub., 2012), S. 164.

[419] Tobias Etzold und Stefan Gänzle, "Creating a Coherent Framework for Baltic Sea Co-operation," in: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Copenhagen, 2012), S. 62.

[420] Esko Antola, S. 12, vgl. Fn. 271. Zum Zusammenhang von Wende 1989 und Makro-Regionalen Strategien in Europa siehe auch Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 6f.

[421] Kurzer historischer Überblick bei Silvia Stiller und Jan Wedemeier, "Zukunft Ostseeraum: Potenziale und Herausforderungen," 2011, S. 15, http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/HWWI_Policy_Report_Nr.1_Zukunft_Ostseeraum.pdf, Zugriff im Januar 2012. Vgl. auch bei Tobias Etzold, „In der Peripherie? Deutschlands Politik in der Ostseeregion", in: Politik im hohen Norden, hg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung (Berlin, 2012), S. 10.

Verlag Dr. Kovač

agieren wollten, um so ihre Regionen international aufzustellen – auch als Gegenbild zum bereits gut integrierten Westeuropa –, konzentrierten sich die baltischen Staaten sowie Polen erst einmal auf sich selbst und ihren Staatsaufbau.[422] Daher scheiterte 1994 der erste Strategievorschlag für die Ostsee zur besseren Zusammenarbeit.[423] „The result of this divergent emphasis was a lost opportunity to find a common understanding for the Baltic label and for the possibility to create a shared Baltic identity.“[424] Ob grenzüberschreitende Kooperationen zwingend eine gemeinsame Identität brauchen, wird in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Einige behaupten, dass dieses Problem durchaus noch in Makro-Regionalen Strategien zu Friktionen führt.[425] Andere sagen, dass eine gemeinsame Identität keine Voraussetzung für erfolgreiche regionale Zusammenarbeit ist, sondern in ihr geschaffen werden kann.[426]

Verlag Dr. Kovač

[422] Vgl. Marko Lehti, “Baltic Region in the becoming: From the Council of the Baltic Sea States to the EU’s Strategy for the Baltic Region,” Lithuanian Foreign Policy Review 22 (2009), S. 16f.

[423] Europäische Kommission, “Orientation for a union approach towards the Baltic Sea Region: Communication from the Commission to the Council,” SEC(74) 1747, 1994.

[424] Marko Lehti, vgl. Fn. 422, S. 18.

[425] Makro-Regionale Strategien entstehen “as if they could/should be taken for granted, as something already exisiting that must be recognised, valorised and possibly ‘strengthened’. No evidence of the actual existence of the same ‘commonalities’ is presented, no questions posed about the meaning of a presumed ‘shared culture’ or ‘shared history’.” In Luiza Bialasiewicz et al., “Re-scaling ‘EU’rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean,” European Urban and Regional Studies 20, Nr. 1 (2013), S. 65, http://emedia1.bsb-muenchen.de/han/5151_0/eur.sagepub.com/content/20/1/59.full.pdf+html, Zugriff im Mai 2013.

[426] Vgl. Markus Perkman, “Cross Border Regions in Europe: Significance and Drivers of regional Cross-Border Co-Operation,” European Urban and Regional Studies 10, Nr. 2 (2003), S. 157, Zugriff im Mai 2013.

Der Ostseeraum ist längst nicht so homogen, wie er in der Literatur oft dargestellt wird.[427]

Es kann vielmehr eine große Inkohärenz der Politiken und der Governance festgestellt werden.[428] Es gibt z. B. große Unterschiede im Ostseeraum hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen und der Formen der Bürgerbeteiligung.[429] 2004 beigetretene EU-Staaten liegen in Vergleichen der Weltbank weit hinter alten EU-Mitgliedsstaaten.[430] Vanags schreibt hierzu: "The former communist countries remain much poorer and progress to convergence has been reverted as a result of the crisis. A mayor societal/cultural divide remains. Regarded from the East, the Baltic integration agenda is driven by the rich countries of the region."[431]

Im Ostseeraum kann von einer Dreiteilung gesprochen werden. Auf der einen Seite die nordischen Staaten (welche bereits seit 1952 im Nordic Council eng zusammenarbeiten), auf der anderen Seite die baltischen Länder und zum dritten Polen und Deutschland, die den Ostseeraum als ein mögliches Feld für wirtschaftliche Zusammenarbeit sehen, aber nicht als

Verlag Dr. Kovač

[427] Vgl. Esko Antola, S. 16, vgl. Fn. 271.

[428] "The contours of an overall EU policy remain easily fuzzy." In: Ojars Kalnins, "The Baltic Sea Strategy – acting regionally, thinking globally: Expert Article 134," Baltic Rim Economics, October 31, 2007. Die Governance-Indikatoren Voice and Accountability sowie Government Effectiveness wurden als Veranschaulichung ausgewählt, da diese beiden in Bezug auf diese Arbeit am wichtigsten sind. Beteiligungsverfahren und Mitbestimmung zielen auf das Subsidiaritätsprpinzip der EU ab. Effektive Arbeit des Government ist in Bezug auf bessere vertikale und horizontale Integration des Ostseeraums wichtig. Je effektiver ein Government arbeitet, desto eher sollte es in der Lage sein, auf neue Strategien wie die Makro-Regionalen Strategien es sind zu reagieren.

[429] Siehe Worldbank, "Worldbank Governance Indicators," http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, Zugriff im November 2013.

[430] Russland wird hier nicht betrachtet, da es nicht offiziell Teil der EUSBSR ist.

[431] Alf Vanags, "Economic Integration and Cohesion in the Baltic Sea Region: A Critical Perspective From the Baltic States," Journal of Baltic Studies 42, Nr. 1 (2011), S. 100.

das einzige, wie es z. B. die baltischen Staaten tun.[432] Aber auch innerhalb der jeweiligen Gruppen sind große Unterschiede festzustellen, auch wenn im CBSS-Gründungsdokument bereits von einer gemeinsamen Identität im Ostseeraum gesprochen wird.[433] Die baltischen Staaten haben keine gemeinsame Sprachgrundlage. Finnland und Schweden sind nicht in der NATO, Dänemark nicht im Euroraum. Baltische Staaten und nordische Staaten versuchen wiederum gemeinsame Positionen vor jedem EU-Ratstreffen zu organisieren, die sogenannte NB8, woran wiederum Deutschland nicht beteiligt ist.[434] Es gibt also das große Problem der identitären und organisatorischen Spaltung trotz oder vielleicht gerade wegen der Vielzahl an gemeinsamen Strukturen und Organisationen. Daher sprechen einige Autoren lieber von einer Identifizierbarkeit der Länder mit dem Ostseeraum und untereinander als von einer Ostseeidentität als solcher.[435]

Drei Organisationen standen nach 2004 vor besonderen Herausforderungen und sollen hier kurz vorgestellt werden: der Council of Baltic Sea States (CBSS), die Nordische Dimension (ND) und die Helsinki Commission – HELCOM. Alle drei zeichnet aus, dass Russland ein Partnerland dieser Organisationen ist, weswegen diese für die EUSBSR eine besondere Rolle spielen.

Verlag Dr. Kovač

[432] Vgl. Aures Daunis, "The Baltic Strategy and the Future of Europe," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 255.

[433] CBSS, "CBSS 1st Ministerial Session – Copenhagen Declaration: Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea State," 1992, S. 3, http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/422_1992_CBSS_1st_Ministerial_Session_-_Copenhagen_Declaration.pdf., Zugriff im Dezember 2013.

[434] Marko Lehti, vgl. Fn. 422, S. 22.

[435] Clara M. B. Berkkan, Ulrik K. Olsen und Lena Tempel, vgl. Fn. 268, S. 38f. Vgl. auch Aures Daunis, vgl. Fn. 432, S. 258.

Kurz nach der politischen Wende wurde 1992 die Zusammenarbeit der Ostseestaaten durch die Gründung des CBSS institutionalisiert. Angetrieben wurde diese Gründung vor allem von Deutschland und Dänemark, und auch die Kommission ist seit 1992 Teil des CBSS. Der CBSS sollte ein sehr breites Spektrum an Themenfeldern abdecken, u. a., weil zu der Zeit von einer EU- bzw. NATO-Mitgliedschaft der Ostseestaaten noch nicht die Rede sein konnte.[436] Ziel des CBSS war es, "[to] identify political goals, create actions plans, initiate projects and serve as a forum for the exchange of ideas concerning regional issues of common interest."[437] Der CBSS sollte die Zusammenarbeit mit Russland erleichtern und "trust and security for the region" schaffen.[438] Der CBSS hat durch die Einbindung Russlands eine hohe außenpolitische Bedeutung, die sich bis in die Governance-Fragen der EUBSR hineinzieht.[439] Er ist damit ein Konstrukt des „Old-Regionalism"-Ansatzes. Durch das Konsensprinzip konnte der CBSS aber nie Führungsansprüche im Ostseeraum übernehmen und auch die mangelnde Finanzierung durch die Mitgliedsstaaten machte es dem CBSS schwer, wirksam zu agieren;[440] ein Problem, das viele Organisationen hatten.

1995 traten Schweden und Finnland der EU bei und Finnland initiierte 1997 die Nordische Dimension (ND), ein Forum, das über den Ostseeraum hinaus auch die Arktis und Staaten wie z. B. Norwegen und Island in die transnationale Zusammenarbeit einbezog. Die ND sollte regionale

[436] Vgl. Valdis Krastins, "The Strategy for the Baltic Region and the Regional Realities (An Attempt at Political Evaluation)," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 226.

[437] Council of Baltic Sea States, "History of the CBSS,"

[438] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 274.

[439] So waren z. B. 1992 auch die Amerikaner sehr daran interessiert, den CBSS zu gründen, um mögliche russische Ostseeansprüche durch ein geeignetes Forum zurückzudrängen. Ojars Kalnins, vgl. Fn. 430

[440] Valdis Krastins, vgl. Fn. 436, S. 227.

Verlag Dr. Kovač

und externe Probleme benennen und Initiativen anstoßen, diese zu lösen. Für Finnland war und ist die ND weiterhin der „Backbone" der Baltic Sea Region.[441] Der Europäische Rat hat die Rolle der ND früh erkannt und bereits während der Beauftragung der Kommission damit, eine EUSBSR zu schreiben, darauf hingewiesen, dass die ND „die Grundlage für die externen Aspekte der Zusammenarbeit im Ostseeraum" bilden solle.[442]

Eine heute noch entscheidende Institution stellt HELCOM da.[443] HELCOM geht auf die Helsinki-Konvention von 1974 zurück und ist 1980 in Kraft getreten. Durch HELCOM wurde bereits vor der politischen Wende in umweltpolitischen Bereichen eng zusammengearbeitet. HELCOM war in den siebziger Jahren ein typischer Fall von „persuade and lock." Es wurde ein gemeinsames Thema im Ostseeraum gefunden und dieses institutionalisiert.[444] 1992 kam es zu einer Neugründung der Helsinki-Kommission, die 2000 in Kraft trat.[445] Die Helsinki-Konvention gilt als erste regionale Seekonvention und HELCOM als ihr steuerndes Element.[446] 2007 wurde für Fragen des Umweltschutzes von HELCOM der Baltic Sea Action Plan verabschiedet.[447]

Verlag Dr. Kovač

[441] Elo Kimmo, "Finland," in: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013), S. 20.

[442] Europäischer Rat, „Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates vom 14.12.2007 in Brüssel" (14.02.2008).

[443] Zu HELCOM siehe auch Kapitel 6.2.2 ab S. 174.

[444] Esko Antola, S. 28, vgl. Fn. 271.

[445] Ausführlich bei Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 274.

[446] Zur Entwicklung von HELCOM siehe u. a. Kristine Kern, vgl. Fn. 373.

[447] Erst seit 2011 gibt es im Ostseeraum nationale Umsetzungspläne, die aber sehr unterschiedlich forciert werden, sei es in der Finanzierung oder der Implementierungsweise. Vgl. Michael Gliek et al., "The HELCOM Baltic Sea Action Plan: Challenges of implementing an innovative ecosystem approach," in: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013).

Stellte das erste große Ereignis der letzten Jahrzehnte im Ostseeraum (politische Wende 1989) die Region vor große transnationale Herausforderungen, wie z. B. den Beitritt zur NATO oder zur EU, setzte nach 2004 eine neue Debatte ein, die eine Integration und Kohäsion innerhalb des vereinten Raumes vorsah.[448] Bis 2004 gab es das psychologische Problem, dass die nordischen Staaten in den Organisationen Projekte initiierten, denen die baltischen Staaten folgen sollten.[449] 2004 traten dann Polen und die baltischen Staaten aber der EU bei und hofften ebenfalls, durch eine engere themenübergreifende Zusammenarbeit eine positive Situation für alle zu schaffen, weg von der Principal-Agent-Struktur der Prä-2004-Ära.[450] Dies hatte Auswirkungen auf die Organisationen im Ostseeraum. Nach der Erweiterung 2004 standen viele Organisationen daher vor der Frage ihrer Daseinsberechtigung und ihrer Ausrichtung. Der Beitritt zur EU war gelungen und Institutionen wie z. B. der CBSS, die ND oder HELCOM waren für eine Weile ziellos, weil sich eine Menge struktureller Fragen stellte. Viele Länder wie etwa Schweden waren mit den großen Institutionen wie dem CBSS nicht mehr zufrieden.[451] Auch Reformprogramme in den Jahren 2006/2007 änderten daran wenig.[452] Neben der

[448] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, "Towards Cruising Speed: Assesing the EU Strategy for the Baltic Sea Region," Swedish Institute for European Policy Studies, Nr. 17 (October 2013), S. 3.

[449] Alf Vanags, "Can the EU Strategy for the Baltic Sea Region bridge the 'Great Divide'?," in. EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 117.

[450] Vgl. Stefanie Dühr, S. 26, vgl. Fn. 246.

[451] Vgl. Ryba Jacek, "EU Strategy for the Baltic Sea Region, or how to assure a success of the presidency," 2009, S. 72, http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/2ACB93B04657A47DC1257681003E73D1/$file/Analytical_Paper_Series_22_2009.pdf?Open, Zugriff im Januar 2012.

[452] "The CBSS has not become a major powerhouse of regional cooperation and project implementation during the past 18 years, which means that its role in implementing the strategy is likely to be very limited." In: Tom Rostoks, "In Place

Verlag Dr. Kovač

Osterweiterung stand 2004 noch die gescheiterte Verfassung der EU als großes institutionelles Problem im Raum, die EU war kaum noch institutionell steuerbar. Auch die Finanzkrise 2008 schlug sich in der Ostsee nieder (besonders im Baltikum).[453] Durch die Regionalisierung des Ostseeraums nach 2004 mussten die transregionalen und transnationalen Institutionen daher ihre Schwerpunkte neu definieren. In dieses Vakuum konnte die EUSBSR eintreten.

In der Ostseeregion gab es also zu viele zu unübersichtlich agierende Institutionen, und auf europäischer Ebene stockte die institutionelle Reform, gekoppelt mit einer wachsenden Finanzkrise. Erst durch den Vertrag von Lissabon 2009 und das damit verbundene Unionsziel der territorialen Kohäsion wurden beide Probleme mit einer gemeinsamen Lösung angegangen: dem bereits vorgestellten Place-based Approach.

6.2.2 EUSBSR-Prozess: Policy-Stream

Der wichtigste thematische Strom, der zur EUSBSR geführt hat, war im Ostseeraum der Bereich der Umweltpolitik.[454] Dies bestätigt auch der

of an Introduction," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 34.

[453] Carsten Schymik und Peer Krumrey, „EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie: Dikussionspapier der FG 1, 2009/ 05", 2009, S. 17.

[454] Es gab natürlich noch viel mehr Bereiche wie z. B. die gemeinsame Raumplanung. Policy Spatial Planning wird schon seit 1992 gemeinsam in gemeinsamen Strategien thematisiert, z. B. bei VASAB – Visions and Strategies around the Baltic Sea. Mehr auf VASAB, "Visions and Strategies around the Baltic Sea," http://www.vasab.org/, Zugriff im April 2014. VASAB ist ein Forum der Raumplanungsminister der Ostssestaaten und organisatorisch bei der CBSS eingegliedert. VASAB und andere Raumplanngssgtrategien gehen zurück auf die INTERREG-II-C- und INTERREG-II-B-Programmperioden, wo explizit gefordert wurde, transnationale Raumplanungsversionen zu verfassen; siehe Stefanie Dühr, S. 22f, vgl. Fn. 246. Diesen Strategien wird aber wenig Einfluss und vor allem wenig öffentliches Interesse nachgewiesen, weshalb sie hier

Verlag Dr. Kovač

Ratsbeschluss vom Februar 2008, in dem der Europäische Rat die Kommission auffordert, eine Strategie für den Ostseeraum vorzulegen. Zwar sollte die Strategie „unter anderem" Umweltprobleme lösen, aber thematisch sind die Umweltproblematiken die einzigen explizit genannten Felder der Zusammenarbeit und unterstreichen dadurch ihre Stellung für den Raum.[455] Noch deutlicher formulierte es kurze Zeit später auch die Triopräsidentschaft Frankreichs, Tschechiens und Schwedens, die die Umwelt „in particular" und nicht „unter anderem" in der EUSBSR bearbeitet sehen wollten.[456]

Umweltpolitische Zusammenarbeit in der EU ist nicht neu und eine Querschnittsaufgabe, die kohärent bearbeitet werden muss.[457] Bereits seit 1974 arbeiteten die Ostseestaaten über HELCOM im Umweltsektor zusammen.[458] Trotzdem haben die getrennten historischen Entwicklungen der Regionen einen eng abgestimmten Umweltschutz in der Ostsee verhindert. Mit HELCOM steht den Ostseestaaten im Umweltbereich eine thematisch festgelegte und allgemein in ihrer Relevanz nicht hinterfragte Institution zur Verfügung, wie es sie bei anderen Thematiken, z. B. bei der

unbearbeitet bleiben sollen. Zur Entwicklung von VASAB siehe auch Helle Fischer und Jacek Zaucha, "Spatial vision and strategies around the Baltic Sea Region," Informationen zur Raumentwicklung, 8–9/2009.

[455] Vgl. Fn. 442, Punkt 59.

[456] Council of the European Union (GAERC), "The future French, Czech and Swedish Presidencies. 18 months programme of the Council," 2008, S. 52. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010093%202008%20INIT, Zugriff im Dezember 2013.

[457] Vgl. Wilfried Görmar und Jens Kurnol, "Verkehrskonzepte im Rahmen makroregionaler Strategien – ein ausbaufähiger Ansatz?," Informationen zur Raumentwicklung, 7/8 (2012), S. 391.

[458] So haben die Verkehrsminister keine Vorarbeiten für die EUSBSR geleistet, weil TEN-V schon europäisch geregelt war und nicht noch ein spezielles Ostseegremium gebraucht wird. Vgl. Wilfried Görmar und Jens Kurnol, vgl. Fn. 457, S. 394.

Verlag Dr. Kovač

Verkehrspolitik, so nicht gibt. [459] Thematisch fallen hier Makro-Regionale Strategien auf fruchtbaren Boden:

> The idea here is that a mosaic of institutions, with different and partially overlapping geographic and temporal loci, is best equipped to address effectively the complexity of environmental issues. If such arrangements appear "untidy" and "disjointed", so be it. For such a fractured institutional mosaic corresponds with the actual ("untidy" and "disjointed") character of social–ecological interactions.[460]

2005 verabschiedete die EU die Marine Strategy Framework Directive (MSFD), die Standards für den maritimen Schutz für alle Gewässer in Europa definiert. Diese Direktive muss in jedem Land umgesetzt werden, und die EU hat mehrmals darauf hingedeutet, dass HELCOM hierfür ein wichtiger Partner war und ist. Gerade auch die Makro-Regionalen Strategien zielen mit ihren spezifischen Projekten auf die schnellere Implementierung der Richtlinie.[461] HELCOM hat für die Verabschiedung der Direktive stark lobbyiert. Nachdem maritimer Schutz zu einer EU-Richtlinie geworden ist, greift die EU wiederum auf intergouvernementale Organisationen wie HELCOM zurück, um die Implementierung der Richtlinie voranzutreiben. Aus einer nicht rechtlich bindenden Zusammenarbeit ist über die rechtlich verbindende Direktive die vormals rein politische Zusammenarbeit von HELCOM extrem aufgewertet worden.[462]

Besonders Schweden war daran interessiert, Umweltthemen als obersten Schwerpunkt in der Strategie zu verankern.[463] Dass hier innernordische Konkurrenzen zugrunde lagen, ist durchaus möglich, fand doch

[459] Vgl. ebd., S. 391.
[460] James Meadowcroft, vgl. Fn. 276.
[461] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 272.
[462] Vgl. u. a. Kristine Kern, vgl. Fn. 373, und vgl. Kristine Kern und Stefan Gänzle, vgl. Fn. 250.
[463] Vgl. "Statement of Government Policy presented by the Prime Minister, Mr. Fredrik Reinfeldt, to the Swedish Riksdag on Friday, 6 October 2006," Pressemitteilung, 06.10.2006.

Verlag Dr. Kovač

während der Schwedischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2009 der viel beachtete Weltklimagipfel im dänischen Kopenhagen statt. Schweden konnte so die EUSBSR als ihren – europäischen – Beitrag zum Klimakampf hervorheben.[464]

Die EUSBSR ist aber weit mehr als eine Strategie für den Umweltbereich. Dies ist zurückzuführen auf das Verhältnis von EUSBSR und EU2020-Strategie.[465]

Die institutionelle Krise der EU nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages 2004 verdeutlichte, dass Wachstumsprogramme der EU viel näher und konkreter am und mit dem Bürger entwickelt werden müssen. Durch den Vertrag von Lissabon (Unionsziel territorialer Zusammenhalt, Stärkung des Subsidiaritätsprinzips etc.) und das neu entwickelte Prinzip des Place-based Approach wurden so die Ziele der Lissabon-Strategie in eine neue Strategie – EU2020 – überführt und konkretisiert. Diese musste dann in einem weiteren Schritt regionalisiert werden. Dies ist mit den Makro-Regionalen Strategien geschehen. Lautete der

[464] Vgl. Jacek Ryba, vgl. Fn. 451. Dies könnte aber auch rein inner-schwedische Gründe haben. Die schwedische Regierung musste auf ihren kleinen Koalitionspartner Rücksicht nehmen oder wechselte ihren Schwerpunkt von wirtschaftspolitische auf umweltpolitische Themen. Vgl. ebd, S. 83.

[465] Die Strategie Europa 2020 setzt sich aus drei Prioritäten (intelligentes Wachstum, nachhaltiges Wachstum, integratives Wachstum), fünf Kernzielen (Erhöhung der Quote der arbeitenden Bevölkerung, Erhöhung des Aufwandes für Forschung und Entwicklung, 20/20/20-Klimaschutz/Energieziele, Verringerung der Schulabrecher, Senkung der Armutsgefährdung) und sieben Leitinitiativen (Innovationsunion, Jugend in Bewegung, Digitale Agenda für Europa, Ressourcenschonendes Europa, Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung, Agenda für neue Kompetenzen und Beschäftigungsfelder, Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut) zusammen. Aus den Kopplungen dieser Prioritäten, Kernziele und Leitinitiativen leitete die EU drei Zukunftsszenarien ab: Nachhaltiger Aufschwung, schleppender Aufschwung oder verlorenes Jahrzehnt. Vgl. Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum: KOM(2010) 2020endgültig“, 2010.

Verlag Dr. Kovač

Wortlaut in der EU2020 Strategie noch „This is an agenda for all Member States, taking into account different needs, different starting points and national specificities so as to promote growth for all", reagiert die EUSBSR mit einem subnationalen, transregionalen Differenzierungsprogramm. Ist die EU2020 für die Integration des gesamten EU-Raumes verfasst worden, bilden die Makro-Regionalen Strategien differenzierte Integrationsschritte ab.[466]

6.2.3 EUSBSR-Prozess: Politics-Stream EUSBSR und Window of Opportunity

Im Politics-Stream spielen vor allem Akteure eine Rolle, die eine bestimmte politische Agenda vorantreiben. Im Zentrum der EUSBSR sind dies zuerst einige EU-Parlamentarier und dann Schweden gewesen. Kurz nach dem Beitritt der osteuropäischen Staaten zur EU gründete sich 2005 eine Inter-Group Baltic im EU-Parlament, um gemeinsam Probleme zu debattieren und auf die Agenda des Parlamentes zu bringen.[467] Dies war der Startpunkt des langsamen Erscheinens (Upload) der EUSBSR auf europäischer Bühne.

Die Inter-Group präsentierte 2005 „a Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension", die 2006 vom Parlament als Resolution verabschiedet wurde.[468] Die Inter-Group, obwohl für die Ostsee verantwortlich, versuchte von Anfang an, den Stellenwert der Ostsee für ganz Europa zu betonen. So machte ihr britischer Vorsitzender Beazly darauf aufmerksam: "The region boasts economies with hi-tech companies able to

[466] Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 247, S. 264.

[467] Zur Inter-Group gehörten keine Schweden, sondern drei Finnen, ein Deutscher, ein Este, ein Lette und ein Brite.

[468] Europäisches Parlament, "Texts adopted – Thursday, 16 November 2006 – A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension – P6_TA(2006)0494: 2006/2171(INI)," 2006, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-494, Zugriff im November 2013.

Verlag Dr. Kovač

compete on the global economic stage and points the way for the rest of the EU to follow."[469] Die Ostseeregion galt somit schon immer als "new superregion of Europe."[470] Sie würde eine Katalysatorenfunktion für andere regionale Wachstumsstrategien übernehmen können.[471]

Die Strategie sollte nach der Idee des finnischen EU-Parlamentariers Alexander Stubb den internen Strang der Northern Dimension (ND) bilden, die ebenfalls von Finnland initiiert wurde. Außerdem war eine „own budget line" für das Projekt vorgesehen.[472] Dieser Vorschlag kann nach Kingdons Sicht als klassischer Trial Balloon gewertet werden, der testen sollte, wie weit die Öffentlichkeit mit einem bestimmten Thema bereits vertraut ist.[473] Hintergrund der parlamentarischen Ostseestrategie war die EU-Osterweiterung, die aber von einer kohärenten Anpassungsstrategie bzw. Ausgleichsstrategie begleitet werden sollte.[474] Diese erste Strategie wurde vom Parlament an die Kommission übergeben, weil wichtige Initiatoren der Inter-Group andere Posten übernahmen, wie z. B. Stubb, der finnischer Außenminister wurde. Der Text fand bei den damaligen

Verlag Dr. Kovač

[469] Christopher Beazly, "A EU-Strategy for the Baltic Sea region making a success of the 2004 enlargement: Expert Article 150," Baltic Rim Economics, Nr. 6 (2007).

[470] Ojars Kalnins, vgl. Fn. 430.

[471] „It might be dangerous to neglect the political, environmental and economic developments of a key European region such as the BSR, which could offer some solutions to Europe's general problems." In: Hans Brask et al., "Executive Summary, Introduction and Overview of Regional Development," in: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Copenhagen, 2012), S. 9. Siehe auch Ojars Kalnins, vgl. Fn. 428.

[472] Europäisches Parlament, "DRAFT REPORT on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension," Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Alexander Stubb, Draft Report (2006/2171(INI)), 2006, S. 4.

[473] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 129.

[474] Vgl. Christopher Beazly, vgl. Fn. 469.

Ratspräsidentschaften und der Kommission wenig Beachtung und wurde erst ein paar Jahre später von Schweden wieder aufgenommen.[475]

Schweden nahm sich des Themas an, um sich auf nationaler Ebene europafreundlich zu präsentieren, folgten doch kurz nach der geplanten Verabschiedung der Strategie im Frühjahr 2010 Wahlen in Schweden.[476] Dies war ein strategisch komplexes Problem, da die Schweden eine Wachstumsstrategie für ihre eigene Region nach vorne bringen wollten und als EU-Präsidentschaft aber den ganzen Kontinent repräsentieren mussten. Schweden verband beide Interessen und gab sich als ehrlicher Makler, indem es versuchte, bei diversen Veranstaltungen auf seine Mittlerrolle hinzuweisen.[477]

Als Makler schaffte es Schweden, andere EU-Mitgliedsstaaten ebenfalls für eine Ostseestrategie ins Boot zu holen.[478] Gleichzeitig war bereits die

[475] Vgl. Jacek Ryba, S. 78, vgl. Fn. 451, sowie Carsten Schymik und Peer Krumrey, S. 5, vgl. Fn. 453.

[476] Das Kalkül ging auf, Ministerpräsident Reinfeldt wurde wiedergewählt. Welchen Anteil schlussendlich die Ostseepolitik hatte – Kingdon bestätigt die Schwierigkeit des Nachweises – ist hier nicht klar zu benennen.

[477] „We need further integration of the internal market in the Baltic Sea region. This would contribute to the region's competitiveness and growth, which will not only make the Baltic region a winner, but indeed also contribute to increased competitiveness and fulfilling the Lisbon targets across the Union. Another possible role for the European Baltic strategy would be to provide for Member States in implementing key European directives.. The Strategy could also serve as an instrument to make more efficient use of cohesion funds and other European funding available to the region […] I mentioned that the strategy needs to be complementary to different forms of existing cooperation. But why do we need the commitment of the European Union in this at all? Well, I believe the answer is quite clear: it's when European and regional resources are pooled that we can achieve a maximum effect – for the Baltic region, but indeed also for the rest of the Union." Bei: Minister for EU Affairs Cecilia Malmström, "The EU-strategy for the Baltic Sea Region under the Swedish Presidency: Baltic Sea Region Conference, Rostock 05 February 2009," 2009, http://www.regeringen.se/sb/d/11647/a/120204, Zugriff im Dezember 2013.

[478] Ebd.

Verlag Dr. Kovač

Strategie für den Donauraum auf dem Weg, was sicherlich zur Verabschiedung der EUSBSR im Herbst 2009 beitrug, da sowohl vom Südosten als auch vom Ostseeraum Zustimmung zu Makro-Regionalen Strategien signalisiert wurde. Andere Länder stellten sich eher neutral auf.[479] Zusätzlich galt die Ostseestrategie aufgrund ihrer dreifachen Negation als "soft issue" und eignete sich gut, um der kurzen schwedischen Ratspräsidentschaft einen erfolgreichen Stempel zu verleihen.[480] Südeuropa konnte vor allem über das Nein zu neuen Geldern sicherstellen, dass nicht noch mehr Strukturentwicklungsgelder in den bereits gut entwickelten Norden fließen würden.

Schweden war von Anfang an daran interessiert, eine EUSBSR zu schaffen, die sich nur an die EU richten sollte. Die externen Politiken sollten weiterhin über die ND gesteuert werden. Die Rolle Russlands als Anrainer der Ostsee war damit – egal welches Forum genutzt wurde – ein Problem.[481] Die EU-Ostseeregion als „Tor nach Asien" zu bezeichnen, ohne Russland in eine Entwicklungsstrategie einzubeziehen, ist ein schwer nachvollziehbarer Gedanke.[482] Auch umweltpolitisch ist eine kohärente Strategie für den Ostseeraum ohne Russland schwer zu verstehen.[483] In der EUSBSR Mitteilung der Kommission von 2009 kommt Russland dann

[479] Jacek Ryba, S. 86, vgl. Fn. 451.

[480] Ebd., S. 70f.

[481] Auch Kaliningrad spielte in den Makro-Regionalen Überlegungen keine Rolle. Vgl. Tom Rostoks, vgl. Fn. 452, S. 32f.

[482] Europäische Kommission, „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum: COM(2009) 248final", 2009, S. 8.

[483] Dies besonders bei Einfluss von Schwermetallen durch Vorfluter, aber auch bei der Einleitung von Phosphaten. Vgl. Eckart D. Stratenschulte, „Meerwert Ostsee. Die Ostseestrategie der EU – und Russland", in: Grünbuch: Politische Ökologie im Osten Europas, hg. v. Manfred Sapper (Berliner Wissenschafts-Verlag, 2008). Hier findet sich auch eine gute Übersicht über die Phasen der Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland nach 1989. Vgl. auch Kapitel 6.2.2 ab S. 174.

Verlag Dr. Kovač

auch nur einmal prominent vor.[484] Für Russland blieb so nur "antipathy and even hostility towards the strategy."[485]

Schwedens Rolle als „Political Entrepreneur" hatte nicht nur Auswirkungen auf die Beziehung zu Russland. Auch von den baltischen Staaten wurde Schwedens Engagement ambivalent wahrgenommen. Die Optionen einer engeren Zusammenarbeit standen einer befürchteten schwedischen Dominanz gegenüber.[486] Viele fürchteten einen sich noch vergrößernden wirtschaftlichen Graben zwischen den baltischen und den

[484] Dort heißt es: "Close cooperation between the EU and Russia is also necessary in order to tackle jointly many of the regional challenges." In: Generaldirektion R. Europäische Kommission, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: COM (2009) 248 final," 2009, S. 5. Zum Verhältnis von ND und Russland siehe Eckart D. Stratenschulte, vgl. Fn. 483, S. 81f.

[485] Vgl. Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, "Russia's Baltic Sea Policies and the EU's Strategy for the Baltic Sea Region. Squaring the Circle?," in: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Copenhagen, 2012), S. 15. Eine weitere Ablehnung Russlands kann aus dem Konflikt über die North-Stream-Pipeline entspringen. Beobachter vermuten, dass Russland die EUSBSR als orchestrierten Angriff auf diese wichtige energiepolitische Maßnahme empfinden könnte. Vgl. Tom Rostoks, vgl. Fn. 452, S. 32.

[486] Einige zogen historische Vergleiche heran und unterstellten Schweden Interesse daran zu haben, an ihre goldenen Zeiten während der Ostseeherrschaft anknüpfen zu wollen. Vgl. Marko Lehti, "Why we need the Baltic Sea Area: critical analysis of interests, motivation and visions" (Vilnius, 12.12.2008), www.lfpr.lt/uploads/File/forum/Lehti.pps. Siehe auch Alf Vanags, vgl. Fn. 431, S. 32. Vanags schreibt: "[N]evertheless the way in which it [the EUSBSR) has been transformed into a 'Swedish Policy' illustrated the asymmetrie off power relations in the region."

Verlag Dr. Kovač

nordischen Staaten, wenn Schweden für eine wirtschaftspolitische Strategie hauptverantwortlich zeichnen würde.[487] So urteilten Wissenschaftler aus den baltischen Staaten:

> At the same time, the perceived Swedish dominance in matters of the Strategy is an alarming signal in the context of Ownership, privatization and a possible increase of disparities between those countries of the region that are better off and those lagging behind.[488]

Schweden öffnete als Antreiber das Window of Opportunity und brachte das Thema erneut auf die europäische Agenda. Diesmal reagierte die Kommission. Sie führte die Streams am Ende im offenen Fenster zusammen, sowohl thematisch im Bereich der Umweltfragen als auch strukturell bei der Neuausrichtung der Institutionen im Ostseeraum. Somit ist die EUSBSR sowohl eine Strategie aus der Region (Schweden) für die Region (Ostsee) als auch eine Agenda der EU (Kommission) für die Region (Ostsee), da am Ende die Kommission den weiteren Prozess der Ausarbeitung übernahm und nicht ein Spieler aus der Region selbst.[489] Top-down- und Bottom-up-Elemente kommen hier zusammen.[490] Sie steuerte die Diskussion damit für alle internen und externen Fragen.

---

[487] Inese Grumolte, vgl. Fn. 5, S. 271.

[488] Žaneta Ozoliņa, "Designing National Governance for Macro-Regional Strategy," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 83.

[489] "The EU has been involved and present in regionalist processes in the BSA from the very beginning, but its position has been drastically changed during the past two decades." In: Marko Lehti, vgl. Fn. 422, S. 13. Die Frage, ob die EUSBSR eine Strategie der Region oder für die Region ist, stellt Esko Antola, S. 33, vgl. Fn. 271.

[490] „The Window of opportunity, however, only may be implemented if both bottom-up and top-down approaches are encouraged and concrete steps taken. This would tilt the assessment of Baltic solidarity to bring a productive and prospective regional co-operation in the dynamically developing Baltic Sea Region." In: Arvils Zeltins und Andris Spruds, "Baltic solidarity: Balancing national interests, institutional settings and regional opportunities," in: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council

Verlag Dr. Kovač

6.2.4 EUSBSR-Prozess: Agenda-Setting

Nachdem Schweden die Fäden der Koordination in die Hand genommen hatte, musste die Strategie in die europäischen Gremien eingebracht werden. Dies geschah auch in Hinblick auf die neue Haushaltsperiode 2014–2020, deren Debatte bereits eröffnet war.[491]

Nach der Aufforderung des Rates an die Kommission im Dezember 2007, bis Juni 2009 eine Strategie für den Ostseeraum vorzulegen, begann ein intensiver Prozess der Themenfindung und damit das Agenda-Setting.[492] Die Dachthemen für die Strategie waren Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit.[493] Umwelt war zwar das Leitthema des Policy-Streams. Aber auch wirtschaftliche und infrastrukturelle Themen haben einen nachhaltigen Kern und wurden ebenfalls zu Leitthemen. Das Thema der Sicherheit überrascht nur auf den ersten Blick, wurde doch Russland nicht in die Strategie eingebunden und gilt in der Region als schwieriger Partner. Außerdem war damit auch maritime Sicherheit für die Ostseeschifffahrt gemeint. Zeitgleich formulierte die Kommission die Ergebnisse der Stakeholderbefragung des Grünbuchs zum territorialen

Verlag Dr. Kovač

of Ministers Norden and Baltic Development Forum (Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013), S. 77.

[491] „Die Debatte über ein makroregionales Konzept ist Teil der Gespräche über die EU-Kohäsionspolitik nach 2013." In: „Von der Ostsee zum Donaubecken – eine makroregionale Strategie für die EU: Kommissar Samecki stellt auf Ministerkonferenz neue Formen der EU-Zusammenarbeit vor (Stockholm)." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, September 16, 2009.

[492] Council of the European Union (GAERC), "Presidency Conclusions," 2007, S. 17, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf, Zugriff im Mai 2012.

[493] Die Konferenzen fanden statt in Stockholm (30.09.2008), Gdańsk (13.11.2008), Kopenhagen (01.–02.12.2008), Helsinki (09.12.2008) und Rostock (05.–06.02.2009). Die vier Themen waren: „To make the BSR an environmentally sustainable place"; „To make the BSR a prosperous place"; "To make the BSR an accessible and attractive place"; "To make the BSR a safe and secure place."

Zusammenhalt.[494] So wurde auch das Thema Bürgerbeteiligung in die EUSBSR eingebracht.

Das Agenda-Setting sollte so Bottom-up- und Top-down-Entscheidungen verbinden. Dies ist es, was Ágh und andere Meta-Governance nennen.[495] Strategische Entscheidungen des Rates mussten auf drei Dimensionen vertikal, horizontal und geographisch koordiniert und gleichzeitig mit Bottom-up-Initiativen verbunden werden. Das Grundprinzip der Makro-Regionalen Strategien, die Governance der Governance, die Vermischung der Ebenen im Multi-Level-Governance-System der EU und die mögliche Entstehung wurde hier angelegt.[496]

Die Strategie bewegte sich im Rahmen von drei Vorgaben: Erstens sollten Umweltthemen im Vordergrund stehen, zweitens sollte die Northern Dimension (ND) das Forum für die externe Bearbeitung der Strategie sein und drittens sollte die integrierte Meerespolitik beachtet werden. Erste Problemdiskurse wurden vom „Political Entrepreneur" Schweden in zwei Non-Papers 2007 und 2008 bestimmt, die sich langfristig in der Struktur des späteren Aktionsplans niederschlugen.[497]

Verlag Dr. Kovač

[494] Dort heißt es 2008: „Die öffentliche Politik kann den Gebieten helfen, ihre jeweiligen Vorteile optimal zu nutzen. Sie kann darüber hinaus dazu beitragen, vereint auf gemeinsame Herausforderungen zu reagieren, eine kritische Masse zu erreichen und durch die Kombination der Aktivitäten, die Nutzung von Komplementaritäten und Synergien sowie die Überwindung der Teilung aufgrund von Verwaltungsgrenzen einen Zugewinn an Nutzen zu erzielen." In: Europäische Kommission, vgl. Fn. 207, S. 3.

[495] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 4, mit Bezug auf Stefanie Dühr, S. 42, vgl. Fn. 246.

[496] Dies ist eine "Governance of Governance", eine Meta-Governance, eine Steuerung via Strategien über und entlang von etablierten Ebenen, die die Spielregeln definiert und in der die Inhalte festgehalten werden. Vgl. Phil Allmendinger und Graham Haughton, vgl. Fn. 151, S. 808.

[497] Vgl. Jacek Ryba, S. 84, vgl. Fn. 451. Die Non-Papers waren trotz mehrmaliger Versuche des Verfassers nicht im Original zu bekommen.

Alle Ostseeanrainer waren aufgefordert, sich am Konsultationsprozess der Strategie zwischen August 2008 und Februar 2009 zu beteiligen.[498] Hierfür war jedes Land aufgerufen, einen National Contact Point (NCP) zu bennen, der auf nationaler Ebene innerhalb der funktionalen und territorialen Netzwerke vermitteln sollte. Dieses Vorgehen hatte Vor- und Nachteile. Es stärkte die Input-Legitimität der Strategie, brachte Informationen über die Region in die Kommission und trug der geforderten Stakeholderbeteiligung Rechnung.[499] Inwieweit die jeweiligen NCPs ihren Aufgaben aber tatsächlich nachkamen, ist nur von Einzelfall zu Einzelfall zu betrachten. Es steht die Annahme im Raum, dass ihre Position als Flaschenhals gewirkt hat, weil nur sie Informationen nach und von Brüssel weitergeleitet haben. Eigene Interessen – der nationalen Ebene – konnten so gesteuert werden. Der Fokus der Non-Papers ist sehr unterschiedlich.[500] Subnationale Strukturen nahmen ebenfalls am Konsultationsprozess teil

Verlag Dr. Kovač

[498] Erkentnisse des Vorgehens wurden gewonnen durch: Europäische Kommission, "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Baltic Sea Region: Impact Assessment," COM(2009) 248 final, SEC(2009) 703), 2009.

[499] Vgl. Rikard Bengtsson, "An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges," 2009, S. 3, http://www.sieps.se/sites/default/files/562-2009_9epa.pdf, Zugriff im Januar 2012, und Tom Rostoks, vgl. Fn. 452, S. 16.

[500] Finnland spricht z. B. gleichzeitig von einer sauberen und einer ökonomisch prosperierenden Ostsee. Ein Widerspruch genau wie der polnische Beitrag, der sowohl eine ausgleichende als auch eine wettbewerbsstarke Ostseeregion befürwortet. Siehe Paper von Carsten Schymik, vgl. Fn. 25, und vgl. die Analyse von Marion Salines, "Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The Example of the Baltic Sea Region," Bruges Political Research Papers 12/2010, 2010, S. 9.

und versuchten, in nationale Ebenen vorzudringen und ihr Mitspracherecht zu erhöhen.[501] Alle diese unterschiedlichen Positionen musste die Kommission am Ende zu einem stringenten Dokument verarbeiten.

Stakeholderkonferenzen wurden entlang der von der EU vorgegebenen Schwerpunktbereiche veranstaltet; von ihnen waren vier spezifisch thematischer und zwei allgemeiner Natur. In den baltischen Staaten fanden keine Konferenzen statt, was den Governance-Raum Ostsee zur Zeit des Agenda-Settings verkleinerte.

Am Online-Konsultationsprozess, vorgeschlagen und umgesetzt durch die Kommission, nahmen acht EU-Mitgliedsstaaten, drei Nicht-Mitgliedsstaaten, 31 regionale bzw. lokale Organisationen, 48 intergouvernementale und Nicht-Regierungsorgsanisationen sowie 19 Stakeholder aus dem privaten Sektor teil (davon drei Experten und drei Individuen).[502] Insgesamt wurden 109 Kontributionen eingereicht.[503] Mit dem breiten Konsultationsprozess wurde dem Vertrag von Lissabon bereits im Vorfeld Rechnung getragen. Dort heißt es: „Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged".[504]

[501] BSSSC u. a., "A Competitive Region in a Globalized World: Joint Position Paper on the EU Strategy for the Baltic Sea Region by BSSSC, B/ Baltic Islands Network, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum, CPMR – Baltic Sea Commission and UBC – Union of the Baltic Cities," 2008, S. 9.

[502] Marko Lehti, vgl. Fn. 422, S. 22, sowie Carsten Schymik und Peer Krumrey, vgl. Fn. 453.

[503] Europäische Kommission, "EU Strategy for the Baltic Sea Region: Report on the public consultation," 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/summary_baltic_consultation.pdf, Zugriff im Mai 2014.

[504] Europäische Gemeinschaft, "EUR-Lex – 12008M/PRO/02 – EN: Consolidated version of the Treaty on European Union – PROTOCOLS – Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Official Journal 115, 09/05/2008 P. 0206–0209," http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/

Verlag Dr. Kovač

Der gesamte Decision-Making-Prozess war stark von europäischen Strukturen und Zeitplänen bestimmt. Die Steuerung der Stakeholder oblag einem Lenkungsausschuss der DG Regio, DG Mare und DG Environment. Hauptverantwortlich zeichnete sich die DG Regio, die insgesamt 20 Generaldirektionen horizontal und alle genannten Stakeholderbeteiligungen steuern musste, was einen sehr hohen bürokratischen Aufwand bedeutete.[505] Hierarchische Pfadabhängigkeiten waren somit von Beginn an vorgegeben.

In Rostock stellte die Kommission ein Zwischenfazit vor und forderte eine integrative und konkrete Strategie, die Aktionen vor Ort umsetzen sollte. Was nicht gebraucht würde wären „empty declarations without assigned actions to back them up within specific deadlines."[506] Schlussendlich wurden in den späteren Dokumenten keine Deadlines festgehalten, und viele Aktionen blieben ohne Lead-Partner. Es ist nicht mehr zu klären, welche Prozesse innerhalb der Strategieformulierung am Ende dazu geführt haben, die Forderungen der Kommission nach vergleichbaren Indikatoren und Zeitplänen nicht aufzunehmen. Wahrscheinlich ist, dass Zielvorgaben die teilnehmenden Länder unter einen zu großen Druck gesetzt und damit den weichen Charakter der Strategie aufgelöst hätten. Auf der anderen Seite konnten somit die wichtigen Funktionen der in Kapitel 6 (ab S. 150) aufgeführten Zielvorgaben nicht genutzt werden.

Die Kommission forderte früh die Hilfe der Regionen vor Ort ein. So stellt Regionalkommissarin Hübner fest: „But you must appreciate that this is a new style of work for us, we are entering a new territory, and we

Verlag Dr. Kovač

LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:EN:HTML, Zugriff im Dezember 2013.

[505] Vgl. Carsten Schymik und Peer Krumrey, S. 6, vgl. Fn. 453. Vgl. auch Europäische Kommission, vgl. Fn. 498, S. 6.

[506] Danuta Hübner, "The Sea of Opportunity". (Rostock, 05.02.2009).

will need your help. We need close cooperation with you."[507] Indirekt wird also bereits angedeutet, dass die DG Regio mit der Bearbeitung der Strategie an ihre Grenzen kommen könnte.

Aus allen Einsendungen, Expertengesprächen und Analysen erstellte die Kommission dann ein Impact Assessment Summary, das sämtliche inhaltlichen Themen und Fragen der Governance abdeckte. In diesem Bericht wird auch das in Kapitel 7.2.1 (ab S. 358) angesprochene Problem der sich überlappenden Institutionen und der damit einhergehenden Ineffektivität im Ostseeraum thematisiert: „Firstly there are general weaknesses of intergouvernmental organizations […] Secondly, there are many organizations which pursue the same objectives, or different specific objectives within the same theme, or different but strongly interlinked objectives.[508] Die Kommission versprach sich laut dem Impact Summary von der Strategie folgende Wirkungen: Verbesserung der Koordination und der Kohärenz der Aktionen, verbesserte Fähigkeiten der teilnehmenden Institutionen, um Projekte zu implementieren, und die verbesserte Sichtweise der Aktionen. Für diese Vorgehensweise schlägt die Kommission den Community Approach vor, also die Steuerung über den General Affairs Council und durch die Kommission. Somit war die weitere hierarchische Steuerung der Strategie vorgegeben.

Die Kommission spricht in ihrem Papier nicht die Ostseeparlamentarierkonferenz an. Im ursprünglichen Ostseeplan des Parlamentes von 2006 stand diese Organisation noch als zentraler Akteur fest.[509] Es ist aus Sicht der Kommission nachvollziehbar, dass sie eher mit den nationalstaatlichen Gremien (u. a. CBSS und der ND) arbeiten wollte als mit Parlamentariern, denn dies entsprach nicht ihrem strukturellen Verständnis der hierarchischen Kopplung der EU-Strukturen.

[507] Ebd.
[508] Europäische Kommission, vgl. Fn. 498, S. 19.
[509] Europäisches Parlament, vgl. Fn. 472.

Verlag Dr. Kovač

Die Ergebnisse der Konsultation wurden in einem Aktionsplan zusammen mit einer Kommissionsmitteilung am 10.06.2009 vorgestellt. Ab diesem Zeitpunkt war die akteursinduzierte Governance eine strukturbezogene Governance, da die Governance-Leistungen eine Erwartungshaltung geweckt hatten, auf die die Stakeholder reagierten.

Der Agenda-Setting Prozess war bottom-up und top-down zugleich, folgte einer losen und zugleich auch organisierten Struktur, hatte eine erst flexible Form der Institutionalisierung und setzte auf eine breite partnerschaftliche Vernetzung, die dann aber von der Kommission verengt und zentralisiert wurde, und war nur am Anfang regional/lokal beeinflusst.[510] Dies ist ein typischer pfadabhängiger Regionalisierungsprozess, da nur so langfristig ein Erfolg gewährleistet werden konnte.[511]

Betreffs der Governance gab es im Konsultationsprozess sehr unterschiedliche Vorstellungen. Einig waren sich die meisten Stakeholder, dass die Kommission eine besondere Stellung innerhalb der Steuerung der EUSBSR haben sollte, die sich selbst aber nur in der Rolle des Unterstützers sah. Damit stellte sich früh die Frage nach der Ownership der Strategie. Einige Organisationen haben sogar neue Institutionen für den Ostseeraum ins Spiel gebracht und einen dreigliedrigen Governance-Aufbau mit der Kommission an der Spitze vorgeschlagen.[512] Andere Organisationen

[510] Van der Zwet behauptet etwas anderes. Er sagt, der Agenda-Setting-Prozess habe mehr von Bottom-up- als vom Top-down-Charakter, eine eher lose als organisierte Struktur, eine flexible Form der Institutionalisierung, eine eher breite partnerschaftliche Vernetzung als eine enge und eine eher auf regionale/lokale Steuerung angelegte Dynamik als eine zentralisierte Koordinierung. Vgl. Arno van der Zwet und Irene McMaster, vgl. Fn. 324, S. 2. Van der Zwet hat auf Anfrage der Zitation seines Artikels zugestimmt.

[511] Esko Antola, S. 14, vgl. Fn. 271.

[512] Das BSSSC – The Baltic Sea States Subregional Co-operation – u. a. hatten z. B. ein eigenes Jugendparlament für den Ostseeraum initiieren wollen. Der dreigliedrige Governance-Aufbau hatte folgende Struktur. A) einen konsultativen Body (sehr unkonkrete Beteiligung, aber offen für Nicht-EU-Länder, was als klares Zeichen an Russland verstanden werden kann. Hier sollte die Steuerung

Verlag Dr. Kovač

kritisierten den Agenda-Setting-Prozess als zu komplex und zu unübersichtlich und stellten bereits früh eine Ermüdung der Stakeholder fest.[513] Einigkeit herrschte bei der Forderung, keine neuen Finanzmittel für die Strategie zu nutzen, sondern vorhandene Mittel effektiver auszuschöpfen.[514] Damit war die ursprüngliche Forderung der Inter-Group Baltic vom Tisch, eine eigene Budgetlinie für die Ostsee einzuführen. Die dänische Organisation lokaler Körperschaften schlug hierfür vor, Projekte, die im Bereich der EUSBSR angesiedelt waren, mit einem „Plus" zu kennzeichnen und so innerhalb der vorhandenen EU-Programme ggf. stärker zu fördern oder wenigstens die Strategie stärker zu visibilisieren.[515] Dies kann durchaus als eine frühe Form des späteren Letter of Recommendation (LoR) angesehen werden. Viele Stakeholderbeiträge forderten auch eine Aufnahme von Kultur als eigenständige Säule, die aber erst 2013 in der Überarbeitung des Aktionsplanes eine eigene Priority Area bekommen sollte.

Verlag Dr. Kovač

aller Stakeholder inkl. Mitgliedsstaaten passieren, Projekte eingereicht und die Gesamtrichtung bestimmt werden); B) einen Decision-Making Body (nur für gewählte Regierungsvertreter aller Ebenen, die damit die Ownership der Strategie inne haben, über Projekte und Aktivitäten urteilen und die Implementierung monitoren); und geleitet werden sollten diese beiden Körperschaften C) von der Kommission. Vgl. BSSSC u.A., S. 11f, vgl. Fn. 501.

[513] Vgl. Per Bodeker Andersen, "Contribution of the Union of the Baltic Cities to the Baltic Sea Strategy of the European Union," 2008, S. 10f, http://www.ubc.net/documentation,59.html, Zugriff im Februar 2013.

[514] Carsten Schymik und Peer Krumrey, S. 14, vgl. Fn. 453.

[515] Uwe Lorenzen und Peter Fjerring. "Consultation – EU Strategy for the Baltic Sea Region Contribution from Local Government Denmark." 2008. S. 5. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/govern/localgovernmentdenmark.pdf, Zugriff im Juni, 2012.

Nur wenige Stakeholder forderten eine konkrete Einbindung Russlands, so z. B. die Ostseeparlamentarierkonferenz, die generell vorschlug, die EUSBSR mehr zu öffnen.[516] Die Öffnung der Ostseestrategie für weitere Länder hätte jedoch die Forderung des Rates bzgl. der externen Governance der EUSBSR über die ND konterkariert. Sämtliche Agenda-Setting-Prozesse schlossen Russland von der Gestaltung der Strategie aus, obwohl der wichtigste Schwerpunkt der Strategie Umwelt ohne einen Partner wie Russland nicht zu bearbeiten war. Aber auch Russland agierte in dieser Phase strategisch passiv, denn Russland übte mit seiner Nichtbeachtung der europäischen Bemühungen großen Druck auf die Institutionen der EU und die Institutionen im Ostseeraum aus, mussten diese sich doch aufgrund der Praktikabilität der Umsetzung der Schwerpunktthemen immer wieder mit der russischen Haltung auseinandersetzen.[517] Russland versuchte, die EU-Institutionen so gegeneinander auszuspielen und – wenn überhaupt – den CBSS als Forum der Zusammenarbeit zu nutzen, um Einzelstaatsabkommen zu erreichen und sich nicht mit einem EU-Plan, sondern mit vielen nationalen Plänen auseinanderzusetzen. Wie außenpolitisch im Ostseeraum mit Russland zu verfahren ist, bleibt ein zu diskutierendes Thema, da auch die Europäische Nachbarschaftspolitik – ENP – als Forum der Ostseezusammenarbeit nicht in Frage kommt, würde dies doch eine Juniorrolle für Russland bedeuten.[518] Höchstens die russische Nord-West-Region wartet hier mit eigenen Ostseeschwerpunkten auf.[519] So bleibt die Beziehung zwischen

[516] Baltic Sea Parliamentary Conference. "18th Baltic Sea Parliamentary Conference. "Resolution." 2009. S. 2, http://www.bspc.net/page/show/24, Zugriff im Mai 2013.

[517] Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass Russland sich nicht aufgedrängt hat, an der Strategie mitzuwirken. Vgl. Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, vgl. Fn. 485, S. 19f.

[518] Ebd., S. 15.

[519] Ebd.

Verlag Dr. Kovač

Russland und der Ostseeregion mehr als kompliziert und die Gräben zwischen den jeweiligen Perspektiven und Wertevorstellungen vertiefen sich.[520] Russland nutzt derweil diverse Foren, um sein Desinteresse gegenüber der Strategie zu bekunden.[521] So hat Russland z. B. während seiner Ratspräsidentschaft des CBSS das Thema EUSBSR mehr oder weniger komplett missachtet.[522]

6.2.5 EUSBSR-Prozess: Implementierungsphase

In dieser Phase werden Machtverhältnisse und konkrete Handlungslogiken definiert. Nach der aszendierenden Planungsphase beginnt an dieser Stelle die deszendierende Planungsphase, in der Stakeholder konkrete Planungsschritte übernehmen und der strategische Teil

[520] Vgl. Rikard Bengtsson, "The EU Strategy for the Baltic Sea Region in 2012 – implementation challenges: Expert Article 962," in: Baltic Rim Economies Expert Articles 2012: Electronic Publications of Pan-European Institute 3/2013 (Turku, 22.04.2013), S. 38.

[521] Marika Laizane-Jurkane, "The Baltic Sea Strategy – Illusions and Perils," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 240. Laizane-Jurkkane beschreibt Russlands Rolle in der BSPC, wo es in der achzehnten Sitzung darauf drang, das Prefix „so-called" vor die EUSBSR zu setzen, was eine deutliche Abneigung markiert. Sie bezieht sich auf folgenden Absatz der achzehnten Parlamentarierkonferenz im Ostseeraum: Die BSPC ist angehalten, to „take concrete steps to ensure that strategies and programs for the Baltic Sea Region, such as the emerging so-called EU Strategy for the Baltic Sea Region, are closely attuned to and coordinated with the Northern Dimension, in order to secure a mutual cooperation on an equal basis between Russia, Iceland, Norway and EU, and to incorporate the interests of the non-EU Baltic Sea Regions states in the strategies", vgl. Fn. 516. Die BSPC ist aber politisch nicht sehr einflussreich und wird daher hier nicht als entscheidende Organisation gesondert aufgenommen. So schreibt Esko: „The BSPC has not, however, been able to develop into a politically meaningful body of political debates." Esko Antola, S. 33, vgl. Fn. 271.

[522] Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, vgl. Fn. 485, S. 14.

Verlag Dr. Kovač

der Planung beendet ist.[523] In der Implementierungsphase soll die Governance-Leistung auf ihren Adressaten treffen und es lassen sich positive und negative Externalitäten feststellen. Sämtliche Governance-Elemente können hier neu ausgehandelt und bestimmt werden.[524]

Die Implementierungsphase beginnt mit der Vorstellung des Ostsee-Aktionsplanes und der Mitteilung der Kommission im Juni 2009 unter schwedischer Ratspräsidentschaft.[525] Schweden war damit das nationale Gesicht der Strategie. Im Herbst 2009 lud Schweden die Repräsentanten aller Ostseeländer während des Baltic Development Forums (BDF) nach Stockholm ein, um die gemeinsame Strategie öffentlichkeitswirksam vorzustellen.[526] Schweden stellte sich so regional und supranational als Ostseeführungsnation auf. Zusätzlich wurden öffentlichkeitswirksame Bilder für die Parlamentswahlen in Schweden im Frühjahr 2010 produziert.[527] Damit hatte Schweden einen wichtigen Punkt seiner Präsidentschaft erreicht.[528] Die in Stockholm verabschiedete Deklaration lud alle

Verlag Dr. Kovač

[523] Vgl. Ernst-Hasso Ritter, "Europäische Planungsverfahren," in: Handwörterbuch der Raumordnung;, 4. Aufl., hg. v. dems. (Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005).

[524] Vgl. Anke Draude, vgl. Fn. 20, S. 152.

[525] Europäische Kommission, vgl. Fn. 482.

[526] Baltic Development Forum, "Baltic Development Forum | 2009 Stockholm," http://www.bdforum.org/summits/2009-stockholm/, Zugriff im Mai 2013.

[527] Zusätzlich schickte Schweden je einen Experten aus dem Bereich Enterprise, Energy und Communication zur DG Regio in die Territorial Cooperation Unit.

[528] Swedish Presidency of the European Union, "Work Programme for the Swedish Presidency of the EU. 1 July – 31 December 2009," 2009, S. 3. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/progtravpressv_/progtravpressv_en.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

EU-Staaten ein, sich an der Strategie zu beteiligen und von ihr zu profitieren.[529] So öffnet die Kommission, die von der Ostsee als „Modellcharakter für die regionale Zusammenarbeit" sprach, die EUSBSR für theoretisch mehr Governance-Empfänger, obwohl die Governance-Leistung nur im Ostseeraum zu empfangen war.[530] So wurden Gefahren einer innereuropäischen Fragmentierung im Zuge einer gesonderten, ostseespezifischen Regionalstrategie begegnet. Da das Ratstreffen im Dezember 2009 aufgrund von verschiedenen anderen Themen ggf. die Aufmerksamkeit für die EUSBSR geschmälert hätte, geschah die rechtlich finale Annahme im Oktober 2009.[531] Dies zeigt den geringen Stellenwert der Strategie auf gesamteuropäischer Ebene. Das Parlament oder der Rat der Regionen wurden in dieser Phase nicht eingebunden, was den Top-down-Charakter immer mehr hervorhebt.[532] Durch diese beiden Dokumente konnten Governance-Leistung, Governance-Akteure, Governance-Institution, Governance-Raum und Governance-Kultur eindeutig bestimmt werden.[533] Im Folgenden wird zunächst die Mitteilung der Kommission vom Juni 2009 im Mittelpunkt stehen, dann der Aktionsplan.[534]

Die Mitteilung der Kommission wurde entlang der im Konsultationsprozess vorgegebenen vier Themenschwerpunkte (Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur, Sicherheit) aufgestellt. Diese vier Schwerpunkte

[529] Swedish Presidency of the European Union, "Joint Declaration on the implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region," 2009, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/doc/stockholm_declaration.pdf.

[530] Europäische Kommission, vgl. Fn. 482, S. 2.

[531] Europäischer Rat (GAERC), "Presidency Conclusions 29/30.October 2009: 15265/1/09 REV1," 2009. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-09-5_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

[532] Ebd., S. 11. und Jacek Ryba, S. 91, vgl. Fn. 451.

[533] Die folgende Analyse bezieht sich immer wieder auf die Mitteilung der Kommission und den Aktionsplan. Daher werden Ableitungen hieraus nicht gesondert zitiert. Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 482.

[534] Hier geht es nicht um den strukturellen Aufbau und die Arbeitsverteilung der einzelnen Akteure.

Verlag Dr. Kovač

und die Ziele der Strategie definierten das Kollektivgut: die Aufstellung von Aktionen und Projekten (Governance-Leistung) für eine integrierte und strategisch besser koordinierte Zusammenarbeit im Ostseeraum[535]. Das Papier erkannte an, dass viele Leistungen mehreren Schwerpunktbereichen zugeordnet werden könnten, was die Unübersichtlichkeit im Ostseeraum verstärkte.

Die Kommission sah sich für die Schwerpunkte „Koordinierung, Überwachung, Berichterstattung, Unterstützung bei der Durchführung und Weiterverfolgung" in der Verantwortung.[536] Sie verwies damit auf den horizontalen und vertikalen Charakter der Strategie. Sie war somit Erbringer, Adressat, Empfänger und Durchführer der Governance-Leistung und in einer exponierten Rolle. Weitere Adressaten, Empfänger und Durchführer waren bereits vor Ort aktive Institutionen, welche im Aktionsplan spezifiziert werden.[537]

Eine Governance-Institution im engen organisatorischen Sinne wurde nicht geschaffen. Im Rahmen dieser Arbeit kann jedoch die dreifache Negation als Governance-Institution verstanden werden. Zum einen war so ein dauerhafter Erwartungshorizont für die Akteure vorgegeben. Zum anderen waren aber mögliche Frustrationen der Akteure vorprogrammiert.

Der Governance-Raum war und ist der Ostseeraum, der sich in verschiedene Themenbereiche aufteilt. Russland und andere Drittstaaten

[535] Es sollte ein integriertes Vorgehen im Ostseeraum geben, es sollte ein strategisch besser koordiniertes Vorgehen im Ostseeraum geben, es sollten die bestehenden finanziellen und rechtlichen Gegebenheiten ausgeschöpft werden, das Subsidiaritätsprinzip sollte gelten und es wurde betont, dass die Strategie EU-intern gelte. Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 482, S. 4.

[536] Europäische Kommission, Generaldirektion R, vgl. Fn. 486, S. 11.

[537] „Partners already active in the Region." In: Europäische Kommission, Generaldirektion R, vgl. Fn. 484, S. 10.

Verlag Dr. Kovač

wurden sehr selten genannt. In einzelnen Teilbereichen sei eine Zusammenarbeit jedoch wichtig.[538] So unterstrich die EU den internen Charakter der Strategie. Um alle Governance-Komponenten zu überprüfen, wurde ein jährliches Forum vorgeschlagen.[539] Die Kommission stellte in ihrer Mitteilung die Strategie in eine Linie mit den bereits aufgeführten Entwicklungsschritten der territorialen Governance.[540]

Der Aktionsplan der Kommission verstand sich als rollendes Dokument und sollte regelmäßig überarbeitet werden.[541] Die Governance-Leistung kann so angepasst werden. Die Benennungsmacht der Kommission ist damit herausragend. Entlang von vier Pfeilern (Pillars) wurden 15 Schwerpunktbereiche (Priority Areas) und 13 horizontale Aktivitäten (Horizontal Actions) benannt, entlang derer die strategischen und koordinativen Aktionen und Projekte bearbeitet werden sollten. Geleitet wurden die Schwerpunktbereiche von Priority Area Coordinators (PACs) und Horizontal Action Leaders (HALs). Manche Projekte wurden als Vorzeigeprojekte dargestellt (Flagship Projects), unter ihnen einige schnell implementierbare (Fast-Track Projects). Projekte wurden ausgewählt,

[538] Z. B. im Bereich Meeresverschmutzung. Ebd., S. 9.

[539] Die Kommission greift damit einen Vorschlag aus dem Ostseestrategieentwurf des Parlamentes von 2006 auf. Das Parlament wollte allerdings das Ostseejahresforum mit der Ostseeparlamentarierkonferenz verbinden und nicht wie 2009 von der Kommission beschlossen mit dem Baltic Development Forum. Vgl. Europäisches Parlament, vgl. Fn. 472.

[540] Vgl. ab Kapitel 3 ab S. 81. Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion R., vgl. Fn. 484, S. 6.

[541] Der Aktionsplan von Juni 2009 ist nicht mehr online verfügbar. Versionen von Mai 2010 und vom Dezember 2010 liegen jedoch vor. Hier folgende Zitate und Anmerkungen basieren auf dem Aktionsplan von Dezember 2010. Europäische Kommission, "Action Plan accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: SEC(2009) 712/2," December 2010 Version, 2010.

Verlag Dr. Kovač

wenn sie unmittelbaren und sichtbaren Vorteil für die Menschen der Region bringen und Auswirkungen auf die Makro-Region haben. Die Projekte sollten die nachhaltige Entwicklung fördern und mehrere Regionen und Länder einbeziehen; außerdem kohärent sein und sich gegenseitig verstärken, wodurch für alle Seiten vorteilhafte Lösungen geschaffen werden sollten. Darüber hinaus sollten sie realistisch in Bezug auf ihre technische Machbarkeit und Finanzierung sein.[542]

Jedes Projekt wurde mit einer Deadline und einem Hauptansprechpartner versehen, um im Sinne der Zielerreichung schnell vergleichbare Ergebnisse zu generieren. Jeder Schwerpunktbereich sollte von mindestens einem Mitgliedsstaat im Ostseeraum hauptverantwortlich geführt werden. Die Horizontalen Aktionen wurden ebenfalls von einem Mitgliedsstaat verantwortet und erbrachten explizit „einen Beitrag zur Weiterentwicklung des territorialen Zusammenhalts." Sie sollten vernetzend wirken, Finanzierungen der Projekte erleichtern und das gemeinsame Verständnis der Region stärken.[543]

Der Aktionsplan der Kommission sollte die Governance-Elemente der Makro-Regionalen Strategien konkretisieren. Er tat dies nur sehr eingeschränkt und selektiv und kann daher als asymmetrisch bezeichnet werden.[544] Dies wird an verschiedenen Punkten deutlich:

[542] Europäische Kommission, vgl. Fn. 386, S. 6f.

[543] Europäische Kommission, vgl. Fn. 541, S. 85.

[544] Die Übersicht ist sehr komplex und jede Zählweise führt ggf. zu leicht abweichenden Zahlen. An der Tendenz ändert dies jedoch nichts. Erläuterung des Aktionsplans: Wenn „noch zu bestätigen" angegeben wurde, wurde die Aktion als „ohne Lead" gezählt. Wenn „erste Ergebnisse" angegeben wurde, wurde es als „Projekt mit Deadline" gezählt. Wenn „alle betroffenen Länder" angegeben wurde, wurde „kein Lead" gezählt. Die drei Projekte, bei denen deutsche Hochschulen bzw. Universitäten als Lead-Partner angegeben wurden, wurden Deutschland bzw. dem entsprechenden Bundesland zugeordnet. Als Partnership Approach werden alle Projekte gezählt, die entweder zwei oder mehr Partnerländer als Projektleiter haben. Auch transregionale und supranationale Leitungsposten von Projekten wurden diesem Approach zugeordnet. Gezählt wurden 86 Flagship

Verlag Dr. Kovač

- Die Verteilung der Priority Areas (PA) war asymmetrisch. Dänemark leitete sechs (!) PAs, Finnland, Deutschland (inkl. seiner Regionen) und Schweden jeweils vier. Polen, Lettland und Litauen waren nur mit einem westlichen Partner in einer Führungsposition. Alleine Estland hatte eine PA hauptkoordinierend zu verantworten. Zum Vergleich: Dänemark leitete alleine drei PAs unter alleiniger Verantwortung. Der Governance-Raum war stark im westlichen Teil der Ostsee zu verorten, sowohl was den Handlungs-, als auch was den Wirkungsraum anging. Governance-Erbringer, Governance-Adressaten und Governance-Empfänger standen dadurch in einem Missverhältnis.
- Die meisten Vorzeigeprojekte hatten einen Lead-Partner. Hinsichtlich der Governance-Akteure ergab sich folgendes Bild: Schweden war in 25 Projekten (27 %) alleiniger Lead-Partner oder Co-Partner in einem Projekt. Selbst das Land mit den zweitmeisten Projektbeteiligungen (Deutschland inkl. der Regionen/Universitätsprojekte etc.) war mit 17 Projekten (19,7 %) abgeschlagen. Polen war in neun Projekten involviert (10,5 %). Die baltischen Staaten kamen gemeinsam auf nur 12 Projekte (13,9 %). Davon waren gerade einmal sechs in alleiniger Führerschaft. Innerbaltische Partnerschaft in einem Projekt gab es in keinem Projekt, innernordische Partnerschaft hingegen zweimal. Die Kapazitäten der baltischen Staaten für die Teilnahme an der EUSBSR waren offensichtlich nicht ausreichend. Gemeinsame Projekte von einem oder mehreren Partnern gab es nur bei 41,8 % der eingebrachten Projekte.

Projects. Es wurde nicht unterschieden, ob es beim Lead-Partner nur „Nation" stand oder ein nationales Unternehmen/nationale Region/nationale Universität etc. Es zählt nur die nationale Zuordnung. Bei der Lead-Partnerbezeichnung „alle" wurde kein Land gezählt. Wenn eine Projektleitung noch nicht endgültig vergeben war (tbc), wurde kein Lead-Partner gezählt.

Verlag Dr. Kovač

Der Partnership Approach wurde damit bei weniger als der Hälfte der Projekte beachtet. Die europäischen Prozesse glichen für die neuen Staaten einer Black Box und waren schwer zu durchschauen waren. Es ist auch zu vermuten, dass die Kommunikationsstrategie der EUSBSR nicht ausgereicht hat, flächendeckend Projekte im Ostseeraum zu generieren, bzw. dass trotz einer guten Kommunikation die Kapazitäten der Staaten nicht ausgereicht haben. Schweden hatte seine Antreiberfunktion während des Agenda-Settings sehr klar in Führungspositionen umwandeln können. Diese Gründe lassen vermuten, dass die Stärke Schwedens und der anderen nordischen Staaten dazu geführt hat, die Kommission intensiv zu beeinflussen und nach ihren Interessen zu steuern.

- Fragwürdig ist insgesamt, wie die Projekte in den Aktionsplan gelangt sind. Hierfür gab es keine Input-Indikatoren. Da nur jedes dritte Vorzeigeprojekt mit einer klaren Deadline ausgestattet war, steht die Vermutung im Raum, dass die Staaten lange projektierte, aber nie konkretisierte Projekte eingereicht haben.
- Die Beteiligung von Regionen als Leiter von Schwerpunktbereichen/Leiter von Projekten war sehr unterschiedlich verteilt. Lokale und regionale Einheiten steuerten keine Projekte, sondern wurden durch Projekte gesteuert. Deutschland war auf verschiedenen Ebenen repräsentiert. Zum einen auf nationalstaatlicher Ebene, zum anderen aber auf der Ebene seiner Regionen. Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern waren an jeweils drei Projekten beteiligt, Schleswig-Holstein an keinem. Auch Schweden war bei den Regionen stark aufgestellt. Schwedische Regionen hatten bei zwei Projekten die Lead-Partnerschaft. Wiederum keine Lead-Partnerschaft – weder in Projekten noch in Schwerpunktbereichen – hatten die baltischen Regionen. Polen hat eine Region als Lead-Partner in einem Projekt vertreten. Einige transnationale Institutionen wie HELCOM, der

Verlag Dr. Kovač

Nordische Ministerrat oder die ND hatten ebenfalls Lead-Partnerschaften übernommen oder waren in Projekte involviert (19 Projekte, 22 %). Der Integrated Approach ist damit nur bei weniger als einem Viertel der Projekte direkt deutlich. HELCOM führte diese Liste mit sechs Projekten an. Die Rolle war damit herausragend und unterstrich die ursprünglich intendierte Governance-Leistung des verbesserten Umweltschutzes der Ostsee. Governance-Erbringer waren und bleiben in den meisten Fällen die Nationalstaaten, die dann angehalten wurden, Projekte an verschiedene nationale Partner zu verteilen. Dies stärkte die Regionen nur indirekt, da immer der Weg über die Nationalstaaten gegangen werden musste. Regionale Governance wurde damit nur abgeleitet erbracht und unterlag oftmals nationalstaatlicher Entscheidungen.

- Der wirtschaftliche Sektor und der akademische Sektor waren als Partner sehr schwach vertreten. Hierbei waren nur zwei Projekte klar unter Führerschaft einer privatwirtschaftlichen Institution, wie z. B. Aida Cruises. In nur drei Fällen wurden Universitäten direkt als Führer von Projekten benannt, davon zweimal die Universität Greifswald in Mecklenburg-Vorpommern. Von einem breiten Partnership Approach ist daher nichts festzustellen.
- Russland spielte im Aktionsplan keine Rolle. Dies ist kausal aus dem Verhältnis Russlands zur EUSBSR in der Entstehungsphase der Strategie abzuleiten. Der Governance-Raum Ostsee war damit nicht vollständig. Ein wichtiger Governance-Erbringer, vor allem in Bezug auf Umweltthemen, fehlte.
- Transnationale Netzwerke und Institutionen spielten im Aktionsplan kaum eine Rolle, von HELCOM einmal abgesehen, die sich bereits in der Problemdefinierungsphase der Strategie als Antreiber verstanden hatten und das Umweltthema explizit vertraten. Subregionale Institutionen wie das BSSSC, die UBC oder die BSPC

Verlag Dr. Kovač

spielten bei der Umsetzung der Projekte keine Rolle. Auch der transnationale CBSS war nicht vertreten. Diese Institutionen sind aber als Durchführakteure der Governance-Leistung wichtig. Ihr Fehlen lässt daher vermuten, dass die Governance-Erbringer die Governance-Leistung nicht mit diesen Governance-Durchführakteuren erbringen wollten oder konnten. Diese transnationalen Netzwerke wären ein gutes Forum, um den Wirkungsraum der Governance-Leistung entscheidend zu erweitern. Das "useful tool to implement the strategy" – der Konsultationsprozess – wurde so konterkariert, weil entscheidende Stakeholder nicht in die Umsetzungsphase der Strategie involviert wurden.[545] Ein "sense of participation and co-Ownership of the project" wurde so nicht erreicht.[546]

- Es ist möglich, dass die dreifache Negation besonders die kleinen Staaten abgeschreckt hat, in der EUSBSR aktiv zu werden. Die Praxis der dreifachen Negation (Governance-Institution) hatte demnach negative Auswirkungen auf die Erbringung der Governance-Leistung. Für die baltischen Staaten und Polen brachte die EUSBSR weder die Aussicht, neue Finanzmittel zu akquirieren, noch durch eine neue Institution mehr Einfluss im Ostseeraum zu erlangen. Daher war eine intensive Beteiligung unattraktiv.
- Es gab keine Output-Indikatoren, die die Governance-Leistung hätten messen können.[547] Die vorgeschlagenen Projekte erinnerten

[545] Europäische Kommission, "Staff Working Document on the results of the public consultation on the conclusions of the 5th Report on Economic, Social and territorial cohesion," 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf, Zugriff im Dezember 2012.

[546] Jacek Ryba, S. 76, vgl. Fn. 451.

[547] Mögliche Kriterien nach Miller wären: "valid, measurable, understandable, focused on principal concerns, standardized measures, determined spatial and time dimensions, clear assigned responsibilities, facilitation of public interaction." Nach Donald Miller, "Indicators in the Context of Fuzzy Planning," in: Fuzzy planning:

Verlag Dr. Kovač

an einen Weihnachtsbaum, um jeden Wunsch aller Beteiligten abzudecken.[548] Die Dokumente enthielten keine Deadlines, keine Indikatoren, keine Messkriterien. Von klaren Zielvorgaben mit Indikatoren und Möglichkeiten des Monitoring war die Strategie weit entfernt. Die Governance-Leistung konnte so kaum überprüft werden, Governance-Akteure waren schwer zu lokalisieren. Über die Effizienz und Effektiviät der Governance-Leistung war somit von Anfang an keine Aussage möglich, auch wenn für 2011 eine Nutzenanalyse in der Mitteilung angekündigt worden war.

- Keine der Horizontalen Aktionen hatte einen Lead-Partner für die Umsetzung zugewiesen bekommen. Bei zehn von 13 Aktionen gab es keine Deadline für die Fertigstellung bzw. für einen Zwischenbericht. Gerade diese Aktionen hätten Chancen für die Vernetzung der einzelnen Priority Areas (PAs), Horizontal Actions (HAs), Priority Area Coordinators (PACs) und Projekte bieten können. Gerade hier wäre gegenseitiges Lernen in der Offenen Methode der Koordinierung möglich gewesen, weil ein guter Meinungsaustausch ohne direkte Projekte und Aktionen möglich war. Gerade die HA Regionale Identität, HA Multi-Level Governance und HA Finanzierung hätten bereits früh Grundsteine für den Erfolg der EUSBSR durch ihren horizontalen Ansatz legen können. HA Multi-Level Governance hätte die EUSBSR als neue Governance-Einheit im Multi-Level-Governance-System der EU verorten können und die Vernetzung im Ostseeraum vorangetrieben. HA Finanzierung hätte für schnelle Erfolge bei der Projektumsetzung sorgen können und HA Regionale Identität hätte das gegenseitige Verständnis im Ostseeraum und damit die Kooperationsbereitschaft erhöhen können. Gerade

The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter (Aldershot, England, Burlington, Vt.: Ashgate, 2007), S. 93ff.

[548] Esko Antola, S. 152, vgl. Fn. 271.

Verlag Dr. Kovač

transregionale Netzwerke wie CBSS und andere hätten in diese Führungslücke springen können. Warum dies nicht geschah, ist nicht zu klären.

Als Zwischenfazit kann bereits nur allein durch die erste Mitteilung und den ersten Aktionsplan nachgewiesen werden, wie unübersichtlich und unkonkret, dabei aber weitläufig und komplex die Strategie aufgestellt wurde, obwohl die Kommission zu diesem Zeitpunkt noch von einer „simple implementation" überzeugt war.[549]

6.2.6 EUSBSR-Prozess: Konsumtionsphase

2010 folgte der erste Annual Report der Kommission zusammen mit fünf zusätzlichen Anhängen.[550] Diese Dokumente basieren auf Informationen, die die EU von den Priority Area Coordinators (PACs) und HALs (Horizontal Actions Leaders) erhalten hat. Ob diese Informationsabfrage strukturiert abgelaufen ist, kann nicht nachvollzogen werden. Einzelne Berichte der PACs/HALs sind nicht zugänglich und auch auf Nachfrage nicht erhältlich. Die Kommission und die PACs/HALs berichten von mehreren strukturellen und organisatorischen Schwierigkeiten. Folgende Erkenntnisse lassen sich aus den kurzen Berichten der PACs/HALs ableiten:[551]

- Viele Priority Areas (PAs) und Horizontal Actions (HAs) haben im ersten Jahr Zeit damit verbracht, Strukturen aufzustellen. Dies hat dazu geführt, dass viele PAs nicht transsektoral gearbeitet haben. Eine Vernetzung der Themen konnte so nicht erreicht werden. Einige

[549] Andreas Lindholm, "EU Strategy for the Baltic Sea Region," 2009.

[550] Europäische Kommission, "Annual Report 2010: Interim Report 2010," 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/documents_en.cfm#2, Zugriff im Mai 2014.

[551] Nur PA14 berichtet von so großen strukturellen und administrativen Problemen, dass die Arbeit noch gar nicht beginnen konnte.

Verlag Dr. Kovač

PACs bemühten sich, mehr über die Strategie zu kommunizieren, um so auf sie aufmerksam zu machen (PA1, PA3 und PA12).

- Viele PAs berichten, dass sie vorgefundene Projekte auf ihre Implementierung und Finanzierung überprüfen mussten. Fast alle PAs haben daher neue Projekte in den Aktionsplan aufgenommen. Hier stellt sich erneut die in Kapitel 6.2.5 (ab S. 193) aufgeworfene Frage nach dem Prozess, in dem die Projekte in die PAs gelangten (PA3, PA12). Auch wurde konstatiert, dass viele Projekte sehr generell und oberflächlich formuliert waren und in einem ersten Schritt regionalisiert werden mussten, um durchführbar zu werden (PA5). Andere PAs waren damit beschäftigt, fehlende und neue Projektpartner zu finden (PA7). Es ist unerklärlich, wieso die Governance-Leistung nicht schon im ersten Schritt konkret bereitgestellt wurde.
- Einige PAs berichten von einer schwachen finanziellen und personellen administrativen Decke in manchen Mitgliedsländern, was verhinderte, mögliche Ansprechpartner für die einzelnen Projekte zu erkennen (PA4, PA6). Auch ist den PACs nicht immer klar, welches Ministerium in welchem Land für welches Projekt zuständig ist. Dies zu ändern, würde nur über eine höhere politische Bereitschaft zur Mitarbeit und eine bessere Vernetzung der einzelnen nationalen Fachabteilungen funktionieren.[552] Vorzeigebeispiel war hier wiederum Schweden, wo alle EUSBSR-Stränge im Büro des Ministerpräsidenten zusammenlaufen und so kohärent behandelt werden.[553]
- Nur wenige PAs berichten von positiven Starts ihrer PA und betonen sogar die Gründung neuer Kontaktforen (PA9). Auch PA-interne

[552] Das erkennt auch die Kommission: "As the Strategy has entered into a phase of consolidation, the focus has been more administrative than political." Europäische Kommission, S. 5, vgl. Fn. 550.

[553] Jacek Ryba, S. 84, vgl. Fn. 451.

Verlag Dr. Kovač

Fortschrittskonferenzen werden nur von wenigen PAs angedacht (PA11). Interne Evaluierungen der PA sind nicht vorgesehen.

- Nur wenige PAs haben eine Steering Group (SG) innerhalb ihrer PA aufgebaut (z. B. PA11, PA13). Steering Groups sind freiwilliger Natur, sollen aber Fachleute mit Entscheidungskompetenz in dem PA-Netzwerk zusammenbringen, um konstruktiv arbeiten zu können. Die Netzwerk-Governance sollte so gestärkt werden. Durch die fehlenden Steering Groups konnte der PAC als Netzwerkvermittler nicht oder nur wenig aktiv werden. Er selbst war juristisch in keinem Land in der Lage, Ergebnisse aus den PAs in nationale Richtlinien zu transferieren.
- Russland war bei den wenigsten PAs involviert und wurde auch nicht als möglicher Partner benannt. Russland und andere Nicht-EU-Staaten arbeiteten nur indirekt über andere Organisationen wie HELCOM oder die NDPH (Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-Being) an der EUSBSR mit. Unter den schwierigsten Partnern für eine Zusammenarbeit außerhalb der EU wurde Weißrussland aufgeführt.[554]
- Bei einigen PAs waren thematische Überschneidungen mit anderen Organisationen so evident, dass sie keine eigenen Strukturen aufbauten und sich komplett an den Strukturen und Abläufen der Parallelorganisation orientierten (PA2). Der Mehrwert der EUSBSR war damit fraglich. Es ist zu vermuten, dass die erneute Einbringung von bereits gut vernetzten Thematiken (Umweltfragen) den Aufmerksamkeitsfokus auf eben diese schärfen sollte.
- Die Horizontalen Aktionen (HAs) wurden zum Teil von Generaldirektionen der Kommission (z. B. DG Mare, DG INFSO) gesteuert, in Einzelfällen auch von anderen Organisationen, wie

[554] Europäische Kommission, Annex 4, vgl. Fn. 550.

Verlag Dr. Kovač

HELCOM. Herauszuheben ist die HA Regionale Identität (koordiniert von BALTMET – Baltic Metropoles), die versuchte, die Ostsee als einheitlichen Raum zu erkennen und ihn damit zu fördern. Er lieferte den mit Abstand ausführlichsten Bericht der HAs. Dieser lässt die Vermutung zu, dass regionale Identität keine Voraussetzung für regionale Zusammenarbeit ist, die Konstruktion einer solchen aber den Erfolg der Kooperation beschleunigt.[555]

- Die Kommission stellte fest, dass die Finanzierung der Projekte und die Finanzierung (technische Assistenz) der PACs/HALs ein neuralgischer Punkt bei der Umsetzung der Arbeit der PAs/HAs ist. Trotz der Gründung einer Baltic Sea Strategy Laboratory Group durch den INTERACT Point Turku konnte bei den meisten Ländern keine zufriedenstellende Verquickung von Projekten der Ostseestrategie mit bereits laufenden Förderprogrammen wie INTERREG festgestellt werden. Besonders Deutschland wies darauf hin, dass die Projekte der EUSBSR sich automatisch an die operationellen Programme der Strukturfonds anpassten und daher INTERREG-Projekte und genuin Makro-Regionale Projekte nicht zu unterscheiden seien. Eine gesonderte Förderung von speziellen EUSBSR-Projekten lehnte Deutschland daher ab.[556]
- Die Einbindung von transregionalen Organisationen wie CBSS, BSSSC und anderen wurde hauptsächlich bei der Umsetzung der MSFD gesehen. Ansonsten spielten diese Organisationen im ersten Jahr der Strategie kaum eine Rolle.[557] Vorhandene Netzwerke wurden so nicht genutzt und mögliche Governance-Durchführakteure nicht in die Strategie involviert.

[555] Vgl. Fn. 426.
[556] Europäische Kommission, Annex 2, vgl. Fn. 550.
[557] Ebd., Annex 5.

Verlag Dr. Kovač

2011 folgte unter der polnischen Ratspräsidentschaft eine weitere Überarbeitungsschleife der EUSBSR anhand von zwei Dokumenten: einer Mitteilung der Kommission und eines überarbeiteten Aktionsplans.[558] Hierbei handelte es sich um ein Copy-and-Paste-Dokument. Anders ist nicht zu erklären, warum einige PAs (z. B. PA13) eine andere Typographie verwendeten als der Rest der PAs/HAs. Argumente der PAs wurden ohne Beurteilung, Überarbeitung oder Anpassung übernommen. Gründe hierfür sind entweder, dass die Kommission mit einer eigenen Analyse der Arbeit der PAs überlastet war; oder aber das Dokument verstand sich als so „rolling", dass selbst bei Schriftgrößen und typographischen Auszeichnungen permanent Änderungen vorgenommen wurden. In jedem Fall ist der Eindruck nach außen nicht einheitlich und verwirrend.

Das Fazit der Kommission fiel im Fortschrittsbericht 2011 dagegen sehr positiv aus:

> Die Strategie, deren Umsetzung inzwischen weit fortgeschritten ist, veranschaulicht den Nutzen einer neuen Art der Zusammenarbeit. Sie ist Ausdruck des Engagements der Partner auf nationaler, regionaler und zivilgesellschaftlicher Ebene, das insbesondere auf der Arbeit des Europäischen Parlaments und der breiten lokalen Beteiligung an der offenen Konsultationsphase basiert […] Nach Einschätzung der Kommission [wirkt sich] die Strategie bereits jetzt positiv auf die Zusammenarbeit im Ostseeraum aus.[559]

Die Kommission machte viele neue Projekte, gut laufende Projekte, neu entstehende und sich kontinuierlich ausbauende Netzwerke als Indikatoren für diese Einschätzung aus. Besonders der Aktionsplan wurde von der Kommission als herausragend dargestellt. Sie urteilte: „Er [der Aktionsplan] hat das Konzept der Strategie leicht verständlich gemacht

[558] The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Report from the European Commission to the European Parliament, "On the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR), KOM (2011) 381final," 2011, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/reports/1_EN_ACT_part1_v2.pdf, Zugriff im April 2014, und Europäische Kommission, vgl. Fn. 57.

[559] Ebd., S. 1.

Verlag Dr. Kovač

und die Kommunikation erleichtert."[560] Besonders der Aspekt der Kooperation wurde an verschiedenen Stellen hervorgehoben. Hierbei wurden neben bereits häufig genannten Netzwerken wie HELCOM auch bisher weniger beachtete transregionale Organisationen wie der CBSS genannt. Trotzdem wurden im Fortschrittsbericht auch Schwierigkeiten der Strategie hervorgehoben:

- Weiterhin war die integrative Wirkung aufgrund von mangelnder Kohärenz der einzelnen vertikalen nationalstaatlichen Ansprechpartner und Kontaktpunkte nicht gegeben, was automatisch Auswirkungen auf eine fehlende horizontale Vernetzung der einzelnen Ebenen im Ostseeraum hatte.
- Auch nach zwei Jahren der Strategie mangelte es an der finanziellen Sicherung sowohl der einzelnen Projekte als auch der Organisationsstruktur. Die EU stellte heraus, dass die Strategie in den operationellen Programmen der Strukturfonds Beachtung finden sollte. Für die technische Realisierbarkeit (Arbeit in den einzelnen PAs) stellte sie insgesamt 2,5 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel waren indirekt eine Absage an die dreifache Negation. Zwar sind keine neuen Finanzmittel eingesetzt worden, um die Strategie in der Umsetzungsphase zu unterstützen. Die Bereitschaft, Geld speziell und exklusiv nur für die EUSBSR zu investieren, zeigte aber, dass es ganz ohne finanziellen Rahmen nicht so einfach geht. Dass das Geld aus dem Budget des Europäischen Parlaments kam, zeigte darüber hinaus, dass die Nationen keine eigenen Mittel für die Strategie bereitstellen wollten oder konnten, bzw. dass die Kommission sich an die dreifache Negation halten wollte.
- Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten wurde weiter über bereits bestehende Institutionen wie HELCOM oder die ND gepflegt.

[560] Ebd., S. 8.

Verlag Dr. Kovač

Hierfür wurden sogar eigene EU-Parlamentsmittel (20 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt. Neu war diesmal, dass explizit auch der CBSS, in dem Russland auch vertreten ist, genannt wurde. Der CBSS, der baltische Ministerrat und andere Organisationen haben dies dadurch erwirkt, dass sie das Thema Ostseestrategie immer wieder prominent behandelt haben. Es ist durchaus möglich, dass Organisationen wie der CBSS die Ostseestrategie auch als Wiederbelebungsinstrument sahen und so aktiv an ihr partizipieren wollten. Auch wurden die Regionen aufgefordert, bilaterale Projekte mit Russland zu initiieren. Das Alleinstellungsmerkmal der ND als einziger Vertreter der EUBSR nach außen war damit nicht mehr gegeben. Die Strategie änderte damit ihren Charakter. Regionen bekamen außenpolitisches Gewicht und wurden so vom reinen Governance-Durchführer zu Governance-Erbringern.

- Die Kommission deutete wiederholt auf die fehlende politische Dynamik der EUSBSR-Prozesse hin. Sie bemängelte fehlende Teilnahmen der Vertreter einzelner Fachminister bei Steering-Group-Treffen und argumentierte für eine Beachtung der Strategie in allen nationalen Fachministerien. Nur davon erhoffte sie sich organisatorische, personelle und inhaltliche Stabilität. Die Kommission griff hier sehr dezidiert in die Ausgestaltung der Strategie ein, wenn sie schreibt:

  > Finanzielle und personelle Stärkung der Durchführungsstrukturen (insbesondere der Schwerpunktbereichskoordinatoren und deren Lenkungsgruppen) [sind von Bedeutung]. Es sollten nationale Koordinierungsausschüsse eingerichtet und nationale Anlaufstellen für jeden Schwerpunktbereich geschaffen werden. Die Strukturen müssen fest in Ministerien und/oder anderen einschlägigen Stellen verankert sein.[561]

[561] Europäische Kommission: Report from the European Commission to the European Parliament, the E. E. a. S. C. a. t. C. o. t. R., S. 11, vgl. Fn. 558.

Verlag Dr. Kovač

- Die Kommission erkannte, dass die Ziele des Aktionsplanes nicht messbar und ein Erfolg der Strategie damit nicht bewertbar wäre. Sie forderte daher, „unter Berücksichtigung der derzeitigen und gegebenenfalls der in Entwicklung befindlichen Ziele quantitative und qualitative Ziele und Indikatoren für die Überwachung der Strategie fest[zu]legen."[562] Welche Indikatoren und Ziele dies sein sollten, benannte sie nicht.
- Für die fehlende Einbindung der Öffentlichkeit und unterer politischer Ebenen machte die Kommission die fehlende Bekanntheit der Strategie verantwortlich. Dies ist insofern bemerkenswert, da für diesen Punkt speziell die HA Regionale Identität verantwortlich war, die im Fortschrittsbericht 2010 noch explizit als wegweisend dargestellt wurde. Auch innerhalb der politischen Ebenen stellte die Kommission mangelnde Kommunikation und mangelnden politischen Willen zur Diskussion über die EUSBSR fest, wenn sie nachdrücklich forderte, dass die EUSBSR auf den Ratstreffen und bei Fachministerkonferenzen einen höheren Stellenwert einnehmen sollten. Die Kommission wollte darauf kurzfristig mit einer Kommunikationsstrategie reagieren.

Der überarbeitete Aktionsplan von 2011 hob sich von den zuvor bereitgestellten Dokumenten deutlich ab. Er war sehr viel ausführlicher und breiter aufgebaut als vorherige Schriften. Die zentralen Erkenntnisse des Aktionsplans lauteten:

- Die Makro-Regionalen Strategien bilden nach Meinung der Kommission eine neue Governance-Struktur der EU. Die Kommission nannte dieses Level das Baltic-Sea Region Level. Strukturell werden PACs und HALs als eigenständige Ebene hervorgehoben.

[562] Ebd., S. 9.

Verlag Dr. Kovač

- Die PAs passten ihre Struktur ihren Bedürfnissen an und bemängelten die Koordination mit den Fachministerien der teilnehmenden Staaten. So wurden z. B. weitere Steering Groups eingerichtet und einheitliche Listen für Ansprechpartner in den jeweiligen Fachressorts gefordert (PA1). Aus einer informellen Formalität wurde durch die Einführung von Steering Groups mit strukturierten Agenden und Teilnehmern eine formale Formalität. Die PACs waren jedoch nicht selbst in der Lage, diese Personen zu benennen, sondern die Kommission musste diese zusammenstellen. Dies lag zum einen am mangelnden Zeitbudget der PACs. Es kann zum anderen auch bedeuten, dass die Kommunikation mit anderen Mitgliedsstaaten schwerer fiel, als es offiziell dargestellt wurde. Auch wurde erneut deutlich, dass ohne den Druck der Kommission die EUSBSR nicht funktionieren würde.
- PAs schienen Probleme bei der Arbeitsbeschreibung der einzelnen Akteure innerhalb ihrer PA zu haben. Da die EU zu dem Zeitpunkt keine einheitlichen Vorgaben zu den Aufgaben der einzelnen Akteure in den PAs gemacht hatte, agierten PAs auf ihre Weise, was nachweislich unnötige Zeit beanspruchte (PA12). PAs mit bereits bestehenden Steering Groups machten auf die dadurch entstandenen strukturellen Vorteile aufmerksam (PA13). Ebenfalls strukturelle Vorteile bei der Bearbeitung von Themen machten PAs aus, die sich explizit an bereits bestehende thematische Beratungsgruppen anschlossen, wie z. B. PA3 bei HELCOM und PA15 bei Europol und der Baltic Sea Task Force. Je höher also die Bereitschaft des PAC als Netzwerkvermittler war, seine Rolle strukturiert anzugehen, umso höher war die effektive Arbeit und die Nutzung positiver Externalitäten durch Kooperationen.
- Die Vernetzung der PAs untereinander schien weiterhin mangelhaft zu laufen. So wurde mehrmals betont, dass die sektorale Verquickung

Verlag Dr. Kovač

mit anderen PAs nicht ausreichend vorangeschritten sei (z. B. PA1/PA9 sowie PA3/PA7). Nur vereinzelte PAs berichteten von einer gelungenen Integration der PAs und einzelner Projekte wie z. B. PA9 im Projekt Baltic MANURE. Um Doppelungen zwischen einzelnen PAs und bereits bestehenden Projekten von HELCOM zu vermeiden, lag dem Aktionsplan 2011 ein umfangreicher Anhang zu diesen Projekten inkl. Ansprechpartnern bei. Dies kann als großer Mehrwert für effizientere Zusammenarbeit gewertet werden.

- Die Beteiligung Russlands schien auf dem Papier in vermittelnden Institutionen wie HELCOM oder der NDPH vorhanden zu sein. Einige PAs berichteten von einer konstruktiven Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten (PA4, PA5, PA6, PA12 – Gesundheit). Praktisch wird aber bemängelt, dass russische Delegierte zu gemeinsamen Treffen nicht erschienen (PA3). Oftmals scheiterte die Arbeit mit Russland daran, dass es auf vielen Gebieten keine thematischen EU-Russland-Standards gibt und so kein Fortschritt erzielt werden konnte (PA15).
- Die PAs warben für ihre eigene Sichtbarkeit. So starteten mehr und mehr PAs ihre Werbekampagnen und Webseiten (PA3, PA4). Andere PAs zogen den Gedanken erst zu diesem Zeitpunkt in Betracht, was die nicht vorhandene Kommunikationsstrategie der EUSBSR unterstreicht (PA12 – Bildung). Bereits funktionierende Webseiten erhöhten nachweislich die Sichtbarkeit und Kommunikationsfähigkeit der einzelnen PAs, wie PA12 (Tourismus) feststellt.
- Der Aktionsplan hob die Bedeutung der Perspektive der langfristigen Zusammenarbeit hervor und machte auf die positiven Außenwirkungen dieser Vereinbarungen aufmerksam. So geschaffene Erwartungshorizonte lösten bei Governance-Adressaten Stabilität aus (PA3, PA4).

Verlag Dr. Kovač

- Einige PAs schrieben deutlich, dass sie positive Prozesse bei der Implementierung der EUSBSR verzeichnen konnten (PA4, PA6, PA10, PA11). PA12 (Tourismus) macht aber gleichzeitig darauf aufmerksam, dass sektorale Governance-Strukturen ggf. zwei bis drei Jahre Zeit brauchen, um sich zu stabilisieren. Die Governance-Leistung im Fall der EUSBSR wird also durch die strukturbildende Governance zeitlich massiv verzögert.
- Politische Stabilität war nicht in allen PAs gegeben, weder zu den einzelnen Fachressorts der Mitgliedsstaaten noch innerhalb der PAs oder zwischen ihnen.[563] So schrieb PA4:

  > The PAC points to a need to keep up pressure when it comes to securing political prioritisation of the Strategy. The first experience with the implementation process has demonstrated that a shortage of allocated human resources within the national administrations has had an impact on what could be achieved. Genuine political backing of the implementation process is seen as a prerequisite for success.[564]

- PA8 bemängelte das gleiche Problem: "The PAC reports that the internal coordination among the four ministries has been challenging, and points to poor communication and participation as main issues."[565] Auch PAC 12 stellte dies fest.[566]
- HA Regionale Identität notierte, dass sie nicht nur Schwierigkeiten hätten, in den nationalen Ministerien Ansprechpartner zu finden,

[563] Schweden, Estland, Litauen und Dänemark werden gesondert bei der Implementierung der Strategie hervorgehoben, da sie durch eine enge Kooperation und Koordination der nationalen Fachminister besondere Fortschritte vorzuweisen haben. Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 57.

[564] Ebd., S. 27.

[565] Ebd., S. 51.

[566] "The PAC has to undertake research to identify colleagues in charge and with knowledge of the issue. Once identified, these people need to be motivated to take part in the activities of the macro-regional strategy; this uses up a lot of PAC time resources. It would be much better if ministerial colleagues came to participate in a proactive way." Ebd., S. 86. Ähnliche Berichte liefern PA9 und PA11.

Verlag Dr. Kovač

sondern auch in den einzelnen Generaldirektionen der Kommission. Die DG Regio war hier nicht ausreichend in der Lage, für einen effizienten Kommunikationsfluss innerhalb der einzelnen DGs zu sorgen. Dieser Fakt behinderte die Kommission, horizontal in die Planungen der EUSBSR einzugreifen und so strukturiert Raumplanungsprozesse zu steuern. Sie orchestrierte das Ensemble der DGs nicht so, wie sie es hätte tun können, und sie nutzte die Offene Methode der Koordinierung nur unzureichend.

- PA14 beklagte sich ebenfalls über die mangelnde interne Kooperationsbereitschaft in der EUSBSR. So stellte die PA14 fest: „However, only Estonia and Finland attended the kick-off meeting of 28th of May 2010, and none of the participants had the necessary mandate to take on a lead part in the Flagship Projects."[567]
- Einige PAs hatten durch eine Zuständigkeitsänderung der Schwerpunktbereichsleitung neue PACs bekommen, die Schwierigkeiten bei der Informationsbeschaffung und Einarbeitungsphase hatten (PA5).
- Nur PA9 war mit der Finanzierung der einzelnen Projekte so zufrieden, dass sie es auch in den Report schrieben. Andere PAs und HAs (z. B. PA10, PA13, HA Regional Identity) sahen sich weiter finanziellen Engpässen, sowohl bei der technischen Umsetzung als auch bei der Projektimplementierung, gegenüber. PA10 machte von der Weiterfinanzierung der PAs durch die technische Assistenz direkt die Gestaltung der weiteren Arbeit abhängig. So schreibt PA10:

  > In the forthcoming period, the Priority Area Coordinators will, if TA and additional financial resources are made available, focus their work efforts on the two Cooperative Actions in relation to identifying new projects which are in line with the scope of Priority Area 10. Furthermore they will

[567] Ebd., S. 111.

Verlag Dr. Kovač

try to explore possible synergies in relation to cooperation with Priority Area 5.[568]

- Auch PA12 argumentierte in dieser Weise: "With the future technical assistance support, the PAC plans to organise meetings at ministerial level in all countries where no contact exists at present."[569] Um diesem Problem zu begegnen, schlug PA12 (Gesundheit) vor, die PACs direkt in die nächste Vorbereitungsrunde für das Verfassen des neuen Ostseeprogramms INTERREG V zu involvieren.[570] Es wird deutlich, wie sehr INTERREG-Programme und die Ostseestrategie strukturell von den Akteuren vermischt werden sollten, obwohl beide einen unterschiedlichen Fokus haben. Um eine Übersicht über die Involvierungen in Strukturförderprogramme der EU der einzelnen Mitgliedsländer zu bekommen, hatte die Kommission im Anhang an den überarbeiteten Aktionsplan eine sehr umfangreiche Auflistung aller Länder und Programminvolvierungen angehängt. Dies stärkte die Sichtbarkeit der EUSBSR und erleichterte die Übersichtlichkeit. Die wichtigste Aussage für die meisten Stakeholder befand sich fast am Ende des Dokumentes. Dort wird eine EUSBSR-Finanzierung der Europäischen Investitionsbank diskutiert, die speziell eine schnelle und unkomplizierte Implementierung von kleinen und mittleren Projekten anschieben solle. Der zur Verfügung stehende Betrag solle bei 10 Mio. Euro liegen. Es wurden aber keine genauen Zeiträume für die Schaffung dieser Starthilfe genannt, weshalb sämtliche Governance-Akteure keinen Erwartungshorizont und damit keine Planungssicherheit hatten.

[568] Ebd., S. 69.
[569] Ebd., S. 87.
[570] So schrieb PA12 – Gesundheit: "The NDPHS believes that engaging EUSBSR Priority Area Coordinators in the development of the Baltic Sea Region programmes' priorities could help ensure better alignment of funding for the implementation of the EUSBSR Action Plan." Ebd., S. 89.

Verlag Dr. Kovač

- Die bereits im Bericht 2010 positiv bewerteten Neugründungen von transregionalen Foren (BalticFish – PA9) stellten sich als äußerst nützlich heraus. Dies stellte die dreifache Negation und insbesondere das Nein zur Schaffung von neuen Institutionen (Organisationen) in Frage. Auf Ebene der Ostseeregion sind neue Strukturen in manchen Fällen laut Auskunft der Akteure durchaus nützlich.
- Einige PAs machten auf die Schwierigkeit aufmerksam, dass einige Themen, die in der EUSBSR gemeinsam behandelt werden sollten, so stark in nationale Bereiche eingriffen, dass ein Zusammenarbeiten besonders herausfordernd sei. Dies beschreibt z. B. PA12 (Bildung). PA12 wird von Hamburg gesteuert, und hier treten sogar Probleme innerhalb einer Nation (Deutschland) in Bezug auf Bildungsfragen auf, da jedes Bundesland eigene Bildungsstandards setzt. Hamburg schlug bei solchen hochkontroversen Themen vor, sich enger an die Vorgaben der EU2020-Strategie zu halten, auf die sich alle EU-Staaten geeinigt hätten. Hier ist deutlich, dass die EUSBSR direkt zur Implementierung der EU2020-Ziele beitragen kann.
- PA13 (Maritime Sicherheit) war die einzige PA, die direkt Bezug auf die parallel operierende EUSDR nahm. Sie betonte den Austausch mit der thematisch gleichgestellten PA im Donauraum, obwohl die EUSDR die EUSBSR themenübergreifend als Bezugspunkt ausweist und anzunehmen wäre, dass es zu mehr Austausch zwischen den PAs gekommen ist.
- Transregionale Organisationen wie BSSSC, CBSS, HELCOM, VASAB und BSPC standen ab 2011 im Fokus der HAs der EUSBSR, weil ihre Hilfe bei der Umsetzung einiger thematischer Schwerpunkte als wichtig erachtet wurde (HA Maritime Governance, HA Maritime Spatial Planning, HA Land-based Spatial planning). Transnationale und transregionale Netzwerke erlangten so eine wich-

Verlag Dr. Kovač

tige Stellung als Governance-Durchführer und Governance-Erbringer (z. B. in der Zusammenarbeit mit Russland). Besonders der CBSS sticht hier heraus, weil er als Brückenbauer zur Russland angesehen und genutzt werden sollte.

- Die Horizontalen Aktionen waren sehr unterschiedlich aufgestellt. Einige waren auch nach fast 1,5 Jahren EUSBSR noch nicht gestartet (HA Directive, HA Transform). Andere wiederum waren sehr aktiv, wie HA Multi-Level Governance, die sich in HA Involve umbenannt hatte.[571] Sie versuchte explizit, einen Dialog zu den unteren Ebenen im Multi-Level-Governance-System der EU herzustellen. Hierbei zeigt sich, dass die Kooperation mit den einzelnen PAs, aber auch mit den einzelnen transregionalen Organisationen nur schleppend vonstattengeht. HA Involve macht zwei Dimensionen politischer Aktivität aus, die für das Gelingen der EUSBSR wichtig sind: Bereitschaft und Fähigkeit.[572] HA Involve erkannte demnach die herausragende Stellung des Verständnisses von Multi-Level-Governance und plante bereits 2011 eine wissenschaftliche Studie über Multi-Level-Governance in der EUSBSR, um genau zu analysieren, wo die Strate-

[571] „To simplify the communication, INVOLVE has been introduced as a short name for this horizontal action about multi-level governance, place-based spatial planning and sustainable development. It's about involving local/regional levels together with national and EU levels in the process, but also about involving local and regional aspects at all EUSBSR levels." Ebd., S. 123.

[572] „Willingness is built on an understanding of the EUSBSR concept and a belief that this is of benefit for my municipality/region. Ability is dependent on resources, tools, the regulatory framework, etc. This is an important task not only for this horizontal action, but also for all involved – to spread such an understanding and belief, and to support the local/regional ability. In the longer run, the vision is to define one multi-level showcase within each and every Priority Area." Ebd., S. 123.

Verlag Dr. Kovač

gie verortet werden könne. Sie reagierte auf die schlechte bzw. mangelnde Bereitschaft der Akteure, sich mit Fragen und Annahmen der Multi-Level-Governance auseinanderzusetzen.

- Auch HA Regional Identity war sehr aktiv, um Gemeinsamkeiten im Ostseeraum zu fördern. Der wirtschaftliche Mehrwert einer gemeinsamen Identität wurde betont, aber nicht die damit einhergehenden sozialen Folgen. Die Makro-Regionale Strategie wird so als wirtschaftsfördernde Strategie herausgestellt.
- An HA Regional Identity lässt sich sehr gut der erhoffte Mehrwert einer HA erkennen. So urteilte der Aktionsplan:

> HA Regional Identiy has collected information on existing transnational projects in the Region with relevance for regional branding and identity. […] Discussions on how to translate these project results into policy and lessons learned for the good of all stakeholders have started, and without the existence of the Horizontal Action this would not have taken place, as the projects are dispersed throughout different funding programmes and sectoral initiatives.[573]

Der Rat der EU reagierte auf die in den verschiedenen Berichten festgestellten Schwierigkeiten mit einer sehr eindeutigen Stellungnahme im November 2011 und machte auf den Multi-Level-Governance-Charakter der Strategie aufmerksam, der in den Fortschrittsberichten mehrmals als mangelhaft beschrieben wurde.[574] Der Rat betont diesen Punkt mehrfach und forderte eine Spezifizierung der einzelnen Aufgabengebiete.[575] Der

[573] Ebd., S. 128.

[574] Europäische Rat (GAERC), "Council conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 3125th General Affairs Council Meeting," 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-424_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

[575] "[The Council] UNDERLINES the need for cooperation between the Commission and the Member States concerned on clarifying the roles and responsibilities of key EUSBSR implementing stakeholders in order to provide transparent guidance on their functions and facilitate their work on strategy implementation as more efficient. At the same time, the Council RECOGNISES the need to

Verlag Dr. Kovač

Rat befürchtet, dass die langfristige Stabilität der EUSBSR nicht gewährleistet wäre, wenn sein Fuzzy-Governance-Arrangement nicht etwas härtere Strukturen bekommen würde. Nach einer Evaluation sollten Governance-Prozesse angepasst und Rollenverständnisse konkretisiert werden. Dies entspricht dem in Kapitel 2.2 (ab S. 56) vorgestellten adaptiven Steuerungsmodus nach Martens.

Politisch forderte der Rat eine engere Vernetzung unter den Fachministern: vertikal, horizontal und geographisch. Der Rat verlangte, die EUSBSR in die neuen Strukturfondsprogrammplanungen aufzunehmen, und betonte so die Langfristigkeit der Strategie. Diese sollte auch mit einer besseren Sichtbarkeit und einer einheitlichen Kommunikationsstrategie einhergehen. Hier kam auch die parallel entwickelte EUSDR zur Sprache, mit welcher eine intensive Erfahrungsaustauschbeziehung aufgebaut werden sollte. Die Ergebnisse der EUSBSR sollten so an die Donau getragen werden.

Auch die Einbindung der transnationalen und transregionalen Akteure wurde anders beschrieben als in früheren Ratsbeschlüssen und Stellungnahmen zur EUSBSR. So bekamen der CBSS, HELCOM und der nordische Ministerrat ein außenpolitisches Mandat, um die EUSBSR mit Drittstaaten besser zu verknüpfen. Die ND wurde damit als alleinige Plattform für den Drittstaatendialog endgültig beschnitten. Weiter forderte der Rat ein stärkeres Überwachungssystem, um zum einen Dopplungen zu vermeiden und zum anderen den Erfolg der Strategie messbar zu machen. Der Rat versprach sich durch diese Zielvorgaben eine effizientere Nutzung der EUSBSR. Governance-Leistungslücken sollten so geschlossen werden.

Verlag Dr. Kovač

strengthen the roles of National Contact Points in national coordination as well as Priority Area Coordinators and Horizontal Action Leaders in thematic and transnational implementation." In: Europäischer Rat (GAERC), vgl. Fn. 574, S. 4.

6.2.7 EUSBSR-Prozess: Evaluation 1

Die Kommission antwortete auf die Beurteilung des Rates vom November 2011 mit einer Mitteilung im März 2012, in der sie zu den geforderten Indikatoren, Zielvorgaben und neuen Aufgaben Stellung nahm. Die Arbeit der Kommission mündete in einem neuen Aktionsplan für den Ostseeraum und einer Added-Value-Studie über die Strategien im Ostsee- und Donauraum im Sommer 2013.[576] Dieser Prozess leitete die Phase der ersten Evaluierung der Strategie ein. Neben der Auswertung der Aktionspläne 2010 und 2011 wurde ein Treffen der Priority Area Coordinators/Horizontal Actions Leadres (PAC/HAL) am 24.04.2012 in Berlin genutzt, um die Strategie für die Ostsee zu überarbeiten. In verschiedenen Working Group Meetings konnten PACs, HALs und National Contact Points (NCPs) regelmäßige Fortschrittsberichte über den Stand der Bearbeitung bekommen.[577] Um die Transparenz und Effektivität der Strategie zu erhöhen, wurde auf europäischer Ebene eine Task Force eingesetzt, die am Ende des Evaluierungsprozesses auch eine Art EUSBSR-Handbuch schreiben sollte, um langfristig für Erfolge bei der Umsetzung zu sorgen. Interne und externe Gründe spielten für den Zeitpunkt der Evaluierung eine Rolle.

Zu den externen Gründen gehörte die Europäische Ratspräsidentschaft Polens und Dänemarks sowie die Erkenntnis, Russland stärker einbinden zu müssen. Mit Polen in der zweiten Hälfte 2011 und Dänemark in der ersten Hälfte 2012 hatten zwei Ostseestaaten hintereinander die EU

[576] Europäische Kommission, "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum: COM(2012) 128 final," 2012, und Europäische Kommission, vgl. Fn. 415.

[577] Zum genauen Prozess siehe: Europäische Kommission, "Review of the Action Plan: 3rd Working Meeting on EUSBSR," 2012. http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/3rdwmeusbsr, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Ratspräsidentschaft inne und sorgten so für eine strukturelle Stabilität für die Überarbeitung. Mit Deutschland 2011 und Russland 2012 hatten dazu parallel zwei sehr wichtige Ostseenationen den Vorsitz des CBSS. Eine gleichzeitige Einbindung von eher schwächer teilnehmenden, aber wirtschaftlich starken Nationen wie Russland und Deutschland und die langfristige Ostsee-Ratspräsidentschaft öffnete so das Zeitfenster für eine Evaluierung.

EU-intern sollte durch die verbesserte Operationalisierbarkeit der Strategie die EU2020-Strategie regionalisiert werden.[578] Da die EU2020-Strategie keine spezifischen Anforderungen an einzelne Länder stellte, sollte nun die neue EUSBSR sehr viel klarer, detaillierter die EU2020 im Ostseeraum umsetzen.[579]

Die Kommission schlägt vier Themengebiete vor, wo Veränderungen der EUSBSR nötig seien: Verbesserung der strategischen Ausrichtung, Abstimmung der politischen Maßnahmen und der Finanzierung, Klarstellung der Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure und eine bessere

[578] Die Kommisson schreibt: „The EUSBSR is a reflection of the EU2020 Strategy to the macro-region and therefore it is seen as complementary." Ebd.

[579] Vgl. Europäische Kommission, "Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM (2010) 642 final," 2010. Hintergrund für die Überarbeitung der EUSBSR war ebenfalls der fünfte Kohäsionsbericht der Kommission. Dort stellte die Kommission fest: „Higher quality, better functioning monitoring and evaluation systems are crucial for moving towards a more strategic and results-oriented approach to cohesion policy"; ebd., S. 5. Im Anschluss an diese Feststellung führte die Kommission einen Stakeholderdialog zur Zukunft der Kohäsionsfonds durch. Vgl. Europäische Kommission, "Commission Staff Working Paper. Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: SEC(2011) 590 final," 2011. Die Umfrage bestätigt, dass mehr Bürgerbeteiligung und ein kohärenterer Place-based Approach für die Erreichung des Unionsziels des territorialen Ausgleichs entscheidend sind. So schreibt die Kommission. Vgl. ebd., S. 7f.

Verlag Dr. Kovač

Kommunikation.[580] Ein neuer Aktionsplan sollte demnach auf mehreren Ebenen für mehr Klarheit sorgen: strategisch-thematisch, institutionell und finanziell.[581]

Strategisch werden die vier Schwerpunktbereiche von drei allgemeinen Zielen abgelöst: Rettung der Ostsee, Anbindung der Region und Steigerung des Wohlstandes. Das Ziel der gemeinsamen Sicherheit wird so nicht mehr explizit hervorgehoben. Für die allgemeinen Ziele werden Indikatoren für einen besseren Governance-Leistungsvergleich bekannt. Ziel dieser Indikatoren ist es,

> that the indicators, targets and clearer roles will improve the functioning and monitoring of the EUSBSR and indicates that the system of indicators and targets should stand as reference point marking the progress by the strategy stakeholders and will provide a basis for a comprehensive evaluation system that will enable the Strategy and its governance structure to become more operational and result oriented.[582]

Mit diesen Vorgaben wird auf alle Governance-Akteure der Druck zu einem effizienteren und effektiveren Arbeiten an und mit der Strategie deutlich erhöht.

Politisch fordert die Kommission weiter eine höhere Kohärenz bei der Bearbeitung der Themenfelder auf allen Ebenen, was auch eine engere Einbeziehung der unteren (regionalen, lokalen) Ebenen beinhaltet. Auf die Aufforderung des Rates von November 2011 reagiert die Kommission, indem sie den Ball zurückspielt und Follow-Ups der Ratsfachausschüsse in Bezug auf die Strategie fordert. Die supranationale Ebene sollte so enger miteinander kooperieren.

Verlag Dr. Kovač

[580] Europäische Kommission, vgl. Fn. 576, S. 2.
[581] Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 577.
[582] Europäischer Rat (GAERC), "Council Conclusions on the completion of the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 3180th General Affairs Council Meeting," 2012, S. 3, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/131228.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

In Bezug auf die mangelnde finanzielle Ausgestaltung der Strategie wird erneut eine Startkapitalfazilität erwähnt – eine Aufweichung der Keine-neues-Geld-Politik der EU – und eine transnationale bzw. transregionale Dimension der einzelnen europäischen Programmlinien gefordert. Außerdem soll die EUSBSR bei den kohäsionspolitischen Reformen stärker eingespannt werden. Die Kommission räumt in diesem Punkt ein, dass der Startpunkt der Strategie mitten in einer Finanzperiode die Implementierung deutlich behindert hat, da sämtliche Mittel schon verplant waren und neue EUSBSR-relevante Projekte so nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Zuständigkeiten ändert die Kommission nicht, aber sie konkretisiert die Aufgabenbereiche der Governance-Akteure deutlich. Die detaillierten Aufgabenbereiche der einzelnen Akteure wurden vom Rat im Juni 2012 veröffentlicht.

Der Druck des Europäischen Rates, die Strategie effizienter zu gestalten, erhöhte sich nochmals während des Dezembertreffens des Rates 2012, wo dieser eine prompte Implementierung der neuen, von der Kommission überarbeiteten Strategie fordert. Hier ist der Zeitkontext zu beachten: An die zeitgleich operierende EUSDR und die parallel entstehende Strategie für die Adria und das Ionische Meer geht das Signal, mit konkreteren Messeinheiten den Mehrwert der Makro-Regionalen Zusammenarbeit sicherzustellen. Um den Druck auf die Akteure zu gewährleisten, unterstreicht der Rat die Notwendigkeit, alle administrativen Level und alle zur Verfügung stehenden Netzwerke in die Implementierung einzubeziehen.[583] In Bezug auf Russland wird das CBSS sogar explizit genannt, wohingegen das ursprüngliche Forum der ND nur noch als ein

[583] Hier wird insbesondere das Netzwerk der Ostseestädte hervorgehoben. Vgl. Europäischer Rat (GAERC), vgl. Fn. 582, S. 3.

Verlag Dr. Kovač

Konsultationsmedium unter anderen gedacht ist.[584] Der Governance-Raum soll so erweitert werden.

Die Entwicklung des CBSS kann als ein wichtiges Beispiel dafür genannt werden, wie es transnationale und transregionale Institutionen im Laufe der Entwicklung der EUSBSR geschafft haben, als Forum für die Ostseezusammenarbeit Beachtung zu finden. Es beweist, wie sich die Ostseeregion weiter zu einer eigenständigeren Ebene im Multi-Level-Governance-System der EU entwickeln kann, wenn transregionalen und transnationalen Ostseeinstitutionen mehr und mehr Steuerungskapazitäten zugedacht werden. Über den CBSS wollte der Rat neue Expertise in die EUSBSR einbringen und gleichzeitig vor möglichen Projektdopplungen warnen. Es wurden zwar keine neuen Ostseeinstitutionen geschaffen, aber durch diese Einbindung verschiedener Ostseegremien nationalisieren Kommission und Rat die Strategie und stabilisieren die Ostseeregion als eigenständige Governance-Einheit. Trotzdem führt das nicht zu einer eigenständigen Ebene, da der CBSS von den Nationalstaaten getragen ist. Die Ostseeregion bleibt nur in zweiter Instanz eigenständig.

Aber nicht nur transnationale und transregionale Institutionen sollen sich besser vernetzen. Auch die nationalen Behörden werden aufgefordert, engere Netzwerke zu schaffen, um den PACs/HALs mit klaren Ansprechpartnern die Arbeit zu erleichtern. Eine neue EUSBSR-Funktion sind sogenannte Focal Points in jedem nationalen/regionalen Ministerium.[585] Der Governance-Matrix wird also eine neue Querschnittsfunktion hinzugefügt.

[584] Der Rat "invites the Commission to explore in detail how concrete cooperation on Baltic Sea Region Strategy with third countries can further be intensified using e.g. the Northern Dimension Structures, the CBSS, and HELCOM as cooperation platforms"; ebd., S. 4.

[585] Focal Points werden im Ratsdokument vom Sommer 2012 nur als Fußnote eingeführt; vgl. ebd.

Verlag Dr. Kovač

Dass die EUSBSR überarbeitet werden müsste, wurde auch von aktiven Stakeholdern gefordert. Da die EU-interne Evaluierung durch den Governance-Erbringer in Kapitel 6.2.14 (ab S. 282) vorgestellt wird, sollen hier die Überarbeitungsvorschläge eines Mitglieds der PA Transport vorgestellt werden, also eines Governance-Adressaten und Empfängers.[586] Unter anderem werden folgende Punkte als negativ herausgestellt:[587]

- Ergebnisse aus den Beratungen in Ostseegremien werden nicht in nationale Politiken übersetzt. Grenzüberschreitende Kooperationen kommen so schwerer zustande. Strategische Dokumente werden besonders bei organisatorischen oder personellen Änderungen wenig beachtet bzw. aufgrund der Masse an Dokumenten vergessen.
- Ergebnisse aus der PA Transport werden schlecht oder gar nicht mit Erkenntnissen aus anderen Gremien (z. B. der Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics und der EU Eastern Neighbourhood Policy) abgesprochen und verbunden.
- Erkenntnisse und Lerneffekte aus vergangenen Verkehrsprojekten werden bei neuen Projekten wenig oder kaum beachtet. Das Rad der Erkenntnis wird so immer wieder neu erfunden und eine Reziprozität der Perspektiven ausgeschlossen.

Der Projektträger aus PA11 schlägt folgende Punkte dafür vor, wie die Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Verkehrswesens im Ostseeraum nachhaltig verbessert werden könnte. [588]

- Etablierung einer einheitlichen Vision des Verkehrswesens im Ostseeraum

[586] Wiktor Szydarowski und Pontus Tallberg, "Multi-Level Governance. A European experience and key success factors for transport corridors and transborder integration areas. Task 3.2 report. Final Version," 2013. Der Brief wurde dem Autor freundlicherweise zur Verfügung gestellt.
[587] Ebd., S. 5f.
[588] Ebd., S. 15f.

Verlag Dr. Kovač

- bessere Vernetzung der Entscheidungsträger
- bessere Identifizierbarkeit von öffentlichen und privaten Stakeholdern mit Zielen der gemeinsamen Verkehrspolitik im Ostseeraum und Sicherstellung des Wissenstransfers
- mehr und konstruktivere Treffen der beteiligten Stakeholder aller Level
- Etablierung einer Stakeholderplattform und Expertenforen
- Etablierung von klaren Kooperationsplänen inkl. der Bestimmung von Kompetenzen, Finanzen und Bearbeitungszeiten
- bessere Vergleichbarkeit und Sichtbarkeit von Projekten und strategischen Visionen der nationalen Verkehrsentwicklungsplänen
- bessere Vernetzung der Projektideen mit vorhandenen EU-Strukturmitteln und Erhöhung der nationalen Finanzmittel im Bereich des Verkehrswesens

Auch wenn dies nur ein Beispiel einer PA aus dem Frühjahr 2013 ist, scheinen diese Punkte Themen zu sein, die auch vier Jahre nach der Verabschiedung der EUSBSR im Bereich des Verkehrswesens für die Stakeholder wichtig sind. Die Arbeit der EUSBSR von 2009 bis 2013 wird so massiv hinterfragt, sind es doch Punkte und Erkenntnisse, die die EUSBSR liefern sollte: eine bessere Koordination, effektivere Ergebnissicherung, konstruktivere Zusammenarbeit, die bessere Einsetzung von Mitteln, Einbindung in die Multi-Level-Governance der EU etc. Die Wirkung der EUSBSR war somit von praktischer Seite – so suggeriert es das Beispiel von PA 11 – gering.

6.2.8 EUSDR-Prozess: Problem Stream

Mindestens drei Probleme können analysiert werden, die zur EUSDR geführt haben: Die Probleme, die sich aus der konfliktreichen Vergangenheit des Donauraums ergeben; die Probleme der innerpolitischen Verfasstheit der Staaten und die daraus resultierende Unfähigkeit, langfristig

Verlag Dr. Kovač

transregionale Strukturen aufzubauen; die extreme heterogene Entwicklung des Donauraums, welche sich auf wirtschaftlicher Seite durch die Finanzkrise ab 2008 nochmals verstärkt hat.

Die Donau galt jeher sowohl als Grenz- als auch als Verbindungsfluss.[589] Der längste Fluss Europas teilte Reiche, Imperien und Religionen und war trotzdem immer die wichtigste Handelsroute von West nach Ost. Anders als im Westen Europas verlief die Nationenwerdung der Länder nicht durch regionale Integrationsschritte. Es waren fremde Mächte, die nach ihren Interessen die Region formten. Sie zwangen den multi-ethnischen Raum, sich unter ihrer jeweiligen Herrschaft zu arrangieren. Nationalstaaten bildeten sich erst nach dem Zerfall der Großmächte. Verschiedenste Donaukooperationen freiwilliger Art schlugen daher fehl.[590]

Durch die Trennung des Kontinentes nach dem zweiten Weltkrieg teilte sich das Gebiet der Donau in drei politische Zugehörigkeiten: West, Ost und blockfrei. Nach 1989 traten dann inner-donauraumspezifische Probleme zutage, welche durch den großimperialen Druck durch Moskau und Belgrad zwischen 1945 und 1989 nicht zu Konflikten geführt hatten bzw. unterdrückt wordenwaren.

Verlag Dr. Kovač

[589] Hierzu ausführlich Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 8f. Über die historischen Konzepte der verschiedenen Donaukooperationen siehe Ellen Bos, vgl. Fn. 381.

[590] „Alle Pläne, eine freiwillige Konföderation bzw. Föderation der kleineren Donaustaaten zu begründen, die in den vergangenen 200 Jahren entwickelt wurden, blieben reine Theorie, ohne reelle Chance auf praktische Umsetzung. Nur die Großmächte waren dazu in der Lage, dauerhafte Integrationssysteme zu errichten"; ebd., S. 102. Hierzu ein Beispielkonzept aus dem Jahre 1911: vgl. Georg Kastner, "Der Donauraum als historische Einheit und/oder Zukunftsregion: Das Konzept des Oberstleutnants Alexander Brosch von Aarenau für eine Donaumonarchie am Tag 1 nach Kaiser Franz Joseph," in: Der Donauraum in Europa, 1. Aufl., hg. v. Ellen Bos, Hendrik Hansen und András Masát (Baden-Baden: Nomos, 2012).

Durch die oftmals willkürlich gezogenen Grenzen nach 1918 bzw. 1945 ist das Gebiet durch verschiedene Minderheitenproblematiken gekennzeichnet, die sich nach 1989 politisch, oftmals aber auch gewaltsam entladen haben.[591] Vor allem die Auflösung Jugoslawiens zog verschiedene kriegerische Konflikte nach sich, die die Völker im Donauraum nicht gesamteuropäisch vereinten, sondern national spalteten. Ein stetig wachsender Nationalismus ist bis heute auszumachen, der Raum desintegriert mehr und mehr.[592] Auch viele neuere Initiativen wie der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der Südosteuropäische Kooperationsprozess und die Südeuropäische Kooperationsinitiative sind wenig bis gar nicht hilfreich in Hinblick auf eine holistische Donauregion gewesen.[593]

Ein weiteres Problem ist die innere politische Verfasstheit der Staaten, die sich sehr zentral organisieren und subnationalen Körperschaften wenig Gestaltungsraum lassen.[594] Auch aus diesem Grund gibt es im Donauraum sehr wenige transnationale Organisationen, die sich bestimmter Probleme donauspezifisch annehmen. Kooperationserfahrungen sind eher spärlicher Natur. 1991 gründete sich das Visegrád-Netzwerk, damals bestehend aus Polen, Ungarn und der ČSFR (ab 1993 Tschechien und Slowakei), um auf bestimmten Gebieten eine engere Zusammenarbeit zu forcieren.[595] Bos

[591] Boglarka Koller, "The imagined region. Prospects of the Danube Identity," in Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010). Zur Problematik der Roma siehe Zoltán Gál, Gábor Lux und Illés Iván, "Danube Region – Analysis and Long-Term Development. Trends of the Macro-Region: Discussion Papers" (Pécs, 2013), S. 7.

[592] Martin Koschkar, vgl. Fn. 418.

[593] Vgl. Ellen Bos, vgl. Fn. 381, S. 102f. Hierzu auch dies. In: Der Donauraum in Europa, 1. Aufl., hg. v. Ellen Bos, Hendrik Hansen und András Masát (Baden-Baden: Nomos, 2012), S. 27f.

[594] Vgl. Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 30.

[595] Mehr hierzu: The Visegrad Group, "The Visegrad Group: the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia | Current grant projects," 2011, http://www.visegradgroup.eu/, Zugriff im Mai 2014.

Verlag Dr. Kovač

nennt außerdem die Internationale Donaukommission (ICPDR), die ARGE Donauländer (bereits 1990 gegründet) oder die Danube Tourist Commission. Alle hatten jedoch den gleichen Gründungsfehler, der verhinderte, transregional agieren zu können: „Charakteristisch für die bisher betriebene Kooperation im Donauraum ist allerdings, dass die verschiedenen Programme, Initiativen und Organisationen jeweils eine andere Gruppe von Ländern des Donauraumes einschließen."[596] Ebenen- und sektorenübergreifend waren die bisherigen Kooperationen nicht, was eine Ressourcen- und Raumüberschneidung zur Folge hatte. Die ausgewählten Bereiche der Zusammenarbeit, der Institutionalisierungsgrad und schlechte Zeithorizonte ohne klares Agenda-Setting führten dazu, dass die Kooperationen in der Konsequenz ineffizient waren.[597]

Einen Teil dazu trug auch die Trennung des geographischen Donauraumes in zwei unterschiedliche EU-Strukturförderprogramme bei.[598] Der Donauraum wurde auch aus Sicht der europäischen Strukturfördermittel nicht als ein Raum verstanden, und es wird zu sehen sein, ob eine neue Strategie für den gesamten Donauraum die vorhandenen Programme und Strategien der wenigen donauübergreifenden Initiativen ergänzen oder austauschen wird.[599]

Eine große politische Wende war die EU-Osterweiterung 2004. Im Donauraum kamen mit Ungarn, Slowenien, Tschechien und der Slowakei 2004 vier neue Länder in die EU. 2007 folgten Bulgarien und Rumänien.

[596] Ellen Bos, vgl. Fn. 381, S. 104. Vgl. auch Tomas Strazay, "The complementarity of the Danube Strategy with other Regional Initiatives in Central Europe. A view from Slovakia," in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010), S. 136f.

[597] Hierzu auch: Otto Schwetz, „Österreich als treibende Kraft: Eine Betrachtung aus der Perspektive der Arbeitsgemeinschaft Donauländer," IDM Info Europa, Nr. 1 (2010).

[598] Vgl. Kapitel 4.5 ab S. 130.

[599] Vgl. Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 115.

Verlag Dr. Kovač

Kroatien ist seit 2013 Mitglied der Union. Mit Montenegro und Serbien haben zwei Länder den Status von Beitrittskandidaten. Auch Bosnien und Herzegowina ist ein potentieller Beitrittskandidat. Die Zukunft der Ukraine ist mit dem gescheiterten Assoziierungsabkommen mit der EU Ende 2013 und den Aufständen auf dem Euro-Maidan sehr unsicher. Moldau und die EU planen ein Assoziierungsabkommen, das aber noch nicht terminiert ist. Deutschland ist mit den Bundesländern BW und BAY vertreten. Österreich ist quasi – gesamtnational gesehen – das einzige „alte" EU-Land der Donauraumregion. Daraus ergeben sich vielfältige Partikularprobleme, die synergetisch gelöst werden müssen. Homogener ist der Donauraum durch das Dach der politischen Gemeinschaft EU nicht geworden. Die Fremdheit unter den Völkern, so urteilt Koller, ist nach 2004 nicht aufgehoben, sondern hat sich noch weiter differenziert. Ehemalige Partner der gemeinsamen Erweiterung sind nach der Zielerreichung des Beitritts wieder zu Konkurrenten geworden. Ein gemeinsames Donaudenken, ggf. sogar mit einer verbindenden Identität, ist daher nicht vorhanden.[600]

Die EUSDSR soll auf dieses Problem eine Antwort finden, wie die Kommission schreibt: "Following the accessions of 2004 and 2007, there is a need and an opportunity to overcome the legacy of former divisions and for the potential of the Region as an integral part of the European Union to be more fully realised."[601]

Ein weiteres Problem ist in Bezug auf den Donauraum die extreme Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Region auf allen Ebenen, seien diese wirtschaftlich, naturräumlich oder soziokulturell.[602] Die Unterschiede der

[600] "As the European Danube macro-region, the Danube identity is also a creation of the EU elites. It does not yet exist; it is currently just a vision". In: Boglarka Koller, vgl. Fn. 591, S. 181.

[601] Europäische Kommission, vgl. Fn. 384.

[602] Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 11f. Vgl. auch Zoltán Gál: "The division of the Danube region follows not only political-state aspects, but ethnically,

Verlag Dr. Kovač

staatlichen Effektivität und der Bürgerbeteiligung sind extrem hoch.[603] Es kann im Donauraum eine Dreiteilung festgestellt werden zwischen den Ländern im oberen Flusslauf (Deutschland und Österreich), den Ländern im mittleren Flusslauf (Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn und Kroatien) sowie den Ländern im unteren Flusslauf (Serbien, Rumänien, Bulgarien, Montenegro, Moldawien, Bosnien und Herzegowina sowie der Ukraine). Ághs These der verpassten Hinführung der Westbalkanländer an die EU (vgl. 6.2.9 ab S. 233) lässt sich hier gleichwohl statistisch nachvollziehen. Die Länder im unteren Bereich der Skala sind alle nicht in der EU und haben in den meisten Fällen auch keine zeitnahe Beitrittsmöglichkeit. Ihnen fehlt ein Anreiz, zu den Ländern im mittleren und oberen Flusslauf administrativ aufzuschließen. Das territoriale Kapital wird entlang der Donau aufgrund dieser extremen Vielfalt und der damit einhergehenden Entwicklungsunterschiede nicht kohärent gehoben.[604]

Dies hat auch mit der Stadt-Land-Verteilung im Donauraum zu tun. Die meisten Gegenden der Donauregion sind ländlich geprägt und gehören zu den wirtschaftlich schwächsten der Union, wohingegen die Städte relativ gut entwickelt sind.[605] Die Folge ist u. a. eine schwach ausgeprägte Zivilgesellschaft (außer in Deutschland und Österreich). Durch die Finanzkrise ist die finanzielle Schwäche der Donaustaaten noch einmal verschärft worden, und es ergib sicht ein Problem an den Grenzen der EU:

linguistically, religiously and culturally it is one of the most diverse and mosaic-patterned territories of Europa. Not only in the region, but in the majority of cases in each country, ethnicities with different characteristics live together." In: Zoltán Gál, Gábor Lux und Illés Iván, vgl. Fn. 591, S. 7.

[603] Worldbank, vgl. Fn. 429.

[604] Vgl. Jürgen Dieringer, Peter Langer und Patricia Laukó, vgl. Fn. 400.

[605] Zu den Merkmalen dieser wirtschaftlichen Schwäche siehe Zoltán Gál, Gábor Lux und Illés Iván, vgl. Fn. 591, S. 30.

[605] "A dichotomy between the capital city and the provencial areas can be experienced in all countries involved in [the] research." Ebd., S. 16. Vgl. auch ebd., S. 25. Zu den Merkmalen dieser wirtschaftlichen Schwäche siehe ebd., S. 30.

Verlag Dr. Kovač

Der Osten holt nicht auf und der Süden/Südosten rutscht immer weiter in die Krise.[606]

Die Heterogenität der Völker, die unterschiedlichen unkoordinierten Akteursgruppen und die sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien der einzelnen Länder haben zur Folge, dass „der Donauraum von den politischen Akteuren und der Bevölkerung als Einheit wahrgenommen wird."[607] Die EUSDR kann daher als stabilisierendes Entwicklungsinstrument" für alle teilnehmenden Länder, EU und Nicht-EU, gesehen werden.[608] Sie soll für mehr vertikale Kooperation der einzelnen Länder und Regionen sorgen und so die gesamte Region wettbewerbsfähiger machen.[609]

6.2.9 EUSDR-Prozess: Policy Stream EUSDR

Ágh sieht in der EUSDR eine Antwort auf die Erweiterungsproblematik der EU. Wie oben beschrieben, sind mit Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina mindestens drei potentielle EU-Beitrittskandidaten in der EUSDR vertreten. Ein Beitritt zur EU wird aber durch die Beitrittsmüdigkeit der EU keine schnelle Angelegenheit werden, weshalb Ágh von einer Carrot Crisis zwischen Union und Beitrittsländern spricht.[610]

---

[606] Zu den großen sozioökonomischen Unterschieden im Donauraum siehe auch Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 65. und Vgl. Rumen Dobrinsky, "Reflections on the State of the Danube Region." (Regensburg, 27./28.11.2012).

[607] Ellen Bos, vgl. Fn. 381, S. 104.

[608] Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 111. Vgl. auch Gál, der urteilt: "[F]or the mayority of the people in the region, the area does not represent a unit." Zoltán Gál, Gábor Lux und Illés Iván, vgl. Fn. 591, S. 6.

[609] Eine gute Einführung zur Rolle des Regionalwettbewerbs entlang der Donau geben Róbert Kovács und Ivett Sipos, "Measuring regional competitivness with special focus on the Danube Region," in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010).

[610] Vgl. Kapitel 6.2.9 ab S. 233.

Verlag Dr. Kovač

Auf lokaler regionaler Ebene passiert im Bereich der Zusammenarbeit entlang der Donau jedoch eine ganze Menge. [611] Bereits 1998 waren es die Städte entlang der Donau, die in ihrem Manifest „Die Donau und ihre Städte – ein europäisches Netzwerk der Zukunft" eine engere Zusammenarbeit auf den Feldern Kunst und Kultur, Wirtschaft und Umwelt sowie Wissenschaft und Politik verabredeten.[612] Themen wie gemeinsame Musikwettbewerbe des Donaurates standen hierbei noch vor Themen der wirtschaftlichen und infrastrukturellen Zusammenarbeit.[613]

Insgesamt waren an dieser Kooperation acht direkte Donauanrainer beteiligt. Mit der Zusammenarbeit ging die Organisation eines Donaufestes einher, das seitdem in einem Zweijahresabstand veranstaltet wird. Nach der Ausrufung des Manifestes 1998 wird die Zusammenarbeit der Städte durch verschiedene Konferenzen vertieft und verstärkt. Es wurden eigene Institutionen wie z. B. das Donaubüro Ulm geschaffen, das die gemeinsame Zusammenarbeit vielfältiger Themen koordiniert. Diese Zusammenarbeit stärkt das Selbstbewusstsein der lokalen und regionalen Ebene. Im Jahr 2007 befindet der Donaustädterat über sich selbst: „Aus

[611] Die Kommission bestätigt später die Rolle der Donaustädte in ihrem Aktionsplan: "The importance of cities to the Danube Region must be emphasized […] the balanced urban and regional structure offers much potential for sustainable development, if adequate use is made of strengthened regional and local authorities." In: Europäische Kommission, "Commission Staff working document. Action Plan accompaying document to the communication from the Comission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: SEC (2010) 1489 final," 2010, S. 77.

[612] Rat der Donaustädte und -regionen (Hg.), „Die Zusammenarbeit der Donaustädte und Regionen. Dokumente 1998–2010": Unveröffentlichtes Sammelwerk, zusammengestellt von Peter Langer. Siehe hierzu auch Zoltán Gál, Gábor Lux und Illés Iván, vgl. Fn. 591, S. 12.

[613] Vgl. Martin Eichtinger, „Donauraumstrategie: Welche Rolle spielt Kultur?", Europäische Rundschau, 2012, S. 22.

Verlag Dr. Kovač

der Kooperation unserer Städte und Regionen entsteht der neue Europäische Donauraum."[614] Der Donaustädterat hat so den Begriff des Donauraums in den Nullerjahren zu neuem Leben erweckt. Die Annahme, wonach die Wahrnehmung einer Region von den regionalen kollektiven Handlungen der regionalen Akteure abhängt, die die Veränderungen einer Region entweder als bedrohlich oder handlungsbedürftig einschätzen, wird so bestätigt.[615] Im Falle der Donauregion waren die Motive der Zusammenarbeit die Erkenntnis der Handlungsbedürftigkeit.

Im Juli 2008 wurde mit der offiziellen Gründung des Rates der Donaustädte und -regionen (RDSR) die Zusammenarbeit institutionalisiert, um ein stringentes Auftreten der Städte und Regionen auf der supranationalen Bühne in Brüssel zu garantieren.

Parallel zur lokalen Ebene setzte sich auf regionaler Ebene besonders das Bundesland BW aktiv für eine kohärente Strategie entlang der Donau ein. Sowohl das Donaubüro Ulm als auch die Landesvertretung des Bundeslandes in Brüssel (LV BW) haben großen Einfluss auf die Entstehung der Strategie. In verschiedenen hochrangigen Konferenzen zur Donau brachte die LV BW das Thema immer wieder auf die Tagesordnung der verschiedenen Institutionen. Dadurch wurde die LV BW zum regionalen Motor der Diskussionen in Brüssel.[616] Durch die Themensetzung der Konferenzen konnte sie deutlich machen, welche Schwerpunkte aus regionaler Sicht in die Strategie aufgenommen werden sollten.[617]

[614] Rat der Donaustädte und -regionen (Hg.), vgl. Fn. 612.

[615] Dietrich Fürst, vgl. Fn. 253, S. 441.

[616] „The regional representations play an important role in the preparation phase, as they apply grassroot-type, bottom-up approaches, represent specific territorial interests, whilst representing the main streams of thought of their national governments[.]" In: Zsolt Palmai, "Stakeholder involvement in the preparation process of the European Danube Strategy," in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010), S. 101.

[617] Ebd., S. 101.

Verlag Dr. Kovač

BW war ebenfalls maßgeblich daran beteiligt, dass im Ausschuss der Regionen eine Donau-Gruppe etabliert wurde.[618] Hier kam es zu engen personellen Verquickungen. Der einstige baden-württembergische Landtagspräsident Straub war zeitweise Präsident des Ausschusses der Regionen. Er richtete 2008 besagte Donau-Gruppe ein. Das Amt des Ratspräsidenten der Region übernahm dann der baden-württembergische Europaminister Reinhart, der bereits 2009 die Zusammenlegung der INTERREG-Räume Ost- und Südosteuropa forderte.[619] Der Rat der Regionen stellte daher schon früh einen breiten Themenkatalog möglicher Felder der Zusammenarbeit vor und initiierte diverse Runde Tische und Gesprächskreise in Kooperation mit der LV BW.[620] Die regionalen Lobbygruppierungen nutzten alle zur Verfügung stehenden Foren. Auf Reinhart folgte die bayerische Europaministerin Müller. Die EUSDR war daher lange von deutschen Bottom-up-Initiativen getragen, konnte sich aber nicht auf supranationaler Ebene in Brüssel durchsetzen. Die vom Ausschuss einberufene Donau-Gruppe erfreut sich auch heute noch wachsender Beachtung von politischen Vertretern der Donaustaaten.[621] Sie begleitet die EUSDR bei der Implementierung mit stetigem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip der EU.[622]

Verlag Dr. Kovač

---

[618] Carsten Schymik, vgl. Fn. 25, S. 14.

[619] Committe of the Regions, "Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema "Eine EU-Strategie für den Donauraum": 2010/C 79/1," 2010, S. ab Punkt 51.

[620] Committe of the Regions, "Sixth Ateliers on 'EU Macro-Regional Strategies and European Governance' Background Note," 2009. http://cor.europa.eu/en/activities/governance/documents/b202745e-f578-404e-be1c-87ddbcfc0e40.pdf, Zugriff im Mai 2012.

[621] Vgl. Zsolt Palmai, vgl. Fn. 616, S. 98.

[622] Committe of the Regions, "Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema „Eine EU-Strategie für den Donauraum": (2010/C 79/01)," 81. Plenartagung, 2009, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:079:0001:0006:DE:PDF., Zugriff im Januar 2013. Dieser Forderung kam auch das Europäische Parlament nach. Vgl. Europäisches Parlament,

Verschiedene andere Netzwerke hatten es bis 2009 nicht geschafft, ihre Interessen donauübergreifend zu platzieren. Große Kooperationsformen wie die International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR) waren während des späteren Agenda-Settings aber sehr stark.[623] Sie fielen jedoch nicht als großer Antreiber der Strategie im Vorfeld dieses Prozesspunktes auf.

6.2.10 EUSDR-Prozess: Politics Stream EUSDR und Window of opportunity

Auch auf nationaler Ebene scheiterte eine kohärente Donauzusammenarbeit zunächst. Gremien wie der Danube Cooperation Process (DCP) trafen sich über Jahre hinweg immer seltener. Erst ein Briefwechsel zwischen dem rumänischen Premierminister Călin Popescu-Tariceanu und dem österreichischen Bundeskanzler Alfred Gusenbauer erlangte supranationales Interesse.[624] Popescu-Tariceanu und Gusenbauer richteten sich an die Kommission mit der Bitte um die Schaffung einer europäischen Donauinitiative. Kommissionspräsident Barroso beauftragte wiederum die Regionalkommissarin Hübner, einen Strategieentwurf zur engeren Kooperation im Donauraum zu liefern. Der Brief von Rumänien und Österreich kann als Trial Balloon im Sinne der Multiple-Streams-Analyse verstanden werden, der das Interesse der Öffentlichkeit und von Experten für ein Thema testet.[625] In diesem Brief werden die drei Grundachsen der

"Entschließung vom 21.02.2010 zu einer europäischen Strategie für den Donauraum: PT_TA(2010)0008," S. 14–18, 2010, Punkt 11.

[623] Stratenschulte und Despot machen darauf aufmerksam, dass das ICPDR im Endeffekt auch bestimmt hat, wer zur Donauraumstrategie gehört und wer nicht. Es sind präzise die 14 Vertragspartner, die 1998 das Donauschutzabkommen unterzeichnet haben, die heute auch die Donaustrategie ausmachen. Vgl. Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 103.

[624] Der Depeschenwechsel liegt im Anhang bei. Der Brief wurde dem Autor auf Nachfrage aus dem rumänischen Außenministerium übersandt. Vgl. Anhang.

[625] John W. Kingdon, vgl. Fn. 47, S. 129.

Verlag Dr. Kovač

späteren Stakeholderkonferenzen (Verkehr, Umwelt, Wirtschaft) vorgestellt, wodurch eine gewisse Struktur für die gesamte weitere Strategie nachgewiesen werden kann.

Das europäische Parlament spielte hierbei keine Rolle. Eine Danube Inter-Group wurde erst im Parlament gegründet, nachdem die Kommission im Dezember 2010 einen Aktionsplan vorgelegt hatte.[626] Es gab Schwierigkeiten, genug Donauparlamentarier zeitgleich für die Schaffung einer solchen Inter-Group zu gewinnen.[627]

Als weiterer entscheidender Akteur muss hier die Republik Ungarn angesehen werden. Sie erkannte frühzeitig die Möglichkeit, das Thema einer Donaustrategie zu einem Zugpferd ihrer Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2011 zu machen. [628] Ágh ordnet Ungarns Engagement sogar in große historische Zyklen ein, wenn er schreibt: „Actually, the Danube Strategy could be a fulfilment of the age-old Hungarian Dreams", im Sinne einer von Ungarn geführten Donaukooperation.[629]

Bei der Kommission waren zu der Zeit wichtige Akteure aus Österreich in entscheidenden Positionen, wie z. B. EU-Regionalkommissar Johannes

[626] Offenkundig erfreut sich diese Inter-Group aber immer wachsender Beliebtheit. Sie hat im Herbst 2013 35 Mitglieder.

[627] Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 70. Vgl. auch Zsolt Palmai, vgl. Fn. 616, S. 97.

[628] „Hungary assumes great responsibility for the successful elaboration of the Strategy, and hereby reaffirms its commitment towards playing an active role in working out the strategy. The introduction of the macro-regional category into the EU is a logical consequence of the EU enlargement because a mesosphere – taken in spatial terms – seems to be useful between the EU level and the member states." In: Ungarn, "Preparation of the EU strategy for the Danube region: Contribution by Hungary," S. 2, http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/32BE808F-21C2-4890-9BD0-E84C552CA3A2/0/nonpaper_en.pdf, Zugriff im Mai 2013.

[629] Daher unterstützen am Anfang auch alle Parteien in Ungarn die EUSDR, ein seltener Vorgang in dem hochzersplitterten Land. Vgl. Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 18.

Verlag Dr. Kovač

Hahn. Er kann als klassischer „Political Entrepreneur" bezeichnet werden, der das Thema der Donaukooperation vorantrieb.[630] Auch in der entsprechenden Abteilung der DG Regio war mit Eva Nussmüller eine Österreicherin für die Belange der EUSDR zuständig.

Das Window of Opportunity hat sich dann 2009 auf dem Höhepunkt der Finanzkrise endgültig geöffnet.[631] Bemerkenswert ist, dass erst die Einbindung der Kommission als oberste Ebene der Koordination ein umfangreiches Strategiepapier ermöglicht hat, denn bereits in der Deklaration des DCP wird unter Punkt 18 die politische Dimension und die Notwendigkeit der besseren Vernetzung zur Implementierung bereits entstehender Donauinitiativen hervorgehoben.[632] Auch lokale und regionale Initiativen lobbyierten lange für eine Strategie, ohne erfolgreich zu sein. Das Thema der Donaukooperation lag erst durch den Brief von Rumänien und Österreich bei der Kommission auf dem Tisch. Erst diese Einbindung und Aufforderung der Kommission machte eine kohärente Strategie möglich.

Somit ist die EUSDR ein Auftrag für eine Strategie aus der Region (LV BW und Ungarn) für die Region (Donau) und damit in erster Linie eine Agenda der EU (Kommission) für die Region (Donau). Ohne die EU-Ebene hätte es keine EUSDR gegeben. Die Kommission nahm nicht am Ende den Prozess der Ausarbeitung in die Hand, sondern von Anfang an. Damit war der erste Uploading-Prozess der Strategie abgeschlossen.[633]

Verlag Dr. Kovač

[630] Vgl. Martin Eichtinger, vgl. Fn. 613, S. 22, und Florian Setzen, vgl. Fn. 378, S. 56.

[631] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 22.

[632] Danube Cooperation Process, 2011, Art. 18, http://www.secinet.info/index.php?option=com_content&view=article&id=139&Itemid=45, Zugriff im Mai 2012.

[633] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 10.

6.2.11 EUSDR-Prozess: Agenda-Setting

Offiziell startete das Agenda-Setting der EUSDR im Juli 2008 mit der Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, bis zum Ende des Jahres 2010 eine Strategie für den Donauraum vorzulegen, die sich an der EUSBSR orientieren sollte.[634] Der Governance-Aufbau und somit die Art der Governance-Leistungsbereitstellung standen damit früh fest. Die Kommission verband ihre Generaldirektionen in einer Interservice-Group, die sich aus 22 von 26 Generaldirektionen zusammensetzte. Die DG-Regio (Unit 2C, Urban development and territorial cohesion) koordinierte diesen horizontalen Prozess.[635] Früh machte die Kommission darauf aufmerksam, dass auch im Donauraum die dreifache Negation das grundlegende Prinzip der Strategie werden würde. Dies führte zu einem sanften Konsultationsprozess, da finanzielle Konflikte früh ausgeschlossen wurden.[636]

Die Kommission formalisierte den Ansatz des Mehrebenensystems strukturell und prozessdimensional, indem sie einen Ansprechpartner in den jeweiligen Donaunationen benannte (National Contact Points – NCP) und eine extensive Beratung mit Interessenverbänden (Stakeholdern) anstrebte. Die gesellschaftliche Selbstkoordination lief daher beim NCP zusammen und der Agenda-Setting-Prozess war bereits früh durch einen „Schatten der Hierarchie" der Kommission gekennzeichnet. Auf drei Wegen konnten sich interessierte Stakeholder in den Beteiligungsprozess der Kommission zur EUSDR einbringen: Über die Non-Papers der Mitgliedsstaaten und großen Organisationen, über einen Online-

[634] Vgl. Europäischer Rat (GAERC), "Presidency Conclusion: 11225/2/09 REV 2," 2009. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2009_6_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_de.pdf, Zugriff im November 2013.

[635] Vgl. Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 69.

[636] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 11.

Verlag Dr. Kovač

Konsultationsprozess und über die Teilnahme in fünf Stakeholderprozessen.[637]

Hierbei gab die Kommission drei Themenfelder und 17 Unterthemen vor, an denen sich die Eingaben orientieren sollten. Die Hauptthemen lauteten: "To improve connectivity and communication systems (within and outside the Region), to protect the environment, preserve wrter resources and prevent against natural risks, to reinforce socio-economic, human and institutional development."[638] Damit waren die Pfade der Themen festgelegt, die stark vertikalen Charakter hatten und eine horizontale Vernetzung vernachlässigten.[639] Alle Konsultationsmedien setzten Kenntnisse der englischen Sprache voraus.

Die Non-Papers waren von einer sehr unterschiedlichen Qualität und Themenvielfalt gekennzeichnet.[640] So schreibt Dieringer: „It is quite visible that some national papers served as blueprints for some others. The

[637] Dies waren die externen Beteiligungsmöglichkeiten. Daneben steuerte die DG Regio noch die interne Konsultation der Kommission. Vgl. Europäische Kommission, "Commission Staff Working Document. Impact Assesment Report: Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.," SEC(2010) 1490 final, 2010, S. 4. Die Stakeholderkonferenzen fanden statt in Ulm (01.–02.02.2010); Budapest (25.–26.02.2010); Wien/Bratislava (19.–21.04.2010); Ruse/Giurgiu (10.–11.05.2010) und Constanța (10.–11.06.2010). Die thematischen Themen der Konferenzen lauteten: The macro-regional dimension and added value of the EDS (Ulm); socio-economic aspects and the Danube cultural identity (Budapest); the synergies between the pillars, project development (Wien/Bratislava); the implementation issues of the EDS (Russe); the three main pillars (Constanța).

[638] Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 384.

[639] Vgl. Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 72. Vgl. auch Johann-Jakob Wulf und Jürgen Dieringer, "The European Strategy for the Danube Region," The Hungarian Quarterly, Nr. 201.

[640] Manche Staaten (z. B. Bosnien und Herzegowina, aber auch Moldawien) des Donauraums haben sich nicht in den Konsultationsprozess eingebracht. Dafür reichten einige große zivilgesellschaftliche Dachorganisationen wie das Danube Civil Society Forum aber Non-Papers ein, die weit über einzelne Projektvorschläge

Verlag Dr. Kovač

grade of innovation from paper to paper is rather limited […] Integral approaches and linkages among policies are often missing in countries' proposals."[641] Die Non-Papers beinhalteten viele Projekte mit rein nationalem Charakter. Transnationale Projekte und Ideen der Zusammenarbeit wurden kaum genannt. Dies entspricht nicht dem Ansatz einer Makroregion, die gerade die überregionale Zusammenarbeit als grundlegendes Element hat. Besonders die Regionen im oberen Flusslauf zeichnen sich durch einen *Ausbau* der Infrastruktur an der Donau aus, während die Länder im unteren Flusslauf erst einmal den *Aufbau* ihrer Infrastruktur in Angriff nehmen wollen. Auch sonst gibt es große Unterschiede. So sah z. B. Deutschland die Mitgliedsstaaten in der Verantwortung der Strategieumsetzung und hält die dreifache Negation für sakrosankt. Auch eine Anpassung der INTERREG-Räume lehnte Deutschland ab.[642] Ungarn hingegen sah dies anders und kann sich durchaus vorstellen, EU-Politiken und Rechtsvorschriften durch die EUSDR kurzfristig zu beeinflussen und ggf. langfristig sogar zu ändern.[643]

Zusammenfassend sind folgende Schnittstellen der Vorschläge auszumachen:

- Konnektivität verbessern,
- Energieversorgung sicherstellen,

hinausgingen. Analyse nach Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 80f.

[641] Ebd., S. 76f.

[642] Vgl. Auswärtiges Amt, "Positionspapier – Donauraumstrategie," 2010, http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/DEU-Positionspapier-Donauraumstrategie_01.pdf, Zugriff im Mai 2013.

[643] „[I]t is logical to presume that – in the medium run – the MRS exerts an influence on the EU policies, which may result in surpassing the EU's current legal frameworks through the revision of the legal items or even through initiating law-making. From a legal point of view, the MRS activity thus concentrates – in the short run – on the better enforcement and implementation of the EU law and rules, but in the medium run its impact on law-making is not excluded, either." Ungarn, S. 2, vgl. Fn. 628.

Verlag Dr. Kovač

- stärkere Fokussierung auf den Umweltschutz,
- sozial-ökonomische Entwicklungen stärken,
- Humankapital und institutionelle Kapazitäten ausbauen und stärken,
- Binnenmarktintegration vorantreiben sowie
- eine Donauidentität für die Stärkung des Tourismus und der Kultur entwickeln.

Die meisten Stakeholder argumentierten für eine Beibehaltung der dreifachen Negation.[644] Früh zeigte sich, dass transregionale Kooperationen im Donauraum schwach ausgeprägt waren und jedes Land versuchte, sich für spätere Aktionsfelder in Stellung zu bringen. Serbien z. B. machte sich für das Thema Sicherheit stark und schaffte es am Ende, dass die Drei-Säulen-Struktur des Konsultationsprozesses aufgebrochen wurde.[645]

Um der Strategie durch eine enge Bindung an den Bürger zum Erfolg zu verhelfen, wurden die Bürger im Donaubecken in einen umfangreichen Online-Konsultationsprozess eingebunden.[646] In den Konsultationsprozess waren 120 Institutionen und Bürger involviert. Insgesamt wurden

[644] Dieringer vermutet, dass dies damit zusammenhängt, dass ggf. Gelder aus den Strukturmitteln für die EUSDR verwendet werden würden, was im Zweifel sogar weniger Geld für einige Länder bedeutet hätte. Jürgen Dieringer, Peter Langer und Patricia Laukó, vgl. Fn. 400, S. 6.

[645] Republic of Serbia, "Participation of the Government of the Rebulic of Serbia n the Development of an overall European Strategy for the Danube Region: NON-PAPER (2nd contribution)," http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.dunavskastrategija.rs%2Finclude%2Fdocs%2Frs_contribution_2_en.doc&ei=qJm2U4e8FbT64QS5y4H4CA&usg=AFQjCNFoT4_gewCi7dSuu0w0cp4oMDL3ZA&sig2=vLOQXb8hLVN2kp0fIO1hgQ&bvm=bv.70138588,d.bGE, Zugriff im Dezember 2013.

[646] Die Liste der teilnehmenden Institutionen und Bürger ist einzusehen bei Johann-Jakob Wulf, Makroregion Donau: Eine Untersuchung über die Prozesse und Strukturen bei der Gestaltung und Implementierung der Europäischen Donauraumstrategie in den sich überlagernden Verhandlungssystemen der EU

laut EU-Kommission über 800 Projektvorschläge eingereicht.[647] Hieraus lassen sich bestimmte Schlussfolgerungen ziehen. So sind hauptsächlich gut vernetzte und finanzstarke Institutionen wie der Rat der Donaustädte und Regionen, der World Wide Fund for Nature oder das Umweltministerium BW in der Lage gewesen, ihre Ideen vorzubringen. Privatpersonen lassen sich nur sehr wenige finden. Aus der Länderbetrachtung ergibt sich ein eindeutiges Bild: Die meisten Institutionen, die sich am Konsultationsprozess beteiligt haben, kamen aus Deutschland (30), Österreich (22) und Ungarn (14), also den Ländern, die auch im Entstehungsprozess einen starken Einfluss hatten (Deutschland über die Vertretung BWs, Österreich über die Verbindung zum Regionalkommissar und Ungarn in Vorbereitung auf seine Ratspräsidentschaft). Dass aus einigen Ländern gar keine Vorschläge kamen (z. B. Montenegro, Moldau) und aus einigen nur sehr wenige (z. B. Slowenien, Slowakei), kann mittels dreier Ansätze gedeutet werden. Zum einen scheinen die europäischen Prozesse nicht durchsichtig. Es ist anzunehmen, dass nicht verstanden wurde, warum sich eine Beteiligung an der EUSDR vor Ort auszahlen würde. Zum anderen ist es möglich, dass die EU in diesen Ländern wenig Publizität erzeugen konnte. Am wahrscheinlichsten ist

sowie eine Analyse über die institutionelle Ausgestaltung der dreifachen Negation des makroregionalen Integrationskonzeptes im Donauraum. (Masterarbeit, Andrássy-Universität, 03.06.2011).

[647] Vgl. "Europäische Kommission startet Strategie, um das Entwicklungspotenzial des Donauraums zu mobilisieren: European Commission – IP/10/1687 09/12/2010." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 09.12.2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1687_de.htm?locale=en. Vgl. auch Interact Point Vienna (Hg.), "Move from 'words to action': Interview with Dirk Ahner, Director General, DG Regional Policy, European Commission." (Wien, 2011), S. 2. http://admin.interact-eu.net/downloads/3747/Newsletter_INTERACT_%257C_Issue_2011-03_%257C_N8_%257C_Communication, Zugriff im Juni 2013, und Katrin Böttger, „Die EU-Strategie für den Donauraum: Ziele erreichen, indem man Probleme umschifft", Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2011), S. 415.

Verlag Dr. Kovač

aber, dass die regionale bzw. lokale und zivilgesellschaftliche Struktur in diesen Ländern mangelhaft bis gar nicht ausgeprägt ist und so eine Teilnahme dieser Akteure gar nicht möglich war, was auch mit fehlenden Sprachkenntnissen zu tun haben könnte.

Die Wahl der Stakeholderkonferenzen ergab sich direkt aus den Prinzipien der territorialen Agenda der EU. In ihr ist eine breite Partizipation von raumrelevanten Akteuren angelegt.[648]. Ziel dieser Konferenzen war es, als effektives Kommunikations-, Diskussions-, und Synergieforum zu dienen.[649] Besonders die Zivilgesellschaft sah sich vor besonderen Herausforderungen, am Konsultationsprozess teilzunehmen, eine im Multi-Level-Governance-System der EU vorkommende Form der Selbstblockade, da Informationen – in diesem Fall auf der lokalen Ebene – nicht angemessen geflossen sind.[650]

Diese Blockadegefahr ist aufgrund der Machtakkumulation der einzelnen Multi-Level-Governance-Ebenen institutionell angelegt: Jede Ebene versucht, entscheidungsrelevante Informationen für sich zu behalten und andere Ebenen nicht einzubinden.[651] Nur starke

[648] Vgl. die Analyse bei Siehr 2009. Auch die Kommission bestätigt dies und fordert eine „maximal transparency" der Strategien. European Economic and Social Committee, "Working Document of the Sections for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on the European Union strategy for the Danube Region: ECO/227," 2010, S. Punkt 4.2.

[649] Zsolt Palmai, vgl. Fn. 616, S. 102.

[650] Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel, vgl. Fn. 98, S. 55. So waren bei insgesamt 185 Rednern auf der Konferenz nur sechs reine NGO-Redner. Bei einer Redezeit von 20 Minuten standen demnach 120 Minuten den NGOs, aber 3700 Minuten Repräsentanten aus dem öffentlichen Sektor zu. Mehr zur Einbindung der Zivilgesellschaft bei Stefan Lütgenau, "Civil Society participation in the European Danube Strategy," in: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller (Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010), S. 195.

[651] Arthur Benz, vgl. Fn. 44, S. 57.

Verlag Dr. Kovač

Dachorganisationen waren daher in der Lage, den Stakeholderprozess zu beeinflussen.

Am 08.12.2010 wurde die Mitteilung der Kommission und ein angehängter Aktionsplan der Öffentlichkeit vorgestellt.[652] Zeitgleich mit der Bereitstellung des Aktionsplanes und der Mitteilung der Kommission über die EUSDR veröffentlichte die Kommission einen Impact Assessment Report, in dem sie gerade die Governance der Donauregion als Herausforderung für eine kohärente Strategie darstellt.[653]

Die Kommission sieht negative Externalitäten bei Fragen der Mobilität, der Anbindung, der Umwelt, der Sicherheit, der Energie und des Riskomanagements. Mit dem Impact Assessment Center legitimiert sich die Kommission als koordinierende Schaltstelle für den gesamten Governance-Prozess der EUSDR. Sie kommt durch eine nicht näher erläuterte Analyse zu dem Ergebnis, dass die administrativen Kosten am geringsten und die Koordinationsfähigkeit, die Kohärenz und die institutionellen Kapazitäten am höchsten seien, wenn die Kommission für die EUSDR verantwortlich zeichne. Die Kommission wollte über Milestones und klare Indikatoren die Messbarkeit dieses Ansatzes beweisen; sie bringt sich so als Governance-Erbringer in Stellung und wirft hierarchische Schatten auf den weiteren Prozess. Durch diesen Schritt wird von EU-Seite gegen eine eigene Donau-Institution argumentiert. Die Kommission muss so den Stift der Koordination nicht an eine neue politische Institution abgeben.

Die Kommission legt in dieser Analyse das Einzugsgebiet der Strategie (und damit den Governance-Raum) fest und argumentiert für einen brei-

Verlag Dr. Kovač

[652] Europäische Kommission, vgl. Fn. 386. Dazu Genaueres in Kapitel 6.3.2 ab S. 299.

[653] „In the Danube Region, a key problem is governance, especially transnational governance which under-emphasises cooperation […] The result is a fragmented approach to many of the challenges of the Region, and under-performance in terms of its potential." In: Europäische Kommission, vgl. Fn. 637, S. 8.

ten funktionalen Ansatz. So kommt die EUSDR zu ihren 14 teilnehmenden Staaten, von denen einige sich nur über den hydrographischen Anteil am Fluss qualifizieren.[654] Die teilnehmenden Staaten waren daher Deutschland, Österreich, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Serbien, Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro, Moldau und die Ukraine. Dies bedeutet für die Governance einige Herausforderungen. Mit der großen Anzahl an Nicht-EU-Mitgliedern gelten Ratsbeschlüsse für viele teilnehmende Donaustaaten nicht zwingend. Auf der anderen Seite war die Strategie aber „für Nicht-Mitglieder […] eine Chance, engere und direktere Verbindungen mit der EU zu schaffen."[655] Die ursprünglich für die EU-interne Governance geschaffene Idee der Makro-Regionalen Strategien erhält durch die EUSDR eine sehr starke Betonung auf außenpolitische Themen, eine exported Governance. Die Kommission schreibt dazu:

> While stressing the primarily internal character of the strategy and the necessity to preserve the integrity of the EU decision making, ACKNOWLEDGES that the inclusion and participation of third countries is crucial if the desired objectives of the strategy are to be achieved.[656]

Die Gefahr bestand, dass die EUSDR andere außenpolitische Strategien ablösen könnte. Gegen diese Verlagerung der Schwerpunkte der EUSDR machte sich im besonderen Deutschland stark.[657] Formal stand die EUSDR am Ende nicht im Zusammenhang mit der Erweiterungs- und

[654] Diese Einschränkung musste die Kommission machen, um ein berechenbares Kriterium für die EUSDR zu haben und einer unübersichtlichen Verbreiterung Einhalt zu gebieten. Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 386, S. 3. Vgl. auch Jürgen Dieringer, Patricia Laukó und Gábor Schneider, vgl. Fn. 400, S. 68.

[655] Barroso auf dem Donaugipfel am 08.11.2010 in Bukarest. Zitiert in: Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 112.

[656] Europäischer Rat (GAERC), "Council Conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region: 3083rd GENERAL AFFAIRS Council meeting," 2011, S. 2, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

[657] Auswärtiges Amt, S. 2, vgl. Fn. 642.

Verlag Dr. Kovač

Nachbarschaftspolitik.[658] Sie sollte aber, und damit wird Ághs Einschätzung bestätigt, wichtige Signale für den Europäisierungsprozess im Westbalkan senden.[659]

Es gab früh Diskussionen über mögliche große, unüberwindbare Asymmetrien im Donauraum. So kann das Donaugebiet in mindestens drei Teilgebiete gegliedert werden: obere Donau (Deutschland; Österreich), mittlere Donau (Slowakei; Ungarn; Kroatien; Serbien) und untere Donau (Rumänien; Bulgarien; Ukraine).[660]

Diese Asymmetrien sind vielfältig, seien es lang etablierte föderale Staaten, die dysfunktionalen überzentralisierten Nationen gegenüberstehen (z. B. Deutschland und Ungarn) oder auch Fragen der Problematiken mit Minderheiten und ungelöste Konflikte ethnischer Parteien.[661] Hier schließt sich ein Kreis zu der in Kapitel 6.2.8 (ab. S. 227) erstellten Analyse der großen Unterschiede im Donauraum. Die stark vertikal ausgerichteten Non-Papers unterstreichen diesen Trend.

Der Aktionsplan enthielt vier Säulen (Anbindung des Donauraums, Umweltschutz im Donauraum, Aufbau von Wohlstand im Donauraum, Sicherheit im Donauraum), elf Priority Areas mit 129 Aktionen und 123 Beispielprojekte. Im Januar 2011 übernahm Ungarn die Ratspräsidentschaft der Union und koordinierte damit den Prozess auf europäischer Ebene. Im Februar 2011 wurden die einzelnen Schwerpunktbereiche

Verlag Dr. Kovač

[658] Vgl. Katrin Böttger, vgl. Fn. 647, S. 413.

[659] "Implementation of the EU strategy for the Danube Region: p7_TA-PROV(2011)0065." Europäisches Parlament. Pressemitteilung. Strasbourg, 17.02.2011.

[660] Ágh nennt diese drei Teile "Engine", "Bridge" und "Bridge under Construction." Vgl. Attila Ágh, vgl. Fn. 361.

[661] Jürgen Dieringer, Peter Langer und Patricia Laukó, vgl. Fn. 400, S. 8.

veröffentlich.[662] Im April verabschiedete der Rat der EU die Donaustrategie, bevor sie dann im Juni 2011 offiziell von der ungarischen Regierung vorgestellt wurde.[663] In Bezug auf die Quervernetzung der PACs mit den einzelnen Spiegelakteuren in den nationalen Ministerien fordert der Rat früh "to establish a network, where appropriate, consisting of the national counterparts relevant to each Priority Area Coordinators."[664] Auch ist für Ende 2012 bereits ein „First Progress Report" angedacht und Quervernetzungen mit der EUSBSR werden gefordert. Außerdem werden Erfahrungen aus der schleppenden finanziellen Ausstattung der Projekte im Ostseeraum angesprochen.[665]

Am Ende des Agenda-Setting Prozesses wurde von einigen Akteuren sogar ein „Danube-Boom" festgestellt und die Möglichkeit erwogen, das Schwarze Meer in die EUSDR miteinzubeziehen.[666] Einige EU-Parlamentarier und auch der CoR hätten diese Ausweitung durchaus

[662] "European Commisionar Hahn announces priority area coordinators for the EU Strategy for the Danube Region." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 03.02.2011.

[663] Europäischer Rat (GAERC), vgl. Fn. 656, und ders., "Schlussfolgerungen: EUCO 23/1/11 REV 1 CO EUR 14 CONCL 4," 2011, S. 13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

[664] Europäischer Rat (GAERC), S. 3, vgl. Fn. 656.

[665] So schreibt der Rat: „[Der Rat] RECOGNISES the administrative and technical burden put onto the Member States and in particular onto the Priority Area Coordinators when launching the Strategy, therefore CALLS ON the Commission and other EU institutions as well as the Member States concerned to explore and identify ways of providing technical assistance within available financial resources to ease the start of implementation." In: Europäischer Rat (GAERC), S. 4, vgl. Fn. 656.

[666] Johannes Hahn, "The Danube Strategy Conference on the Danube. Speech of Commissionar Hahn in Constanța: SPEECH/10/297," 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-297_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

unterstützt.[667] Die Kommission stellt sich aber gegen den Vorschlag: „Some would like to see this Strategy extend to the waters and maritime issues of the Black Sea. I [Kommissar Hahn] believe we should keep our focus on the Danube."[668]

6.2.12 EUSDR-Prozess: Implementierungsphase

Die Implementierungsphase der EUSDR begann mit dem Bereitstellen der Mitteilung und des Aktionsplanes der Kommission zum Donauraum im Dezember 2010. Zeitgleich war Europa mit den Auswirkungen der globalen Finanzkrise beschäftigt, weshalb die EUSDR auf europäischer Ebene wenig Beachtung gefunden hat.[669]

Als Governance-Raum wählte die Kommission einen funktionalistischen Ansatz über das Flusseinzugsgebiet und betonte, dass die Strategie generell jedem offen stünde. Die Mitteilung bezog explizit den Schwarzmeerraum in ihre Analyse mit ein und gab der Strategie „als Tor zum Osten" damit eine wichtige außenpolitische Komponente.[670] Diese Komponente wird umso deutlicher, wenn das Verhältnis von EU-Mitgliedern (sieben) zu nicht Nicht-EU-Mitgliedern (sechs) beachtet wird. Der Governance-Raum war und ist damit nicht nur EU-intern zu verorten.

Verlag Dr. Kovač

[667] Hans Swoboda, EU-Erweiterung entlang der Donau – Wie kann dabei die Donauraumstrategie helfen, http://hannes-swoboda.at/?p=3508, und: Committee of the Regions, "Draft Opinion of the Committee of the Regions on the Danube Region Strategy: COTER-V-013," 2011, Punkt 10. http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2011/cdr-2011-0086-de.pdf, Zugriff im Mai 2012.

[668] Johannes Hahn, European Commission – SPEECH/10/297 09/06/2010 (Constanța, 09.06.2010).

[669] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 17.

[670] Vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 386, S. 3.

Governance-Akteure waren alle „interessierte[n] Kreise."[671] Generell wurden damit sämtliche Stakeholder im Donauraum adressiert. Empfangen soll die Governance-Leistung, wer am Konsultationsprozess teilgenommen hatte.

Die Kommission war an einem breiten integrativen Ansatz interessiert und damit Governance-Erbringer. Sie erkannte die fachspezifischen transnationalen Netzwerke als wichtiges Forum an, bemängelte aber indirekt, dass diesen ein integrativer Ansatz zu anderen Schwerpunktbereichen nicht gelungen sei. Alle Organisationen und Institutionen sollten den „gemeinsamen Besitzstand" Donau anerkennen und durch die Strategie sektorübergreifend zusammenarbeiten.[672] Das weiche Design der Mitteilung und des Aktionsplanes wurde durch den hierarchischen Schatten der Kommission geprägt, wenn sie schreibt, dass „die Ziele […] im Rahmen der Berichterstattung der Kommission streng überwacht" werden.[673] Das Annual Forum sollte ebenfalls von der Kommission organisiert werden.

Die Mitteilung der Kommission beschrieb die Machtverhältnisse und Handlungslogiken der einzelnen Governance-Akteure stichpunktartig und wenig konkret. Wie genau die Governance-Leistung auf die Governance-Empfänger treffen sollte, ist nicht detailliert zu erfahren und hängt vom politischen Einsatz der Mitgliedsstaaten ab. Das politische Commitment musste von allen Ebenen sichtbar sein, nur dann wäre die Kommission bereit, unterstützend, koordinierend und evaluierend tätig zu sein.[674] Wenn diese Bereitschaft eingebracht wird, liegt die „Policy Coordination" bei der Kommission. Sie brachte sich damit als Governance-

[671] Ebd., S. 4.
[672] Ebd., S. 3.
[673] Ebd., S. 4.
[674] „[F]acilitating and supporting" bzw. später „reporting and evaluating." Siehe ebd., S. 13.

Verlag Dr. Kovač

Erbringer in Stellung, forderte aber starke Unterstützung der EUSDR-Staaten und -Regionen. Unterstützt wurde die Kommission von einer High-Level-Group der Mitgliedsstaaten, zu welcher Nicht-Mitgliedsstaaten „as appropriate" eingeladen werden konnten. Die Nicht-EU-Staaten als Governance-Empfänger waren also abhängig von den einladenden EU-Staaten, zumal auch die DG Regio nicht direkt für die Belange dieser Staaten zuständig war. Durch die hohe Anzahl an Nicht-Mitgliedsstaaten ergab sich so eine große Abhängigkeit zwischen den Nationen.

Nationale Kontaktpunkte koordinierten die Strategie auf nationaler Ebene. Die Koordination vor Ort sollte durch Priority Area Coordinators (PACs) getätigt werden, die Steuerungsgruppen (Steering Groups) bilden sollten. Diese PACs waren nationale oder regionale Akteure, außer bei Themen, die aus sicherheitspolitischen Gründen von Regierungsstellen verantwortet werden müssen. Für alle Projekte und Aktionen wurde ein detaillierter und konkreter, mit Zeitrahmen und Finanzierungssicherung versehener Arbeitsplan verlangt. In Hinblick auf die Finanzierung erhoffte sich die Kommission eine bessere und synergetischere Einsetzung vorhandener EU-Mittel. Sie zählte verschiedenste Finanzierungsmöglichkeiten auf, da nicht alle Quellen auch allen EUSDR-Staaten aufgrund ihres EU-Status zustehen. Die Strategie steht unter der dreifachen Negation und wird als „reinforcement" der EU2020-Strategie bezeichnet. Das „nein" gegenüber neuen Institutionen wurde in der wissenschaftlichen Betrachtung aber durchaus kontrovers diskutiert, da mit der High-Level-Group, dem jährlichen Forum und den PACs durchaus neue „harte" institutionelle Formen geschaffen werden, jedoch gerade nicht verbindlich von und für alle EU-Mitgliedsstaaten.[675]

[675] Florian Setzen, vgl. Fn. 378, S. 62.

Verlag Dr. Kovač

Die Aktionen und Projekte (Governance-Leistung) ergaben sich aus den von der Kommission herausgearbeiteten Herausforderungen auf den Gebieten Mobilität, Umwelt, Energie, Umweltrisiken, sozioökonomische Entwicklungen sowie Sicherheit. Diese wurden in vier Schwerpunktbereiche unterteilt: Infrastruktur, Umwelt, Wohlstand und Sicherheit. Durch diesen Aktionsplan sollten die Chancen des Donauraums erkannt und territoriales Kapital gehoben werden.[676] Der Aktionsplan sollte integrierend wirken und lokal ausgerichtet sein. Hierbei hat die Kommission jedes Projekt des Konsultationsprozesses einer vierstufigen Prüfung unterzogen. Vorgeschlagene Maßnahmen sollten daher unmittelbar und sichtbar für die Menschen der Region sein, transnational längerfristige Wirkung auf die Entwicklung des Raumes haben, Synergieeffekte schaffen und technisch bzw. finanziell realistisch sein.

Der Aktionsplan bestand aus vier Säulen, die sich in elf Schwerpunktbereiche unterteilten. Jede Säule wurde auf ihren Nutzen in Bezug auf die EU2020-Strategie überprüft und Finanzierungsmöglichkeiten wurden vorgestellt. Alle elf Schwerpunktbereiche wurden detailliert beschreiben und die Spezifika des Donauraums herausgestellt. Danach folgen 129 Aktionen, die von 123 Beispielprojekten illustriert wurden.[677] Als Aktionen wurden Generalthemen benannt, um die Ziele einer PA zu erreichen. Diese sollten nicht von einer bestimmten Finanzierung abhängen und den EU-Acquis nicht berühren. Projekte hingegen sind sehr konkrete Maßnahmen, die Finanzierung, Projektpartner und verantwortliche Träger benötigen. Die aufgelisteten Projekte verstanden sich als mögliche Ideen der Zusammenarbeit. Neue Projektideen bzw.

[676] Die Chancen sind: Donauraum als Verkehrsraum zum Osten, Donauraum als Bildungsraum, Donauraum als Raum der Vielfalt, Donauraum als energieeffizienter Raum, Donauraum als reicher Naturraum.

[677] Offenkundig gibt es unterschiedliche Zählweisen. So kommt Setzen auf 124 Projekte. Florian Setzen, vgl. Fn. 378, S. 67.

Verlag Dr. Kovač

bestehende Ideen voranzutreiben war die Aufgabe der PACs. Als Indikatoren für die Aufnahme von Projekten wurde genannt: Sie sollten einen spezifischen Makro-Regionalen Impact haben und daher transnational wirken. Zusätzlich sollten sie helfen, größere Ziele wie die EU2020 oder die territoriale Kohäsion zu beschleunigen. Bereits bestehende Organisationen und Netzwerke sollten bei der Umsetzung der Projekte helfen.

Wie diese Indikatoren aussehen sollten, wurde nicht weiter aufgefächert. Die Kommission versprach sich eine Win-win-Situation aller Partner und vor allem aller Themenfelder. Wie dies z. B. beim Gegensatz von erhöhter wirtschaftlicher Nutzung und gleichzeitiger umweltpolitischer Sensibilisierung des Flussgebietes von statten gehen sollte, lässt die Kommission offen.

Jedem Schwerpunktbereich sind zwei hauptverantwortliche Länder bzw. Regionen und Städte zugeordnet. Mehrere Erkenntnisse lassen sich aus dem Aktionsplan ableiten.

- Kleineren Staaten wurden größere Partner an Seite gestellt (z. B. PA10); junge Mitglieder/Nicht-Mitgliedsstaaten und alte Mitglieder bilden oftmals ein Duo (z. B. PA6, PA8, PA11). Somit sollte gewährleistet sein, dass regionale Kooperationserfahrungen ausgetauscht werden und die EU-Expertise etablierter Mitgliedsstaaten weitergegeben wird. Die Offene Methode der Koordinierung sollte so institutionalisiert werden. Es gab kein Land, das ungewöhnlich viele Priority Areas (PAs) betreute. Nur Bosnien und Herzegowina, Montenegro und die Ukraine standen keiner PA vor. Der Empfängerraum der Governance-Leistung war so nicht kongruent zum eigentlichen EUSDR-Raum und damit nicht zum gesamten Governance-Raum. Die nicht leitenden Akteure der EUSDR waren somit wenig relevant. Es stellt sich auch hier die Frage der Vergabe der PAs, die durch und durch nicht transparent ist. Warum z. B. ein Land wie

Verlag Dr. Kovač

Serbien, das sich sehr für die Einführung des Feldes Sicherheit eingesetzt hatte, in der PA11 keine Verantwortung übernahm und auch keinen Projektvorschlag einbrachte, ist unklar.

- Die Zusammenstellung der Schwerpunktsbereichsleiter schien sich an regionalen Konflikten zu orientieren und Spannungen zwischen einzelnen Ländern durch verstärkte Zusammenarbeit in einzelnen thematischen Bereichen entgegenwirken zu wollen (z. B. PA3 und PA5). Damit reagierte die EU auf die in Kapitel 6.2.8 (ab S. 227) vorgestellten Probleme der interkulturellen Fragmentierung des Donauraumes. Die Governance-Leistung wurde so durch die strukturelle Aufstellung der PAs erweitert, in der friedenssichernde Maßnahmen als Governance-Leistung angesehen werden können.
- Nur 50 der 123 Projekte (40,6 %) hatten einen direkt verantwortlichen Akteur, wobei die Beschreibung des Verantwortlichen sehr schwankte und teils konkret (z. B. „Andrássy Universität Budapest"), teils sehr unkonkret war (z. B. „relevant river management"). Nur 23 Projekte hatten einen konkreten Zeitplan (18 %). Hier ist fraglich, wie durchdacht (Finanzierung, Zeitplan, Verantwortung etc.) die angebrachten Projekte beim Verfassen des Aktionsplanes waren und warum so viele unkonkrete Projektideen den Weg in das Dokument gefunden haben. Die oben vorgestellte Prüfung der Projektideen durch die Kommission scheint rein theoretisch gewesen zu sein. Eine zeitnahe Bereitstellung der Governance-Leistung war daher ausgeschlossen. Es fanden sich sogar Projekte im Dokument, die zwar eine Deadline hatten, aber keinen Verantwortlichen Akteur (z. B. in PA5). Nur 12 % der Projekte waren bereits in der Implementierungsphase (15 von 124).[678]

[678] Angaben wie „to be confirmed" oder „dealt with by PA" wurden nicht mitgezählt, da die Zuordnung zu unkonkret ist. Siehe auch Analyse bei Peter Schneidewind, Marlene Hahn und Alice Radzyner, "Analysis of needs for financial instruments

Verlag Dr. Kovač

- Österreich bzw. seine Regionen und die Stadt Wien waren an elf Projekten (22 %) direkt beteiligt[679]. Deutschland und seine Regionen folgten mit acht möglichen Projekten. Die Vermutung, dass Österreich mit einem österreichischen Regionalkommissar eine besondere Stellung in der EUSDR genoss, bestätigt auch dessen Teilnahme an verschiedenen von Österreich geleiteten SG-Treffen im ersten Implementierungsjahr.[680] Es gibt Länder, die gar nicht (Bosnien und Herzegowina, Montenegro) oder an sehr wenigen Projekten (Tschechien oder Ungarn) beteiligt waren. Hier ist zu vermuten, dass junge EU-Mitgliedsstaaten und die teilnehmenden Nicht-Mitglieder der EU wenig bzw. keine Kapazitäten hatten, sich intensiv in die Gestaltung des Aktionsplanes einzubringen. Dadurch war die Steuerung der Strategie sehr asymmetrisch, setzten sich doch wohlhabendere Akteure mit ihren Ideen und ihrer Art der Projektlenkung durch. Territoriales Kapital konnte so aufgrund von Ressourcenmangel in vielen Gegenden des Donauraums nicht gehoben werden bzw. bereits etablierte Akteure profitierten besonders von der EUSDR.
- Die Privatwirtschaft bzw. akademische Institutionen waren sehr wenig im Aktionsplan vertreten. Dies spricht gegen ein holistisches Einbinden aller möglichen Projektpartner. Mögliche weitere Governance-Adressaten wurden so ausgeschlossen. Der Kreis der Governance-Empfänger verengte sich. Transnationale Netzwerke, die sich

in the EU Strategy for the Danube Region (EUSDR), S. Final Report," 2011, S. 25f.

679 Via Donau wurde als Österreich mitgezählt, weil es die Österreichische Wasserstraßengesellschaft mbH ist.

680 Vgl. PA 1a – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 213 (dieses Datum gilt für alle Zugriffe der Implementation Reports), und Europäische Kommission, "Presence List of the 2nd round of Steering Groups (per Priority Area and country)" (30.–31.01.2012).

Verlag Dr. Kovač

spezifischen Themengebieten zuwenden, wie z. B. das ICPDR (International Commission for the Protection of the Danube River) oder das ISRBC (International Sava River Basin Commission) waren an sieben Projekten beteiligt. Themenspezifische große transregionale Organisationen waren demnach sehr viel einfacher in der Lage, ihre Interessen und Projektvorschläge im Aktionsplan unterzubringen, auch wenn sie wenig sichtbar im Agenda-Setting Prozess aufgetreten sind. Hier ist eine Asymmetrie der beteiligten Akteure festzustellen.

- Die EU Kommission übernahm selbst einige Projekte als Lead-Partner. Da nicht die DG Regio Verantwortung übernahm, funktioniert die Kommunikation zwischen den einzelnen DGs in Bezug auf die EUSDR und ihre möglichen Projekte zumindest im Ansatz gut. Die DG Regio war in der Lage, die Interessen der Kommission intern zu orchestrieren. Fraglich ist die Doppelrolle der Kommission bei eigenen Projekten. Agiert sie auf der einen Seite als ehrlicher Makler zwischen den Interessengruppen, kann sie auf der anderen Seite keine eigenen Projekte durchführen, weil sie sich dann selbst evaluieren müsste. Wie dieser Zwiespalt gelöst werden kann, ist aus dem Aktionspapier nicht herauszulesen.[681]
- Regionale Steuerung spielte nur in Deutschland und Österreich eine Rolle. Alle anderen Staaten waren als Nationalstaaten in der Strategie vertreten. Nur BAY und BW koordinierten als Regionen ihre Schwerpunktbereiche mit anderen Nationen (in diesem Fall Kroatien). Die im Aktionsplan geforderte Verteilung auf alle administrativen Ebenen kam damit nicht zur Geltung. Dadurch erschwerte sich auch die Arbeit der PACs, die aufgefordert wurden „to work on its [der Aktionsplan] Implementation, in close contact with the

[681] Vgl. zu diesem Punkt auch Florian Setzen, vgl. Fn. 378, S. 155.

Verlag Dr. Kovač

Commission, with all stakeholders involved, especially other countries, but also Regional and Local Authorities, Inter-Governmental and Non-Governmental Bodies."[682] Eine Besonderheit ist der Schwerpunktbereich PA11. Da BAY diesen Bereich betreute (Sicherheit) wurde die PA von drei PACs verantwortet (BAY, Innenministerium Deutschland, Bulgarien).

- Vom explizit erwähnten "integrated approach" der einzelnen Säulen, Aktionen und Projekte war im weiteren Verlauf des Aktionsplanes nichts Konkretes zu lesen. Ob bestimmten Arbeitsfeldern mehr Beachtung geschenkt wurde (Prime Mover) und ob sich einzelne Themenschwerpunkte gegenüber anderen behaupteten, war daher von der Arbeitsweise der PACs und ihren SGs abhängig.[683]
- Es wurde nicht geregelt, welche Befugnisse die einzelnen Akteure und Institutionen im konkreten Fall haben. Welche Weisungen Schwerpunktbereichsleiter aus bestimmten Ländern Projektverantwortlichen aus anderen Ländern geben konnten, wurde nicht dargestellt. „Der 89-seitige Aktionsplan ist daher lediglich ein Wunschkatalog, der alle und alles anspricht und niemanden zu etwas verpflichtet."[684] Konditionalitäten waren nicht erkennbar. Es war aus dem Aktionsplan nicht herauszulesen, wie die Strategie evaluiert werden sollte. Auch Fragen der Sanktionierung wurden nicht geklärt. Was z. B. mit schlecht funktionierenden PAs geschehen soll bzw. mit Ländern, die die Mitarbeit verweigern oder blockieren, wurde nicht deutlich. In diesen Fragen steckte eine Menge Frustrationspotential

[682] Dort heißt es: „It [der Aktionsplan] also aims to assign the responsibilities to different administrative levels and actors[.]" Europäische Kommission, vgl. Fn. 611, S. 3.
[683] Vgl. Fn. 360, S. 13.
[684] Eckart Stratenschulte und Andrea Despot, vgl. Fn. 14, S. 109.

Verlag Dr. Kovač

für die Governance-Akteure, die durch die unzureichend beschriebenen Rollen und Aufgaben im Aktionsplan strukturell angelegt waren.

6.2.13 EUSDR-Prozess: Konsumtionsphase

Die ersten Ergebnisse der Konsumtionsphase der EUSDR lassen sich aus den Berichten der PACs vom Sommer 2012 und 2013 sowie aus dem Kommissionsreport vom Frühjahr 2013 ableiten. Durch die Vorgabe der Kommission, die Fortschrittsberichte nach einem bestimmten Muster zu formulieren, ist eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse grundsätzlich möglich. Trotzdem sind die Berichte nicht einheitlich. Einige PACs haben den Berichten vielfältige und umfangreiche Zusatzinformationen wie Teilnehmerlisten etc. beigefügt. Andere haben sich strikt an die Vorlage der Kommission gehalten. Generell war die Vorgabe der Kommission, den Jahresbericht in zwei Teile zu untergliedern: einen generellen (Fortschritte, Problemfelder, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit etc.) und einen thematischen (Vorstellung der laufenden Aktionen und Projekte). Alle Aktionen werden in einer Roadmap (inkl. Milestones, Deadlines etc.) in ihrer Umsetzung begleitet. Die Kommission hat eine Liste von „Deliverables" aufgestellt, an die sich im ersten Jahr die PACs halten konnten.[685] Folgende Punkte sind bei den PA Berichten 2012 in Bezug auf Fragen der Governance auffällig:

- Die PAs waren im ersten Jahr mit dem institutionellen Setup ihrer PA beschäftigt (u. a. PA1a). Hierzu gehörten das Aufsetzen der Steering Groups, der Working Groups und die thematische Ordnung des Aktionsplanes. Projektdaten und Labelingkriterien für besonders förderungswürdige Projekte mussten erarbeitet sowie rechtliche Grundlagen geklärt werden. Handlungsabläufe wurden so nach und nach in Regelungsstrukturen überführt. Oftmals sind die von der

[685] Europäische Kommission, "EU Strategy for the Danube Region (EUSDR). List of deliverables by June 2012" (30.–31.01.2012).

Verlag Dr. Kovač

Kommission vorgestellten Projekte unzureichend dargestellt und andere, konkrete Projekte liefern einen größeren Beitrag zur Erreichung der Ziele einer PA (PA1a), weshalb viele PAs ihre Projekte austauschten. Erneut stellt sich die Frage nach der Effizienz der Richtlinien zur Aufnahme von EUSDR-Projekten in den Aktionsplan, die die Kommission in der Mitteilung vom Dezember 2010 aufgestellt hat.

- Einige PAs (u. a. PA1a, PA3, PA4) hatten sich von Anfang an „Rules of Procedure" gegeben, um eine stringente, verlässliche Vorgehensweise in den PAs zu gewährleisten. Hervorzuheben ist das Engagement der PA4, die sich bereits im März 2011, also kurz nach der Benennung und noch vor der finalen Verabschiedung des Aktionsplanes, traf.[686]
- Die Governance-Institution der dreifachen Negation wurde unterschiedlich bewertet. PA1a stellte fest, dass ohne finanziellen Druck zwar neue Ideen entstehen, auf der anderen Seite aber auch unüberwindbare finanzielle Hürden, welche nicht durch nationale Budgets überwunden werden könnten.[687] Dies sei besonders für Nicht-EU-Staaten in Hinblick auf ihre Teilnahme an SG-Meetings ein Problem (PA2).[688] PA5 nannte Fragen der Finanzierung „the most important question."[689] Ähnlich sahen es PA6 und PA7.[690]
- Einige PAs (u. a. PA1a) machten bereits 2012 darauf aufmerksam, dass eine realistische Projektarbeit erst in der neuen Finanzperiode

[686] PA4 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 1, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[687] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 3 und S. 7.

[688] PA2 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 11, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[689] PA5 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 4, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[690] PA6 – EUSDR, "Implementation Report," 2012, S. 14, http://www.danube-region.eu/about/key-documents, und PA7 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 3f, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

Verlag Dr. Kovač

möglich sei. Viele befürchteten bereits nach der ersten Anlaufphase der Strategie eine hohe Frustration der Akteure (u. a. PA4).[691] PA4 stellte z. B. fest, dass bereits bestehende Fördermaßnahmen nicht aufgrund des Empfehlungsschreibens der PACs geändert und EUSDR-Projekte damit nicht automatisch bevorzugt werden würden.[692] Mindestens zwei Jahre wird so kein Kollektivgut in der EUSDR erbracht. Die Governance-Leistung kann dadurch nicht empfangen werden und die Strategie ist damit höchst uneffektiv. PA7 warb über verschiedene Generaldirektionen hinweg für eine Beachtung der Themen der EUSDR. Zwar war DG Regio in diesen Prozess involviert. Dass PA7 aber eigenständig aktiv wurde und nicht DG Regio horizontal die anderen Generaldirektionen von der Arbeit der EUSDR überzeugte, spricht für eine schlechte Vernetzung der DG Regio in donauspezifischen Themen innerhalb der Kommission.[693] Die Finanzierung war auch zwischen den einzelnen PACs einer PA kompliziert. So konnte der bayerische PAC durchaus seine Gelder der Technical Assistance einigen Projektpartnern zur besseren Projektimplementierung weiterleiten, während dies vom kroatischen Gegenpart in der gleichen PA aus finanziellen Gründen nicht geleistet werden konnte.[694] Die von der Kommission angestrebte Offene Methode der Koordinierung als PA Steuerungsmethode konnte so theoretisch funktionieren, stellte sich aber rein praktisch als schwer umsetzbar heraus.

- Bereits kurz nach der Verabschiedung der EUSDR befürchteten einige PAs, dass die politische Unterstützung der Mitgliedsstaaten nachlassen könne. Sie forderten daher einen stringenten Aktionsplan

[691] PA4 – EUSDR, vgl. Fn. 686, S. 5.
[692] Ebd., S. 9.
[693] PA7 – EUSDR, vgl. Fn. 690, S. 8.
[694] PA6 – EUSDR, vgl. Fn. 690, S. 15.

Verlag Dr. Kovač

zu Sicherstellung der effizienten Top-down-/Bottom-up-Verquickung im Multi-Level-Governance-System der EUSDR. So forderte z. B. PA1b eine Vertiefung der Einbindung der EUSDR in nationale politische Prozesse.[695] Auch PA10 machte mit Nachdruck auf dieses Problem aufmerksam.[696] Von den PACs berichtete nur PAC8 von einer gelungenen Integration der eigenen PA in regionale politische Prozesse. So wurde der baden-württembergische Europaminister zum Sonderbeauftragten der EUSDR benannt.[697]

- Querverbindungen zu anderen PAs stellten sich als herausfordernd dar. Als Beispiel kann PA1a genannt werden. Im ersten Jahr gab es zwischen PA1a nur Treffen mit PA1b, PA4, PA5 und PA6. Andere PAs sind da – immer abhängig vom individuellen Engagement der PACs – aktiver (z. B. PA6). PA4, PA5 und PA6 (Schwerpunktbereich 3) konnten sich im Vorfeld auf eine "Joint Declaration by the high level country representatives responsible for the coordination of the Pillar 'Protecting the Environment in the Danube Region'" einigen, um von Anfang an Querverbindungen innerhalb einer PA zu gewährleisten. Daraus ist im Nachgang ein "Joint Pillar II Annual Stakeholder Forum" entstanden. Schwerpunktbereich 2 darf damit als Vorzeigebereich in Bezug auf die Netzwerk-Governance der EUSDR gelten. Auch PA9 hatte eigene, PA-interne Stakeholderkonferenzen veranstaltet.[698] Anderen PAs fiel dies schwerer. Dies lag u. a. an der fehlenden Priorisierung der thematischen Felder der

[695] PA1b – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 3, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

[696] Auf dieses Problem macht aus wissenschaftlicher Sicht Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 18ff., in Hinblick auf Ungarn aufmerksam.

[697] PA8 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, 3, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

[698] PA9 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, Annex 9, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

Verlag Dr. Kovač

PAs, da es keine sogenannten Vorzeigethematiken innerhalb der Strategie gab. So wollte z. B. PA2 ein nicht konkret zuzuordnendes Projekt aus der eigenen PA an PA6 abgegeben, scheiterte aber am Veto von PA6.[699] Bei solchen Problemen gibt es keine Vermittlungsstelle.

- Nicht alle Länder nahmen an den SG-Meetings teil, und alle PAs beklagten die fehlenden Mandate der entsandten Teilnehmer. PA8 forderte, dass die SG-Mitglieder viel stärker in die nationale ministerielle Arbeit eingebunden sein müssten, um verbindliche politische Entscheidungen zu treffen.[700] PA4 machte die hohe Arbeitsbelastung der SG-Mitglieder dafür verantwortlich.[701] Oftmals wurden auch PACs selbst ausgetauscht. So war der rumänische PAC für PA1a im ersten SG-Meeting ein anderer als im zweiten. Gleiches war in PA5 im Mai 2012 passiert. Dies spricht nicht für Kontinuität. Insgesamt war die Teilnahme von Nicht-EU-Staaten an SG-Treffen sehr gering (in PA4 haben weder Bosnien und Herzegowina noch Moldau, Montenegro oder die Ukraine an irgendeinem Treffen der PA teilgenommen).[702] Gleiches gilt für PA5.[703] Die Kommission stellte ein Papier zur Verfügung, wo die Teilnahme der Länder an den SG-Meetings für das zweite SG-Meeting der jeweiligen PA dokumentiert wurde. Bosnien und Herzegowina, Moldau und Ukraine waren nur in je einer PA aktiv. Kein Land hatte an allen SG-Meetings teilgenommen, wobei Rumänien, Deutschland, Österreich und Ungarn in fast alle SG-Meetings Vertreter entsenden konnten. Die Aufgabe als Netzwerkmanager konnte ein PAC unter solch unklaren

[699] PA2 – EUSDR, vgl. Fn. 688, S. 46ff.
[700] PA8 – EUSDR, vgl. Fn. 697, S. 4.
[701] PA4 – EUSDR, vgl. Fn. 686, S. 8.
[702] PA4 – EUSDR, vgl. Fn. 686, S. 5.
[703] PA5 – EUSDR, vgl. Fn. 689, S. 3.

Verlag Dr. Kovač

Bedingungen nur sehr schwer wahrnehmen.[704] Vertrauensvolle Interaktionsbeziehungen zwischen den Netzwerkteilnehmern in einer SG waren so nicht aufzubauen. Eine stabile, dynamische Balance der Verhaltenserwartungen zwischen den Akteuren ist daher im Donauraum im ersten Jahr nicht auszumachen. Ressourcen wurden so verschwendet und Informationen gingen verloren.

- Der Letter of Recommendation (LoR), der EUSDR-Projekten besseren Zugang zu EU Mitteln gewährleisten sollte, wurde sehr unterschiedlich ausgestellt und EUSDR-relevante Projekte unterlagen sehr verschiedenen Labeling-Prozessen. Es ist nicht bekannt, welche Wirkung dieser LoR am Ende erzielte. Dies hat mit PA-internen Auswahlkriterien und den sehr unterschiedlichen Projektdaten zu tun, die den PACs vorgelegt wurden.[705] PA6 und PA7 stellten daher die gesamte Ausstellung des LoR in Frage.[706] Ein Beispiel kann anhand der PA1a nachvollzogen werden. Die in PA1a angehängten Projekte reichten von sehr detailliert formulierten und stringent ausgearbeiteten Vorschlägen bis hin zu kaum konkretisierten Ideen.[707] PA1a hatte im ersten Jahr bereits neun solcher Empfehlungsschreiben verfasst, PA4 acht, PA5 fünf, PA10 vier, PA1b hingegen 17. Wie hier Empfehlungsschreiben ausgesucht wurden, ist völlig unklar. Einige PAs hatten sehr nachvollziehbare Kriterien

[704] Vgl. Analyse in Kapitel 4.4 ab S. 126.

[705] So sind in PA3 rund 88 % der Projektideen in einem sehr unkonkreten Stadium. PA3 – EUSDR, "Implementation Report 2012," 2012, S. 10, http://www.danube-region.eu/about/key-documents. Auch PA7 beklagt dieses Zustand. PA7 – EUSDR, vgl. Fn. 690, S. 8.

[706] Ebd. und PA6 – EUSDR, vgl. Fn. 690, S. 9.

[707] Der unzureichende Standard bei eingereichten Projektideen wird insbesonders von PA8 bemängelt. Vgl. PA8 – EUSDR, vgl. Fn. 697, S. 1f.

Verlag Dr. Kovač

(PA10), andere gar nicht. Grundlage für PA1 war z. B. ein eigenständig formulierter Kriterienkatalog.[708] PA3 hatte ähnliche, aber doch nicht gleiche Kriterien entwickelt.[709] PA9 hatte dagegen zehn Kriterien entwickelt und erhoffte sich so eine viel genauere EUSDR-Labeling-Prozedur.[710] PA1b teilte eingebrachte Projekte in sechs verschiedene Untergruppen ein, um so nachzuvollziehen, in welchem Stadium sich ein Projekt gerade befand.[711] Dass es hier zu sehr unterschiedlichen Vorgängen im Bereich des LoR kam, war kontraproduktiv für die Arbeit der DG Regio, die den PACs einen Brief zur Verfügung stellten, den sie bei der Beantragung von EU Geldern den Programmanagern zukommen lassen konnten. Zusätzlich legte die DG Regio Kriterien vor, wie ein LoR aussehen könnte. Kriterien für einen LoR sollten somit eigentlich allen bekannt sein und gleich lauten.[712] Auch machte DG Regio die Programmmanager auf den Mehrwert der EUSDR-Projekte aufmerksam. DG Regio verdeutlichte:

> These projects are important ones as they are supported by several countries; These projects are good ones as they have been assessed by experts; These projects have a big impact as they would benefit to several countries;

[708] Dieser beinhaltet folgende Kriterien: Das Projekt passt in die Ziele und Aufgaben der PA1a, das Projekt schafft einen bedeutenden Mehrwert für den Donauraum, die Mehrzahl der Projektaktivitäten findet im Donauraum statt, das Projekt muss zu einem bestimmten Förderprogramm der Union passen. PA1a – EUSDR, vgl. Fn. 680.

[709] PA3 – EUSDR, vgl. Fn. 705, S. 3.

[710] PA9 – EUSDR, vgl. Fn. 698, Annex 2.

[711] PA1b – EUSDR, vgl. Fn. 695, Annex 3.

[712] "These criteria [for the letter] could be: Contribution to the EUSDR actions and targets (are they needed?); Impact on the macro-region (are they important and transnational?); Design (are they realistic, feasible with a credible financial plan?); Support by the Danube Countries (do they have sufficient support?)." In N. A., "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: Alignment of funding towards the EU Strategy for the Danube Region," Ref. Ares(2011)1255392 – 23/11/2011.

Verlag Dr. Kovač

> These projects add a new 'projects pipeline' improving the absorption; These projects give a new dimension to programmes as they have a wide impact.[713]

- Warum es daher zu einer solchen Konfusion mit den LoR kommen konnte, ist nicht nachvollziehbar.
- Das Corporate Design der einzelnen PA-Berichte war aufgrund der technischen Unterstützung des Interact Point Vienna (Gestaltung der Webseite, Logo etc.) einheitlich. Die Vorgaben der Kommission zum Jahresberichtswesen sollten das Bild komplettieren. Die Kommission hatte den PACs einheitliche Templates für Roadmaps zur Implementierung der Aktionen zur Verfügung gestellt. Diese unterschieden sich in Stringenz und Gründlichkeit jedoch erheblich, ebenso die Project-Datasheets. So war die Roadmap von PA1b die umfangreichste und detaillierteste von allen verfügbaren.
- Einige PAs waren in der Lage, ein „Joint Technical Secretariat" einzurichten, um den PAC administrativ zu unterstützen (z. B. PA1a).[714] Auch PA11 konnte ein Koordinationsbüro in Sofia errichten.[715] Die Unterstützung der Priority Area Coordinators (PACs) und damit die gesamte EUSDR war demnach immer von der politischen Unterstützung der Mitgliedsstaaten abhängig. Da keine neuen EUSDR-Institutionen und -Gelder zur Verfügung standen, musste die EUSDR auf die administrativen Ressourcen der Mitgliedsstaaten zugreifen. Gut strukturierte und etablierte Verwaltungen hatten dadurch einen Vorteil bei der Bearbeitung der EUSDR. Ein Beispiel war PA2, die durch Ungarn und Tschechien geleitet wurde. PAC2 Ungarn konnte über zwei Mitarbeiter in seiner PA verfügen, PAC2

[713] N. A., vgl. Fn. 712.
[714] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 6.
[715] PA11 – EUSDR, "Implementation Report," 2012, S. 3.

Verlag Dr. Kovač

Tschechien nur über einen. Dies führte folglich zu unterschiedlichen Arbeitsgeschwindigkeiten innerhalb einer PA.

- Der Aktionsplan war für einige PACs nicht bindend. So hatte z. B. PA1a den Aktionsplan intern überarbeitet, reformuliert und angepasst, da sonst einige Aktionen diametral zu anderen Aufgaben innerhalb derselben PA gestanden hätten.[716] PA1a hatte durch die Re-Organisation und Etablierung neuer thematischer Aktionsfelder gänzlich neue Felder der Zusammenarbeit geschaffen. Dies traf auch auf PA2 und PA9 zu. Fraglich ist, wie diese mit allen anderen PAs kommuniziert wurde, um Synergien zu schaffen. PA1b bemängelte z. B., dass die Aktionen und Projekte „too narrow" wären und so ggf. weitere Donauprojekte nicht berücksichtigt werden könnten. [717] Es ist nicht nachvollziehbar, warum es den Aktionsplan der Kommission überhaupt in der veröffentlichten Form vom Dezember 2010 gab, wenn eine der ersten Maßnahmen der PACs war, diesen teils massiv zu überarbeiten. Hier schienen Governance-Erbringer und Governance-Durchführer unterschiedliche Vorstellungen über das zu erbringende Kollektivgut zu haben.
- Auffällig ist, dass die meisten Working-Group-(WG-)Mitglieder einer Priority Area (PA) aus den Ländern der jeweilig verantwortlichen PACs kamen (z. B. PA1a). 43 von 69 Working-Group-Teilnehmern der Working Group Session 1 im Oktober 2011 kamen in der PA1a aus Österreich oder Rumänien. Es war den PACs nicht gelungen, Querverbindungen in der PA und ihren WGs herzustellen.[718] Das änderte sich auch in der zweiten WG-Session im März 2012 nicht. Gleiche Tendenz galt für die Teilnahme an SG-Meetings (z. B. in PA5). In PA2 stammten auf dem zweiten SG-Meeting im

[716] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 9.
[717] PA1b – EUSDR, vgl. Fn. 695, S. 1.
[718] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 378.

Verlag Dr. Kovač

Oktober 2011 acht von 15 Teilnehmern aus dem Land der leitenden PACs. [719] Im dritten SG Meeting im Februar waren es acht von 18.[720] PA3 hatte sich daraufhin eigens an die NCPs aus der Donauregion gewandt, um mehr Teilnahmen der Donaustaaten zu sichern. PA3 hatte auch die teilnehmenden Staaten aufgefordert, die nationale Einbindung der EUSDR offenzulegen, um so deren innerstaatliche Verankerung nachvollziehen zu können. Von den 14 Ländern sind diesem Aufruf nur sechs Staaten gefolgt.[721] Auch bei der Projektbearbeitung zeigte sich das gleiche Bild. PA9 stellte eine Übersicht zur Verfügung, aus der hervorgeht, dass von 46 eingereichten Projekten 19 aus Österreich kommen, dem einen Land, das die PA zusammen mit Moldau steuert.[722]

- Querverbindungen zur EUSBSR wurden nur sehr selten herausgestellt (PA4, PA11). Dies geschah auch nur in Bezug auf Koordinierungsfragen, nicht auf die Probleme wie im Falle von PA4.[723] PA11 war die einzige PA, welche hingegen auch eine thematische Vernetzung von EUSDR und EUSBSR sah, und zwar "to discuss possible joint projects in the area of security."[724]
- Transnationale Organisationen spielten nur eine geringe Rolle in den PAs. Gäste waren grundsätzlich erlaubt, wurden aber selten in den Berichten hervorgehoben. Besonders Schwerpunktbereich 2 (Umwelt) hob jedoch die Zusammenarbeit mit dem ICPDR besonders hervor. PAC5 erstattete regelmäßig dem Standing Working Group

[719] PA2 – EUSDR, vgl. Fn. 688, S. 124.
[720] Ebd., S. 146 und 204f.
[721] PA3 – EUSDR, vgl. Fn. 705.
[722] PA9 – EUSDR, vgl. Fn. 698, S. 7.
[723] PA4 – EUSDR, vgl. Fn. 686, S. 1.
[724] PA11 – EUSDR, vgl. Fn. 715, S. 5.

Verlag Dr. Kovač

Meeting des ICPDR Bericht.[725] Bestimmte Aktionen wurden mehr oder weniger alleine von ICPDR gesteuert und die SG informiert.

Gut zweieinhalb Jahre nach der Verabschiedung der EUSDR summierte die Kommission in einem Bericht im April 2013 erste allgemeine Ergebnisse der Strategie.[726] Es fällt auf, dass die Kommission klaren Bezug zum Mehrebenensystem der EU nahm und die Strategie „zwischen den nationalen und den EU-weiten Tätigkeiten in Bereichen wie Forschung und Innovation, Migration und Sicherheit" ansiedelte.[727] Die Fortschritte nannte die Kommission „beachtlich" und schlug für jede Säule neue Projektideen, neue Impulse für bestehende Projekte sowie neue Initiativen für eine verbesserte Governance der Strategie vor. Folgende Erkenntnisse lassen sich aus dem Kommissionsreport vom April 2013 in Bezug auf Fragen der Governance ableiten.

- Neue Projekte waren erneut nicht mit einer Deadline und in den meisten Fällen nicht mit konkreten verantwortlichen Akteuren gekennzeichnet. Oftmals wurden Formulierungen wie „soll ausgearbeitet werden" oder „wird eingerichtet" verwendet. Diese unklaren Zeithorizonte waren für Governance-Empfänger ggf. sehr frustrierend, weil sie nicht wussten, wie und wann sie die Governance-Leistung empfangen würden. Dass nach zwei Jahren der eigentlichen Bereitstellung der Governance-Leistung diese immer noch nicht konsumiert werden konnten, spricht für ein schwach ausgearbeitetes Governance-Design zu Beginn der Strategie. Um eine insgesamt bessere Projektbasis zu haben, schlug die österreichische Beratungsagentur Metis eine Checkliste vor. Diese beinhaltete: Identifikation eines

[725] PA5 – EUSDR, vgl. Fn. 689, S. 6.

[726] Europäische Kommission, "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Donauraum: COM(2013) 181final," 2013.

[727] Ebd., S. 2.

Verlag Dr. Kovač

Projektleiters; Einrichten eines „Small Project Fund"; Schaffung von mehr Informationsmöglichkeiten für Projektideen; Einrichten einer Online Matching-Plattform; sowie verstärkte Webpräsenz der EUSDR. Generell schlug Metis vor, eher kleinere, finanziell weniger aufwändige Projekte zuzulassen, um mit einer geringen Finanzierung eine schnellere Reife der Projekte zu ermöglichen.[728] Noch hat dieser Kriterienkatalog keinen Einzug in die EUSDR gefunden.

- Abgeschlossene Projekte, die lange vor der Donauraumstrategie beschlossen und begonnen wurden, wurden als erfolgreiche Donaustrategieprojekte dargestellt. Inwieweit z. B. der Bau der Brücke Widin-Calafat wirklich neuen Schub durch die EUSBSR erhalten hat, lässt sich im Einzelnen jedoch nicht nachweisen und auch die Kommission tut dies nicht.
- Funktionierende Governance-Mechanismen wurden teilweise sehr schwammig beschrieben. Aussagen wie „[bestimmte Akteure] leisten einen Beitrag" oder „die Donauländer arbeiten derzeit politische Empfehlungen aus" waren wenig konkret. Es sind dadurch keine Aussagen über den wirklichen Stand der Strategie möglich. Im Bereich der Säule 2 (Umwelt) wurden z. B. gar keine neuen Koordinierungsinitiativen der politisch Verantwortlichen benannt. Die Kommission war sich bewusst, dass es kohärentere Steuerungsmodi zur effizienteren Nutzung der Strategie geben müsse, äußerte sich aber nicht dazu, welche dies sein könnten.
- Die Kommission betonte mehrmals, dass grundlegende statistische Daten im Donauraum erst erhoben werden müssten. Es kann demnach nicht von einem „Evidence-based Approach" bei der EUSDR gesprochen werden. Viel eher entstand der Eindruck, dass irgendwelche, nicht unbedingt EUSDR-relevante Projekte für den Aktionsplan

[728] Peter Schneidewind, Marlene Hahn und Alice Radzyner, vgl. Fn. 678, S. 25f.

Verlag Dr. Kovač

eingereicht wurden. Die Folge war eine Nacharbeit für die erfolgreiche Bereitstellung der eigentlich intendierten Governance-Leistung.

- Es wurden verschiedene positive Beispiele für eine stringentere Vernetzung und vor allem Förderung der Strategie benannt. Hierbei wurde z. B. BW hervorgehoben, das eigene Donaumittel bereitgestellt habe. Auch das Parlament wurde positiv für die Bereitstellung der technischen Hilfe hervorgehoben. Dass BW als wohlhabenste Region des Donauraums andere Mittel aufbringt und dass die Kommission zeitgleich intern deutlich macht, dass die technische Hilfe des Europäischen Parlamentes ausläuft, wurde hier jeweils nicht erwähnt.[729] Es bleibt daher anzunehmen, dass diese Trends nicht für den gesamten Donauraum gelten.
- Die Kommission rief mehrfach dazu auf, Makro-Regionale Strategien in die Programmplanung und strategische Ausrichtung der europäischen Strukturfonds einzubeziehen. Auch in den Partnerschaftsvereinbarungen sollten Makro-Regionale Strategien mehr Beachtung finden. Der neue Kooperationsraum Donau des INTERREG-Programms wurde hierbei erwähnt. Diesen Punkt hatte der Rat der Regionen schon früh angesprochen, und es kann vermutet werden, dass besonders BW auf die Neustrukturierung gedrängt hat. Zwar gibt es durch die Schaffung des neuen Donauraums keine neuen EU-Strukturen, aber Strukturanpassungen der Förderräume. Dadurch werden auch finanzielle Mittel für den Donauraum anders verteilt, andere Kooperationen sind möglich.
- Die Kommission machte deutlich, dass die politische Unterstützung in vielen Ländern zu gering war und alle Governance-Akteure daher

[729] N. A., "Priority Area Coordinators meeting of the EUSDR: Main outcomes of work sessions," 2013.

Verlag Dr. Kovač

politische und administrative Probleme hätten.[730] Sie forderte, die Strategie innerministeriell besser zu vernetzen. Besonders die Arbeit der PACs wurde damit kritisiert. Dass diese Arbeit oftmals von der Finanzierung der PACs abhing, erkannte auch die Kommission. Allerdings konnte sie für die Finanzierungsperiode nach 2013 keine Aussagen dazu treffen, wie PACs finanziert werden sollten. Damit hatten die beteiligten Akteure keinen Erwartungshorizont für die zukünftige Ausgestaltung ihrer Arbeit.

- Die Kommission war mit der visuellen Identität der Strategie für die erste Phase der Implementierung zufrieden, forderte aber insgesamt eine höhere Sichtbarkeit der Ergebnisse. Hierzu gehörte neben den Internetauftritten der einzelnen PAs auch das Annual Forum. Allerdings ist nicht zu benennen, woher die Kommission die Erkenntnis nahm, dass die Jahresforen auch als Treffen der Außenminister der Donau dienen sollten. Dies ist in Regensburg 2012 und Bukarest 2013 nicht der Fall gewesen.
- Zweimal nahm die Kommission Stellung zu anderen Makro-Regionalen Strategien in der EU. Zum einen nahm sie Bezug auf die EUSBSR und schrieb: „Involving existing institutions, bodies and networks builds on positive experiences elsewhere, notably in the Baltic Sea Region."[731] Die Ostsee sollte demnach als Vorbild für die EUSDR gelten. Zum anderen wurde auf die parallel entstehende Strategie für den Adriaraum aufmerksam gemacht. Die Kommission schuf durch diese Verbindung ein Netzwerk von Makro-Regionalen Strategien, worauf die Akteure bei Bedarf zugreifen könnten. Die

[730] Dies bestätigt auch Eva Nussmüller, "State of play of the EU Strategy for the Danube Region," in N.N. (Hg.), Representation of the State of Baden-Württemberg to the European Union (03.05.2013).

[731] Europäische Kommission, vgl. Fn. 726, S. 8.

Verlag Dr. Kovač

PA-Berichte 2012 scheinen allerdings deutlich zu machen, dass viele Akteure diese Querverbindung nicht sahen.

Im Sommer 2013 veröffentlichten die PACs ihren zweiten Jahresbericht zum Stand ihrer PAs. Diese orientieren sich erneut an den Design-Vorlagen von 2012. Folgende Punkte sind in Bezug auf die Governance festzustellen:

- Grundsätzlich waren die PAs mit ihrer Arbeit im zweiten Jahr der EUSDR zufrieden (z. B. PA1a, PA6). Sie waren davon überzeugt, dass die Prozesse auf der Ebene der Makro-Regionalen Strategie effizienter gestaltet werden als noch 2012. PA3 schrieb von einem "stable and consistent way […] The processes this particular attention has catalysed have brought about increased dynamics of interaction and stronger emphasis on the need of real accomplishments."[732] PA1b berichtet hierzu: "Lessons from other EUSDR PAs should be learnt" und machte so auf eine breitere Kooperation zwischen den PAs aufmerksam.[733] So schrieb PA1a aber auch: "The potential of the network of the PACs has not yet been exploited to its full extent."[734] Einige PAs berichteten daher von kleinen Änderungen, um ihre PA effektiver zu gestalten (PA4). Diese bessere Kommunikation und Netzwerkbildung hatte Auswirkungen auf die Wahrnehmung der EUSDR und den Donauraum als gemeinsamen identitätsstiftenden Raum: „In favour to this speaks also the fact that the Danube Strategy

[732] PA3 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 2, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[733] Gleiches gilt für PA6. PA1b – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 5, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

[734] PA 1a – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 5, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

Verlag Dr. Kovač

is becoming more recognised as 'cross-cutting' issue in European and regional context."[735]

- Neben dem positiven Bild bestätigten die PAs jedoch gleichzeitig die schwindende politische Unterstützung der einzelnen teilnehmenden Mitgliedsstaaten (z. B. PA1a, PA9). Dies hatte oft mit Einzelentscheidungen in den Administrationen der Mitgliedsländer zu tun. Auf außenpolitischer Ebene der teilnehmenden Staaten schienen die Strategien sehr informell und mit wenig Engagement begleitet zu werden, was zu Frustrationen bei den Teilnehmern führte.[736] So könne keine Erwartungshaltung der Teilnehmer sichergestellt werden (PA3). Daher forderten sie mehr interministerielle Verknüpfungen der Mitgliedsstaaten (PA1b).
- Neben den PA Working Groups entstanden daher auch in einigen PAs nationale Working Groups (PA6). Diese sollten dem fachlich orientierten Austausch zwischen Akteuren einer Region Anschub geben. Die PA6 versuchte zusätzlich über nationale Stakeholder-Workshops die Vernetzung der Governance-Empfänger zu verbessern und auf die Governance-Leistung aufmerksam zu machen. Governance-Empfänger könnten so viel enger mit den PACs agieren und ihre Themen einbringen. Der Grad der nationalen Vernetzung hatte demnach großen Einfluss auf die Arbeit des nationalen PACs. Es war allerdings nicht die Rede davon, dass eine thematisch andere PA in eigenen nationalen Working Groups gespiegelt würde, sondern nur die jeweils national verantwortete PA. Dieses zu tun, würde allerdings den Netzwerkcharakter der EUSDR erheblich fördern.

[735] PA7 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 2, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[736] „LH Pröll: Donauraum hat wesentliche Schlüsselrolle für Europa. Informelles Außenministertreffen der Europäischen Donauraumstrategie in St. Pölten." Niederösterreichische Landeskorrespondenz. Press release. St. Pölten, October 22, 2012.

Verlag Dr. Kovač

- Jede PA hatte unterschiedliche viele Working Groups. Neu eingeführt wurde in einigen PAs die Stelle des Working Group Coordinators, der die Working Groups leitete. Diese Working Group Coordinators kamen meistens aus den Ländern, aus welchen auch die PACs stammten. Für eine bessere Quervernetzung wäre ggf. eine Besetzung dieser Positionen mit Akteuren aus anderen Nationen sinnvoller gewesen, um neue Beziehungen zu knüpfen.
- Der ausgestellte Letter of Recommendation (LoR) war aufgrund seiner unterschiedlichen Auslegungsweise wenig bis gar nicht hilfreich dabei, Projektideen zu finanzieren. So fordert z. B. PA1a "a cross-sectoral approach will be needed to streamline the criteria for issuing such a letter."[737] Auch PA6 stellt fest:

  > The labelling system and defined labelling criteria are well established within Pillar II, due to its joint labelling procedure. Nevertheless, the impact of a Letter of Recommendation (LoR) issued by the PACs on behalf of the Steering Group on the selection of projects by the funding programmes has not been clarified and remains rather unclear.[738]

- Entscheidungsträger aus Strukturprogrammen konnten aufgrund dieser unterschiedlichen Verteilung der LoR kein einheitliches Bild spezifischer Donauraumprojekte erkennen und beachteten das Empfehlungsschreiben daher nicht. Auch die unterschiedliche Zahl an ausgestellten Empfehlungsschreiben schien hier zu Verwirrungen zu führen. Andererseits schien aber die Zahl der LoR zurückzugehen. Dies kann mit einer geringeren Zahl eingereichter Projekte zu tun haben oder aber mit strengeren Ausstellungskriterien des Briefes. So stellte PA1a fünf neue LoR aus (im Gegensatz zu neun im Jahr 2012), PA4 halbierte seine LoR von acht auf vier. PA1b hingegen stellte wie schon 2012 auch 2013 17 LoR aus. So oder so war ein einheitliches

[737] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 734, S. 4.

[738] PA6 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 14, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

Verlag Dr. Kovač

Bild aufgrund einheitlicher Kriterien nicht zu erkennen. Das ganze Prinzip des LoR wurde zusätzlich durch PA4 und PA6 verkompliziert, die einen Letter of Merit bzw. einen Letter of Acknowledgement ausstellten.[739]

- Viele PAs sprachen sich für die Beibehaltung der technischen Unterstützung der EU aus (PA1b, PA3). So schreibt PA9 „The Technical Assistance Facility for Danube Region Projects established by the Commission will provide a sound support for the preparation of strategically important PA9 projects with a clear EUSDR added-value."[740] Einige PAs gaben ihr Geld für Reisekosten der Nicht-EU-Mitglieder aus, die sonst an den Treffen der PAs nicht teilnehmen hätten können (PA4, PA5, PA10). Es wurde allerdings nicht deutlich, ob diese Maßnahme am Ende dazu führte, besagte Länder auch aktiv in die EUSDR einzubinden. PA4 berichtete davon, dass SG-Treffen oftmals an Treffen des ICPDR anschließen, um Reisebudgets zu schonen. Hierbei war allerdings die Gefahr groß, dass ICPDR- und EUSDR-Themen sich doppeln. Um dieser Gefahr zu begegnen, wurde ein ICPDR-EUSDR-„Best-practice-Dokument" verabschiedet. Der ICPDR war damit laut den Dokumenten der PAs die wichtigste transregionale Organisation im Donauraum.
- Größte Probleme schien den PAs die finanzielle Unterstützung der Projektpartner zu machen (PA3). Einige PAs machten dafür die fehlenden administrativen Kapazitäten der Mitgliedsstaaten verantwortlich.[741]

[739] PA4 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 5, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[740] PA9 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 10, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[741] So schreibt PA5: "Unfortunately we were not successful applying for (existing) funds. This actually was the problem of charging a lead person who was overloaded with other tasks and could not spend enough time on writing a good proposal on

Verlag Dr. Kovač

- Viele PAs stellten fest, dass die teilnehmenden Staaten mit der administrativen Bearbeitung der EUSDR große Schwierigkeiten hatten (PA3). Aber auch die PACs gelangten an ihre Grenzen: „There is a tendency for Steering Group members to see Coordinators as the only driving force behind the implementation and the initiation of supporting activities."[742] Eine weitere administrative Hürde stellte PA5 heraus, die einheitliche SG-Mitglieder-, NCP- und PAC-Listen forderte. Dass diese selbst für in der EUSDR Aktive nicht zugänglich waren, stellt die interne Kommunikation zwischen der Kommission und den PAs in Frage.[743] Auch die PACs selbst sahen sich strukturell vor Schwierigkeiten durch ihre Rolle „being a facilitator and a promoter at the same time."[744] Letzten Endes würde der Erfolg der Strategie dadurch bestimmt, „dass alle beteiligten Länder die Donaustrategie als konform mit ihren eigenen Interessen betrachten und das Verhältnis zu den anderen Ländern der Strategie am Prinzip der Solidarität orientiert ist."[745] Dies setzt auch den Einsatz von mehr administrativen Mitteln auf nationaler und regionaler Ebene voraus.
- Die PAs sprachen sich dafür aus, dass die EUSDR im neuen INTERREG-V-B-Programm „Donauraum" einen hohen Stellenwert haben solle. PA5 schreibt:

> The most important question is the (lack of) financing. The first question in all meetings: What can we do without financing? In this respect there is no progress since the last Annual Report […] We still communicate that the time left until the next financial period starts is not lost. It can be used to develop EUDRS project proposals to take a jump-start in 2014.[746]

time." In PA5 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 7, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

[742] PA3 – EUSDR, vgl. Fn. 732, S. 3.

[743] Vgl. PA5 – EUSDR, vgl. Fn. 741, S. 5.

[744] PA6 – EUSDR, vgl. Fn. 738, S. 6.

[745] Ellen Bos, vgl. Fn. 381, S. 104.

[746] PA5 – EUSDR, vgl. Fn. 741, S. 3.

Verlag Dr. Kovač

- Generell schienen viele PAs auf die neue Finanzperiode zu warten (u. a. PA1a, PA4, PA6) und sprachen sich für eine Einbindung der EUSDR in den neuen Programmraum Donau aus.[747] Für die Periode 2007-2013 stellte PA1b fest: „Seen from the PA1b PAC perspective desired alignment of funds in the present financial perspective (2007–2013) did not bring expected results. Main reason could be lack of joint efforts between Managing Authorities and the Strategy 'leaders/promoters'."[748] PA4 schrieb: "There are no new available financial resources at the moment. The other fact is that without available financial resources only those ongoing projects were given LoRs that fit into the Roadmaps and were already financed, which is a severe limitation."[749] Auch PA10 stellte fest: "As we are in a transition phase between 2007–2013 and 2014–2020, there are no new funding opportunities in the field of EU/Structural Funds to be reported. Several initiatives of PA 10 could not be financed[.]"[750] Die Wirkungsweise des LoR (siehe weiter oben) ist daher mehr als undeutlich. Auch war nicht klar, dass das Donauprogramm maximal vier Schwerpunkte bedienen konnte, die EUSDR aber aus elf Schwerpunktbereichen besteht. Mögliche Nutzungskonflikte sind damit vorprogrammiert.
- Die Rolle von PA10 ist besonders in Fragen der Finanzierung hervorzuheben. PA10 hatte im Laufe der EUSDR den Fokus seiner PA geändert "from a pure project development mechanism to the implementation of political processes."[751] PA10 war für die Technical

[747] Dies bestätigt schon früh Kurt Puchinger, „Stärkung des Donauraums. Impulsvortrag" (Ingolstadt, 07.–08.06.2011).
[748] PA1b – EUSDR, vgl. Fn. 733, S. 7.
[749] PA4 – EUSDR, vgl. Fn. 739, S. 3.
[750] PA10 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 10, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.
[751] Ebd., S. 3.

Verlag Dr. Kovač

Assistance Facility for Danube Region Projects (TAF-DRP) und den Financing Dialogue im Donauraum zuständig und erfuhr daher besondere Beachtung auch der anderen PAs. So hatte PA10 für alle anderen PACs Weiterbildungsmaßnahmen organisiert, um a) zu erklären, wie Gelder von der EU besser abgerufen werden könnten und b) wie Gelder der Technical Assistance Facility bei der PA beantragt werden, um ausgewählten Projekten einen Projektberater für das EU-Antragswesen und die erste Implementierungszeit zur Verfügung zu stellen.[752]

- Eine besondere Stellung genoss PA8 durch die bereitgestellten Gelder des Bundeslandes BW. Dadurch war der Spielraum für den PAC hier deutlich höher als in allen anderen EUSDR-Staaten und -Regionen.
- Die Visualisierung genoss bei vielen PAs einen hohen Stellenwert. Sie erhofften sich dadurch mehr politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit für ihre Arbeit als PAs (PA1a, PA1b). PA2 hatte für eine bessere Außendarstellung seine Webseite komplett überarbeitet. Zusätzlich versuchten die PAs mit Informationsmaterial die Aufmerksamkeit auf ihre Arbeit zu lenken (PA2). Für ein einheitliches EUSDR-Branding zeichnete PA3 verantwortlich.
- Einige PAs standen vor großen strukturellen Problemen, da ihr Thema keine einheitlichen Standards in der EU hatte. So schilderte PA1b die Probleme hinsichtlich einer einheitlichen Verkehrsstrategie im Donauraum.

[752] PA10 ist auch für die bessere Vernetzung der Zivilgesellschaft zuständig, was hier nicht näher betrachtet werden kann. Vgl. Gábor Schneider und Stefan August Lütgenau, "Tapping the full potential of Macro Regional Strategies: Enhanced bottom-up participation and Multi-Level Governance in the Baltic and Danube Macro-Regional Strategies. Commentary on the Added Value Report of the European Union." http://www.danubestrategy.eu/fileadmin/danube/media/Tapping_the_full_potential_of_MRS_brochure_pdf.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

- Fast alle PAs kritisierten die schlechte Beteiligung an SG-Meetings. Oftmals fehlt es besonders Nicht-EU-Staaten an einer motivierenden Teilnahme. Neue Impulse für den Donauraum seien so von einigen Ländern nicht zu erwarten. Der Governance-Raum Donau beschränkte sich daher auf einige wenige Länder, hauptsächlich auf Länder in der EU. Nur Serbien wurde als aktives Nicht-EU-Land beschrieben.
- Oft wurden Teilnehmer ohne politisches Mandat zu SG-Sitzungen geschickt, was die Implementierung der in einer PA beschlossenen Maßnahme in den jeweiligen Nationen erheblich behinderte (PA3, PA4). In PA1b waren nach fast 2,5 Jahren EUSDR nur neun von 14 Ländern aktiv. PA2 schrieb, dass erst beim sechsten SG-Meeting 12 teilnehmende Nationen anwesend waren und stellte fest: "However, the involvement of countries in the daily work of the PA still remains a problem to overcome."[753] PA4 berichtete davon, dass zum Teil vier Einladungen zur Teilnahme an PA Treffen verschickt werden müssten, um die Aufmerksamkeit von SG Mitgliedern auch sicherzustellen. PA5 stellte heraus, dass mit Bulgarien und Slowenien sogar zwei EU-Mitglieder noch an keinem Treffen der SG teilgenommen haben. Am frustriertesten äußert sich PA8:

  > As always, most members of the Steering Group do not receive the political and administrative support from the authorities of their countries. This is true particularly in the case of PACs themselves and the WGs too. As the PACs only coordinate and moderate and have no major financial resources (or any decision-making authority outside their homeland), their influence remains very modest and at times dependent purely on their personality and commitment.[754]

[753] PA2 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 6, http://www. danube-region.eu/about/key-documents.

[754] PA8 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

Verlag Dr. Kovač

- Andere PAs wie die PA7 sahen aber durchaus Fortschritte im Engagement der einzelnen SG-Mitglieder:

  > Comparing to the last progress report there has been a major shift in good and efficient representation of the countries in the Steering Group, the involvement, motivation and real contribution of the SG members to the work done. There are still states which do lack interest in activities or neglect their obligation to have proper representation in each SG of the EUSDR, however compared to the last report it is obvious that the situation improvement will continue in the future.[755]

- Nachdem im Jahr 2012 schon PA1a und PA11 gemeinsame Koordinierungsbüros eingerichtet hatten, folgte 2013 PA1b diesem Beispiel. Auch PA10 hatte seinen Arbeitsbereich umstrukturiert und zusätzlich eine unterstützende Kraft als PAC-Unterstützung eingestellt. Auch der ungarische PAC2 konnte mittlerweile auf vier unterstützende Kräfte zurückgreifen.
- Einige PAs wollten sich nicht nur auf PAC-Ebene vernetzen (wie dies weiterhin der gesamte Schwerpunktbereich 2 tut), sondern strebten einen Austausch der SG-Mitglieder an (PA3). Auch PA7, PA8 und PA9 konnten schon gemeinsame Steering-Group-Sitzungen durchführen und so für einen höheren Informationsaustausch sorgen. Solche Kooperationen und gemeinsame Handlungsfelder machen ggf. Priorisierungen zwischen den PAs deutlich und ermöglichen einen Know-How-Transfer. Sie integrieren Sektoren und Ebenen.
- PACs wurden nur in PA7 ausgetauscht, was zu einer stabilen Zusammenarbeit der einzelnen PAs geführt hat.
- Nur PA11 erläuterte Verbindungen zur EUSBSR. PA11 verfolgte damit einem sehr integrativen Gedanken. PA11 schreibt hierzu:

  > Contact was established for cooperation with Poland – a country that is not a member of the EUSDR. The PACs are open for future cooperation

[755] PA7 – EUSDR, vgl. Fn. 735, S. 7.

Verlag Dr. Kovač

> […] Poland showed interest in cooperation under PA 11. It was confirmed that the southern voyvodships hope to cooperate within the framework of the EUSDR. Contacts were established with the Polish colleagues and the possibilities will be explored for specific activities and projects where Poland could be involved […] Final results have not been reached to date, but the PACs of PA 11 remain open for contacts and possible talks in future.[756]

6.2.14 EUSBSR/EUSDR-Prozesse: Evaluation 2[757]

Im Mai 2013 gab die Kommission eine eigene Evaluierung der Makro-Regionalen Strategien für den Ostsee- und Donauraum heraus.[758] Dies ist kritisch zu sehen, da Selbstinterpretationen immer dazu neigen, Objektivität vermissen zu lassen. Ziel war es, das Konzept der Makro-Regionalen Strategien zu konkretisieren, den Mehrwert zu analysieren und zukünftigen Makro-Regionalen Strategien Verbesserungsvorschläge anzubieten. Grundlegende Fragen an eine fundierte Evaluation lässt das Papier nicht zu, weshalb seine Relevanz in Frage gestellt werden kann. Das Papier listet fünf Prinzipien auf, auf denen die Makro-Regionalen Strategien beruhen: Integration, Koordination, Kooperation, Multi-Level-Governance und Partnerschaft. Diese versucht die Kommission durch verschiedene – in ihren Augen – gelungene Projekte aufzuzeigen. Hierbei ist jedoch nicht klar, ob es sich bei den Projekten um reine Makro-Regionale Projekte handelt oder ob es Projekte sind, die auch ohne die Makro-Regionalen Strategien entstanden wären. Weiter bringt die Kommission Finanzierungsbeispiele, die als Sonderfall gelten dürfen. So werden für die Ostsee Finnland und Schweden und für die Donau BW als herausragende Finanzierer genannt. Ob diese allerdings als Standard und

[756] PA11 – EUSDR, "Implementation Report 2013," 2013, S. 1f, http://www.danube-region.eu/about/key-documents.

[757] Eine erste Evaluation der EU-Evaluation wurde erbracht von Franziska Sielker und Katja Vonhoff, „An academic assesment of the evaluation of macro-regional strategies." (Brüssel, 04.–06.11.2013).

[758] Europäische Kommission, vgl. Fn. 415.

Verlag Dr. Kovač

Vorbild gelten dürfen, ist fragewürdig, da ihre Finanzkraft nicht verallgemeinert werden kann. Als Verbesserungsmaßnahmen schlägt die EU vor: Alle Partner sollten ihrer Verantwortung horizontal und vertikal nachkommen; die Makro-Regionalen Strategien sollten Teil der Partnerschaftsabkommen und operationellen Programme der Länder werden; weitere Finanzierungsmöglichkeiten müssten gefunden, vorhandene besser genutzt werden und alle Stakeholder sollten finanziell und administrativ besser unterstützt werden; interministerielle Arbeitsgruppen würden die Zusammenarbeit verbessern; Indikatoren und Messinstrumente sollten realistisch angewandt werden; Priority Areas könnten zusammengelegt werden, wenn sich thematische Schwerpunkte ändern sollten; die Kommunikation innerhalb und über die Strategien müsste verbessert werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wer die Makro-Regionalen Strategien in Zukunft verantwortlich leiten wird. Die Kommission reicht diese Rolle an die Regionen bzw. Nationen weiter und will sich aus der praktischen Arbeit zurückziehen und mehr strategisch leiten.[759] Diese Einschätzung der Kommission ist für die weitere Betrachtung der Makro-Regionalen Strategien in Europa ein wichtiger Hinweis: Offenkundig strebt die Kommission an, weitere Strategien zu betreuen, fordert aber mehr Verantwortungsbewusstsein der Nationen und Regionen. Die Kommission ist nicht länger in der Lage oder willens, die gesamte Strategie voranzutreiben. Sie will sie eher an die Mitgliedsstaaten abgeben,

[759] "The key to the future will be stronger leadership, reinforcing Ownership in the regions concerned, delivering clear decision-making and greater visibility. While the Commission will continue to play a key role, its support must be better balanced by effective leadership within the regions concerned. […] Clearly, given the strategies' varied states of advancement, and their diverse roots, the way forward may be different in each case […] Member States and partner countries should consider how to reinforce their Ownership of the strategies, and the appropriate response to calls for a more easily recognizable leadership. […] However, its [Die Kommission] resources are limited and measures must be considered to enable it to play an appropriate role." Ebd., S. 9.

Verlag Dr. Kovač

die auch ursprünglich die Kommission aufgefordert haben, eine Strategie zu schreiben, und nicht, diese anzuführen. Die Kommission warnt förmlich davor, diese Einschätzung zu überlesen, wenn sie schreibt:

> New initiatives should only be launched if there are particular needs for improved and high-level cooperation. These should be of strategic importance for the macro-regions and translated into a limited number of well-defined objectives with an appropriate set of indicators to measure progress. Common challenges […] and/or opportunities […] should be evident, as well as agreed geographical identity. It is therefore an approach only to be used in particular circumstances where involvement of the EU is appropriate, and existing EU horizontal policies reinforced. There must be readiness to translate political commitment into administrative support. Only with this are there good prospects of success.[760]

Es handelt sich um Erkenntnisse, die die Kommission in Fragebögen, persönlichen Gesprächen, Expertenmeinungen und einer intensiven Literaturrecherche gesammelt hat. Die einzelnen Methoden können insgesamt hinterfragt werden.

Die angegebene Literaturliste der Kommission ist sehr übersichtlich. Aktuelle Forschungsergebnisse sowie grundlegende Literatur zu Fragen der Multi-Level-Governance fehlen. Die Jahresberichte der PACs aus dem Donauraum scheinen nicht in die Analyse aufgenommen worden zu sein.

Die Umfrage ist aufgrund ihres Zeitpunktes nicht abschließend zu interpretieren, sondern als eine Art Zwischenbericht zu sehen. Es fehlen Angaben zu den Hintergründen und Arbeitsbereichen. Die Kommission nennt dies "questionnaire for stakeholder." Wer diese Stakeholder aber am Ende sind, ist nicht deutlich. Die ersten vier Fragen des Fragebogens werden gar nicht ausgewertet bzw. die Antworten der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt. Der Fragebogen wurde in dieser Form an Stakeholder in beiden Makro-Regionalen Strategien gleichzeitig geschickt. Aus zeitlichen Gründen können viele Fragen im Donauraum noch gar nicht beantwortet werden, so z. B. 2d (There is clear evidence that national, regional and EU governance systems have improved thanks to the

[760] Ebd., S. 10.

Verlag Dr. Kovač

EUSBSR/EUSDR), 3a (The alignment of national, regional and EU policies and funding with the objectives of the EUSBSR/EUSDR has been successfully achieved), 4e (The cooperation between EU Member States with neighbouring non-EU countries expanded and improved thanks to the macroregional strategy), 5e (The new policy developments have improved the situation in the areas concerned, and this improvement is measurable or can be described [e.g. a trend]). Verschiedene Theorien bzw. Konzepte (z. B. Territoriale Kohäsion. Multi-Level-Governance etc.) werden nicht erläutert. Die Kommission geht hierbei von einem gleichen Wissensstand aller Stakeholder aus.

Auch die Zahlen sind zum Teil nicht herleitbar. Fehlen in einigen Antworten Zahlen völlig (2d), zeigen andere zwei Zahlen zu gleichen Bewertungen, z. B. Antwort 4e (27 % und 28 % agreed oder agreed strongly). In einigen Antworten wird zwar der Unterschied der Zustimmung bzw. Ablehnung deutlich gemacht, aber nicht die gesamten Zahlen genannt, auf denen der Unterschied beruht. Auf dieser Basis ist eine quantitative wissenschaftliche Analyse der Kommissionsevaluation unmöglich.

Die Experteneinschätzungen decken nicht alle wissenschaftlich relevanten Teilbereiche der Makro-Regionalen Strategien ab. Politikwissenschaftliche Einschätzungen fehlen. Wie die Experten ausgesucht wurden, ist nicht nachzuvollziehen. Ágnes Kelemen, die den Bereich der Umwelt evaluiert, arbeitete sogar vormals für die DG Regio, wodurch ihre Unabhängigkeit hinterfragt werden kann. Die Papiere haben keinen interdisziplinarischen Ansatz und beziehen sich nicht aufeinander. Ein integratives Vorgehen in der Recherche ist nicht zu erkennen. Weiterhin scheinen die Experten ihre Erkenntnisse nur auf Basis einer Dokumentenanalyse erlangt zu haben und keine eigenen empirischen Daten zu erheben. Wie hier neue Erkenntnisse gewonnen werden sollen, ist nicht klar.

Verlag Dr. Kovač

Zu den Einzelgesprächen, die die Kommission ebenfalls als Evaluationsmethode nennt, sind keine Aussagen zu treffen, da die Kommission nicht näher erläutert, mit wem sie Interviews geführt hat. Ob diese persönlich oder telefonisch, strukturiert oder offen geführt wurden und in welchen Zeitraum dies stattfand, ist daher nicht zu sagen.

Vonhoff und Sielker machen in ihrer Analyse der Kommissionsevaluation darauf aufmerksam, dass zukünftige Evaluationen der Kommission an analytischer Schärfe zulegen müssten, um in einem wissenschaftlichen Kontext diskutiert zu werden. Die selbstreferenzielle erste Evaluation der Kommission reicht hierzu nicht aus. Für eine Verbesserung schlagen sie vor: Verbesserung der Ziele und Indikatoren zur Messung des Mehrwertes der Strategie; Ausweitung der Literaturrecherche und Datenanalye; Fokussierung auf ausgewählte Stakeholder und Zeiträume. Besonders der letzte Punkt ist in Hinblick auf die EUSDR von besonderer Bedeutung, da auf die erst kürzlich implementierte EUSDR im Papier selbst keine Hinweise gegeben werden.

6.3 Governance-Struktur

6.3.1 EUSBSR-/EUSDR-Ressourcen- und -Kompetenzverteilung

Die EU versuchte im Januar 2013, mit einem überarbeiteten Aktionsplan und einer überarbeiteten Kommunikationsstrategie die EUSBSR effektiver aufzustellen. Sämtliche Kompetenzen der Governance-Akteure werden im neuen Aktionsplan 2013 detailliert beschrieben.[761] Der administrative Aufbau und damit die Verteilung der theoretischen Kompetenzen in der

[761] Die folgende Aufzählung beruht auf: Europäische Kommission, "Commission Staff Working Document accompayning the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: SEC(2009)712/2 – January 2013 Version," 2013, S. 11ff.

Verlag Dr. Kovač

EUSBSR stellt sich wie in Anhang 13 ab S. 488 dar.[762] Die Ressourcen und Kompetenzverteilung innerhalb der EUSDR ergeben sich aus dem Governance-Aufbau, der in der Mitteilung und im Aktionsplan 2010 vorgelegt wurde. Die Verteilung der Arbeit innerhalb der EUSDR lässt sich gut aus Anhang 14 ab S. 489 ableiten.[763]

Die Kompetenzverteilung innerhalb der EUSBSR konkretisiert sich in den Priority Areas durch Addition: Aus 15 Priority Areas (PAs) wurden 2013 17. Die PA12 (Tourismus) wurde unterteilt in Bildung (Hamburg, Deutschland), Tourismus (Mecklenburg-Vorpommern, Deutschland) und Kultur (Schleswig-Holstein, Deutschland). Durch die Addition von einzelnen PAs entsteht die Gefahr der Efficiency Challenge, über die schon Schymik 2009 urteilt.[764]

Verlag Dr. Kovač

[762] Nach Christina Skantze, "EU 2020 and the EUSBSR: contributing to the same targets: Presented at the 3rd Working Meeting on the EU Strategy for the Baltic Sea Region," 2012 bzw. Interact Point Turku, ed., "EUSBSR – EU Strategy for the Baltic Sea Region: News". (2013), S. 3. http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fservice.mvnet.de%2F_php%2Fdownload.php%3Fdatei_id%3D61027&ei=uuHxVKzaOOKcygOO5oH4Cg&usg=AFQjCNGG6-ykDulGAxpjlvbuOxbqjVL4gQ&sig2=y0U5rAzKaE1vCtlVHDoOmg&bvm=bv.87269000,d.bGQ, Zugriff im Dezember 2013.

[763] Wenn nicht anders angegeben erfolgt die folgende Erläuterung auf Grundlage von Europäische Kommission, "EU Strategy for the Danube Region. Guidance to Priority Area Coordinators. Annex", Europäische Kommission, "Governance," http://www.danube-region.eu/about/governance, Zugriff im September 2013, und Europäischer Rat (GAERC), Punkt 15, vgl. Fn. 656. Grafik nach Franziska Sielker, vgl. Fn. 17, S. 34.

[764] Bengtsson, Rikard, S. 6, vgl. Fn. 499. "The Commission, while trying to do justice to as many interests and actors possible, is possibly about to create just another label for an already established cooperation, thereby losing out of sight the origional motive behind the Strategy, namely to revive the stagnating Baltic Sea coopeation by means of a clear, coordinated and action-oriented strategy." In Carsten Schymik und Peer Krumrey, S. 3, vgl. Fn. 453.

Zwar fordern Wissenschaftler wie Stefan Gänzle eine Verkleinerung der Prioritätsfelder, um die Operationalisierbarkeit sicherzustellen.[765] Es wird sich ggf. aber auch zeigen, dass gerade eine Zerteilung großer Felder in einzelne Teilbereiche den regionalen Stakeholdern gemäß ihren Kapazitäten die Chance lässt, Verantwortung zu übernehmen. So oder so stehen die PAs weiterhin gleichberechtigt nebeneinander, was eine Priorisierung innerhalb der EUSBSR unmöglich macht.[766]

Die Horizontal Actions (HAs) wurden reduziert von 13 auf fünf. Jede HA hat einen Ansprechpartner und eigene, definierte Projekte. Die HAs sind für die gesamte Strategie zuständig und vertreten keine einzelne Nation. Sie werden entweder von transregionalen Institutionen oder von subnationalen Einheiten gesteuert. Die EU steuert keine HA mehr selbst und gibt damit Verantwortung in die Region zurück. In diesem Zusammenhang sind die HA Neighbour und die HA Involve hervorzuheben. Mit der HA Neighbour wird dem externen Pfeiler der EU eine völlig neue Bedeutung gegeben. Sie bekommt einen höheren Stellenwert als noch 2010 oder 2011. Die finnische Stadt Turku soll die Kontakte zu Russland nutzen, und auch der CBSS, in dem Russland Mitglied ist, wird als verantwortliche Organisation genannt. Die Einbindung Russlands gewinnt Priorität und zeigt, dass diese Zusammenarbeit alleine über die Nordische Dimension (ND) nicht funktionierte.[767]

[765] Stefan Gänzle und Gábor Schneider, vgl. Fn. 57, S. 81.

[766] Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 13.

[767] Dass die EU die ND als Forum nicht weiter nutzen sollte, hat Stratenschulte schon 2008 festgestellt: „Inhaltlich eignet sich die Nördliche Dimension nicht als Rahmen, in dem eine anspruchsvolle Kooperation stattfinden könnte, die zur Umsetzung der Ostseestrategie erforderlich wäre. Insofern ist es konsequent, dass die Europäische Kommission keine Anstrengungen unternommen hat, das Verhältnis zwischen der Ostseestrategie und der daraus resultierenden Kooperation einerseits und der nördlichen Strategie andererseits näher zu bestimmen." Eckart D. Stratenschulte, vgl. Fn. 483, S. 84.

Verlag Dr. Kovač

Diese Überarbeitung steht für die EUSDR noch aus. Beide Strategien sind jedoch durch diese Überarbeitung im Grundsatz sehr gleich strukturiert und sollen daher hier gemeinsam vorgestellt werden.

Der Europäische Rat ist nicht direkt an der täglichen Arbeit der Makro-Regionalen Strategien beteiligt. Die 27 Staats- und Regierungschefs beaufsichtigen die Strategie vielmehr und geben politische Stellungnahmen zu deren Umsetzung ab. Der Rat forderte schon im April 2011 alle Akteure auf, sich mit den Gegebenheiten aus dem Ostseeraum vertraut zu machen, um Vorzeigebeispiele für die Donau zu generieren. Der Rat ist durch seine außenstehende Rolle zwar Governance-Erbringer, aber er tut dies in einer rein mahnenden und kontrollierenden Weise. Das Kollektivgut der Governance, also die Aktionen und Projekte, stellt er nicht direkt zur Verfügung. Der Rat bzw. die Mitgliedsstaaten sind daran interessiert, die Europäische Integration durch territoriale Kohäsion zu beschleunigen. Dieses nach innen gerichtete Interesse wird komplementiert durch die außenpolitische Wirkung der Strategien. Sie können weiter ihre Themenschwerpunkte koordinieren und auf andere Mitgliedsstaaten großen Einfluss ausüben. Weiter versuchen die Staaten, den finanziellen Mittelabfluss aus Brüssel besser zu koordinieren.[768]

Die Kommission ist der strategische Knotenpunkt. Sie vertritt und stärkt die Strategien horizontal auf supranationaler Ebene und vertikal mit allen Stakeholdern. Darüber hinaus forciert sie Kooperationen mit externen Partnern. Durch ihre vertikale Unterstützung (Vernetzung der Regionalstrategien aller Ebenen in Zusammenhang mit den Makro-

[768] Wenn in dieser Arbeit von Rat gesprochen wird ist Folgendes anzumerken. Es gibt auf europäischer Ebene nur den informellen Rat für Raumordung und Raumentwicklung, da Raumplanung nicht primärrechtlich in den Kompetenzbereich der EU fällt. Dieser Rat ist sehr heterogen zusammengesetzt, weil alle Länder Raumplanung auf unterschiedlichen politischen Ebenen angesiedelt haben. Der Rat ist hier also immer das Treffen der Regierungsverantwortlichen der einzelnen Mitgliedsstaaten.

Verlag Dr. Kovač

Regionalen Strategien, Vernetzung aller finanziellen Instrumente, Registrierung von Problemen und Initiierung von Lösungsvorschlägen, Informationsverbreitung und Sicherstellen von ausreichend Kapazitäten) aller Akteure greift sie tief in strategische, personelle und finanzielle Strukturen der teilnehmenden Ebenen ein. Die Kommission konsultiert die Mitgliedsstaaten durch die High-Level Group und führt das Fortschrittsberichtswesen. Sie kann den Aktionsplan überarbeiten. Die Kommission nimmt an allen Treffen (NCP, PAC-Gesamttreffen, HAL, Kick-Off-Meetings der SG) gemäß ihren Kapazitäten teil.

Die Kommission sieht sich als „facilitator and supporter" der Strategie und ist an das Subsidiaritätsprinzip gebunden. Sie hat den Aktionsplan geschrieben und den Stift der Koordination mit allen anderen Akteuren in der Hand. Darüber hinaus steuert sie alle DGs in Bezug auf die EUSDR. Die DG Regio ist somit in Fragen der Raumplanung und der regionalen Entwicklungsstrategien ein Primus inter pares. Indem Priority Area Coordinators (PACs), Horizontal Action Leaders (HALs) und National Contact Points (NCPs) ihr berichten, steuert sie die Gesamtausrichtung der Strategie. Sie richtet zusammen mit einem Mitgliedsstaat das jährliche Forum zur Evaluierung der Strategie aus. Sie arbeitet den PACs/HALs und NCPs in Bezug auf neue Projekte und Finanzierungsmöglichkeiten zu. Die Kommission ist der oberste Governance-Erbringer und gleichzeitig Governance-Durchführer für die nicht-praktische, sprich Koordinationsebene innerhalb der Makro-Regionalen Strategien. PACs/HALs, NCPs und Kommission stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander. Aufgrund der Vorgaben der Kommission wirft sie aber einen hierarchischen Schatten auf alle anderen Akteure außer auf den Rat.

Die Kommission versucht die Programmlinien der EU effizienter und effektiver zu koordinieren. Sie positioniert die verschiedenen Generaldi-

Verlag Dr. Kovač

rektionen thematisch-strategisch und übt so Einfluss auf die Mitgliedsstaaten aus. Das Problem ist, dass die Kommission zwischen begrenzter Einzelermächtigung und der Unionszielvorgabe der territorialen Kohäsion vermitteln muss. Innerhalb der Kommission ist die DG Regio hauptverantwortlich für die Makro-Regionalen Strategien. „Sie besitzt jedoch im Sinne der Regional- und Kohäsionspolitik nur einen sektoralen Aufgabenzuschnitt; eine umfassende raumplanerische Koordinationsaufgabe gegenüber den raumwirksamen Politiksektoren anderer Generaldirektionen kommt ihr derzeit nicht zu."[769]

Die High-Level Group (HLG) berät die Kommission und kann Vorschläge für eine bessere Implementierung an die Mitgliedsstaaten oder an die Kommission geben. In ihr sitzen die NCPs, die die Ratsempfehlungen bei der Implementierung sicherstellen und bei der Ausarbeitung von neuen nationalen finanziellen Programmen der Mitgliedsstaaten die EUSBSR/EUSDR als wichtigen Referenzpunkt verankern sollen. Auch alle anderen EU-Staaten können das Forum der HLG nutzen, um die Steuerung der Makro-Regionalen Strategien zu beeinflussen, tun dies aber nicht.[770] Die HLG hat damit strategischen und politischen Charakter. Sie ist am ehesten Governance-Durchführer; sie sorgt für die Rahmenbedingungen und dafür, das Kollektivgut der Governance-Leistung an die Adressaten zu bringen.

Schon früh ist festgestellt worden, dass ohne politischen Willen die Strategie gar nicht umgesetzt werden könne.[771] Die Mitgliedsstaaten werden nun angehalten, diesen sicherzustellen. Sie sind damit in erster Linie Governance-Durchführer. Sie tragen die EUSBSR/EUSDR in den Rat und können in diesem Probleme benennen und Lösungsvorschläge ini-

[769] Ernst-Hasso Ritter und Dietrich Fürst, vgl. Fn. 27, S. 50.
[770] Vgl. Stefan Gänzle und Kristine Kern, vgl. Fn. 448, S. 6.
[771] Esko Antola, S. 35, vgl. Fn. 271.

Verlag Dr. Kovač

tiieren. Sie stellen die einheitlichen politischen Ziele aller Ebenen unterhalb der nationalen Ebene sicher und richten alle beteiligten Stakeholder (Ministerien etc.) auf die Ziele der Strategie aus. Die Staaten stellen die Kapazitäten für die NCPs, HALs und PACs zur Verfügung.

Der NCP ist von den bereitgestellten politischen, personellen und finanziellen Kapazitäten seines Landes abhängig. Er tauscht sich horizontal mit anderen NCPs aus und sorgt für eine vertikale Koordination (Informationsverbreitung, Initiierung von Dialogforen etc.) der EUSBSR/EUSDR in seinem Land mit allen relevanten Stakeholdern. Er ist für die Involvierung aller möglichen interessierten Stakeholder verantwortlich. Der NCP benennt die PACs/HALs und formuliert die Stellungnahmen seines Landes hinsichtlich der Strategie. Er hat damit eine sehr operative und politische Funktion inne. Er arbeitet der Kommission zu, indem er die Arbeit der PACs/HALs begleitet und Änderungen am Aktionsplan vorschlagen kann. Auch der NCP kann als Governance-Durchführer beschrieben werden. Er berichtet der Kommission über den Fortschritt der national verantworteten PAs/HAs.

Unterstützt werden alle Akteure von einer Laboratory Group (Lab Group), die vom Interact Point Turku bzw. Interact Point Vienna als Ideen- und Vernetzungsplattform aus bei gängigen Fragen und Problemen Hilfestellung liefert.

Im Zentrum der Strategien stehen die PACs. Sie steuern die SGs und implementieren die Projekte entlang der Indikatoren und Zielvorgaben des Aktionsplanes. Jeder Schwerpunktbereich in der EUSDR wird von einem PAC geleitet, der von seiner nationalen Regierung bestimmt wird. Die meisten EUSDR-Schwerpunktbereiche werden von zwei Nationen bzw. Regionen geleitet. Es gibt keine offizielle Vorgabe dafür, wie diese Verteilung stattzufinden hat. Der PAC steuert die thematische Ausrichtung der Strategien von der Organisation und Entscheidungsebene her.

Verlag Dr. Kovač

Sie können Projekte benennen, austauschen oder modifizieren. Sie vertreten ihren Schwerpunktbereich nach außen und steuern die Diskussionen ihres Bereiches im gesamten Ostseeraum. Die PACs stellen den dauerhaften Dialog mit allen relevanten Akteuren ihres Schwerpunktbereiches und relevanten anderen Schwerpunktbereichen sicher.

Die PACs sind das Herz der operationellen Arbeit und müssen darüber der Kommission in einem jährlichen PA-Bericht Rechenschaft ablegen.[772] Ihre Arbeit bestimmt den Grad der Kopplung der einzelnen Governance-Akteure, und durch ihre Arbeit wird das Kollektivgut bereitgestellt. Sie sind ebenfalls für die gesamte Außendarstellung der Strategie verantwortlich. Die PACs planen und steuern ihren Schwerpunktbereich durch eine Steering Group. Sie sind angehalten, effektive Projektkooperationen zu koordinieren, inkl. eines Zeitrahmens und einem selbst gewählten Monitoring System. Die PACs sind desweiteren angehalten, Projekte und Finanzierungsquellen miteinander zu verbinden.

Eine Besonderheit in der EUSBSR sind seit 2013 neben den Focal Points auch die Horizontal Actions (HA), die von einem Horizontal Action Leader (HAL) betreut wird. Ein HAL sorgt für die Einbindung aller relevanten interessierten Teilnehmer in der EUSBSR. Auch er kann eine SG initiieren und die Indikatoren und Zielvorgaben überarbeiten. Gegebenenfalls kann er auch Änderungen bei Problemlagen benennen und mit der Kommission klären. Ein HAL steuert den thematischen und, wenn möglich, politischen Diskussionsprozess im Ostseeraum entlang seines Bereiches und stellt die Sichtbarkeit seiner Themen nach außen sicher. Er ist angehalten, mit allen anderen HALs und PACs eng zu kooperieren und

[772] "These are at the heart of making the Strategy operational, and bear a central responsibility for its success." Commission Staff Working Document. Action Plan. Accompanying document to the Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Strategy for the Danube Region. EUSBSR Action Plan (08.12.2010), S. 3.

Verlag Dr. Kovač

auch auf nationaler Ebene für die Implementierung der Strategie zu werben.

PACs/HALs stehen im operativen Zentrum der Strategien. Sie empfangen einen Governance-Auftrag und stellen durch ihr Wissen und ihr Austauschforum der SG die Governance-Leistung entlang der Aktionen und Projekte bereit. Sie sind sowohl Governance-Adressaten (durch die Kommission) als auch Governance-Erbringer und Governance-Durchführer (in ihrer PA/HA).

Die Focal Points gibt es nur in der EUSBSR für jede PA/HA, und sie spiegeln in den einzelnen fachspezifischen Ministerien die EUSBSR dort, wo ein Land keine Hauptverantwortung für einen Schwerpunktbereich hat. Sie sind neu im Aktionsplan von 2013. Alle anderen Stakeholder der Strategie können sich bei Fachfragen damit automatisch an die entsprechende Abteilung eines Ministeriums wenden und müssen nicht über den NCP gehen. Die Focal Points verankern die Strategie horizontal und liefern fachspezifische Informationen in Bezug auf die EUSBSR. Sie sind somit für die Koordination und Vernetzung der Strategie verantwortlich. Viele der Focal Points Akteure sind Teil der Steering Groups (SGs), die im Ostseeraum bis dahin nicht jede PA hatte. Durch die Einführung der Focal Points, die dann auch gleich SG-Mitglieder werden, versucht die Kommission sicherzustellen, dass in den jeweiligen nationalen Ministerien sowohl thematisch als auch administrativ immer die gleichen Menschen mit Entscheidungsmandat entsandt werden. So soll personelle Kontinuität sichergestellt werden. Mit diesem Aktionsplan werden Steering Groups verpflichtend.[773] Dies ist die bedeutendste strukturelle Änderung der

[773] Vgl. Stefanie Dühr, S. 43, vgl. Fn. 246. So schreibt der Aktionsplan vor: "For this purpose, a steering committee/coordination group should be set-up and chaired by the horizontal action leader(s). A group should be composed of representatives of all Member States and other Baltic Sea region states, when relevant, as well as experts in the area concerned. It's up to members of group to decide on internal rules of the steering committee. The group should meet at least twice a year and

Verlag Dr. Kovač

EUSBSR im Vergleich zum ersten Aktionsplan 2009. Es stellt sich aber durchaus die Frage, wie kleinere Länder mit dieser geforderten Vernetzung und Verwaltungsoptimierung in Sachen EUSBSR umgehen.

Steering Groups (SG) gibt es hingegen in der EUSDR von Beginn an. In einer SG sitzen Vertreter aller EUSDR-Staaten und -Regionen. Es ist nicht festgelegt, von welcher politischen Ebene diese Vertreter kommen und welches Mandat sie haben sollten. Auch die Kommission ist in jeder SG-Sitzung vertreten. SG-Treffen finden zweimal im Jahr statt. Die SGs sind tendenziell für jeden interessierten Stakeholder/Beobachter offen. Die Teilnehmer aus jeder SG sind dann angehalten, die thematischen Entscheidungen in ihre politische Arena zu tragen und sie mit dem NCP zu koordinieren. Die SG gibt sich selbst eine Agenda und in den meisten Fällen auch Rules of Procedure, die aber immer unterschiedlich sind, je nach Ausgestaltung des PACs. PAC und SG stellen sicher, dass Governance-Adressaten und -Empfänger möglichst kongruent sind.

Unter den SGs werden, soweit geplant, Working Groups eingerichtet, die die Aktionen eines jeden Schwerpunktbereiches nochmals kleinteiliger bearbeiten. In diesen Working Groups sitzen in der Regel Vertreter aller Ebenen und Sektoren. Akteure aus der Zivilgesellschaft finden dort ebenfalls Platz.

Flagship Projects und deren Leiter sind eine Besonderheit in der EUSBSR. Leiter von Flagship Projects stehen in engem Kontakt mit ihrem PACs/HALs, um die Umsetzung des Projektes zu gewährleisten. Dafür nehmen sie an allen relevanten Treffen teil und stellen die nachhaltige Umsetzung sicher. Hierfür interagieren sie mit allen anderen relevanten Leitern von Vorzeigeprojekten, um Mehrarbeiten zu vermeiden und einen guten Informationsfluss zu gewährleisten.

Verlag Dr. Kovač

support horizontal action leader(s) in implementation of the tasks referred." Europäische Kommission, vgl. Fn. 763, S. 13.

Für die Umsetzung von finanziellen Instrumenten bzw. Programmlinien können auch Behörden bzw. Institutionen benannt werden. Sie vernetzen für ihre Arbeit alle relevanten EUSBSR-/EUSDR-internen Stakeholder und koordinieren die Regionalstrategien der einzelnen teilnehmenden Ebenen. Sie stellen die Übereinstimmung der einzelnen Stakeholder und die finanzielle effektive Nutzung der Ressourcen sicher. Diese Körperschaften können Projekte politisch und finanziell unterstützen und sorgen für die Vereinbarkeit der EUSBSR-/EUSDR-Projekte mit anderen Strategien wie z. B. der EU2020.

Das Europäische Parlament spielt, obwohl es a) besonders im Bereich der EUSBSR ein wichtiger Akteur war und b) die technische Hilfe der PAs bereitstellt, bei den Makro-Regionalen Strategien kaum eine Rolle. Gleiches gilt für den Ausschuss der Regionen (AdR), der eher eine beratende Funktion hat.[774] Der AdR hatte keine so große Anziehungskraft, dass er als Umsetzungsgremium für die Strategien in Frage gekommen wäre.[775] Wichtiger sind den Regionen ihre eigenen Vertretungen in Brüssel, deren Rolle aufgrund ihrer Transmissionsfunktion sogar als paradiplomatisch beschrieben wird.[776]

Verlag Dr. Kovač

[774] Ulrich Battis und Jens Kersten, vgl. Fn. 24, S. 18.

[775] Dies bestätigt auch Dieringer schon 2010. In: Jürgen Dieringer, vgl. Fn. 45, S. 351. Daher wird auch das Weißbuch zur Multi-Level-Governance der EU vom Ausschuß der Regionen hier vernachlässigt. Vgl. Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der EU, "Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance," 2009, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Governance/CoR_Consultation_Whitebook_on_Multilevel_Governance/.dam/l10n/de/DE_CoR_Whitebook_on_Multilevel_Governance.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[776] Jürgen Dieringer, vgl. Fn. 45, S. 351.

Welche Ressourcen und Kompetenzen in den einzelnen Ländern bereitgestellt und angeboten werden, hängt von der Kapazität der Nationen und Regionen ab und kann sehr unterschiedlich sein.[777] Einige Länder stellen Arbeitskräfte zur Verfügung und unterstützen auch finanziell die Arbeit ihrer wichtigsten ministeriellen EUSBSR-/EUSDR-Akteure.[778] Je höher die Bereitschaft ist, sich an den Kosten für die Arbeit in der EUSBSR/EUSDR zu beteiligen, umso mehr spiegelt sich die politische Unterstützung der einzelnen Staaten wider. Davon hängt folgerichtig ab, wie die EUSBSR/EUSDR durch die verschiedenen Kommunikationskanäle beworben wird. Hier gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern.[779]

Verlag Dr. Kovač

[777] Interact Point Turku kommt zu dem Schluss: „[T]he level of performance varies considerably among the countries." Interact Point Turku, "Expertise on information and communication issues for the European Union Strategy for the Baltic Sea Region," 2012, S. 24, http://admin.interact-eu.net/downloads/6347/INTERACT_Study_EXPERTISE_ON_INFORMATION_AND_COMMUNICATION_ISSUES_FOR_THE_EUSBSR_06_2012.pdf, Zugriff im Dezember 2013. Vgl. auch Iveta Reinholde, "How to govern the Stragey? Whether to Govern at all…." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 55. So hat z. B. Deutschland bis 2011 die EUSBSR fast gar nicht öffentlich bekannt gemacht, was sich erst mit der Übernahme der Präsidentschaft des CBSS 2011/2012 geändert hat.

[778] Zur unterschiedlichen Ausstattung der PACs siehe: Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 19f.

[779] Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 3.

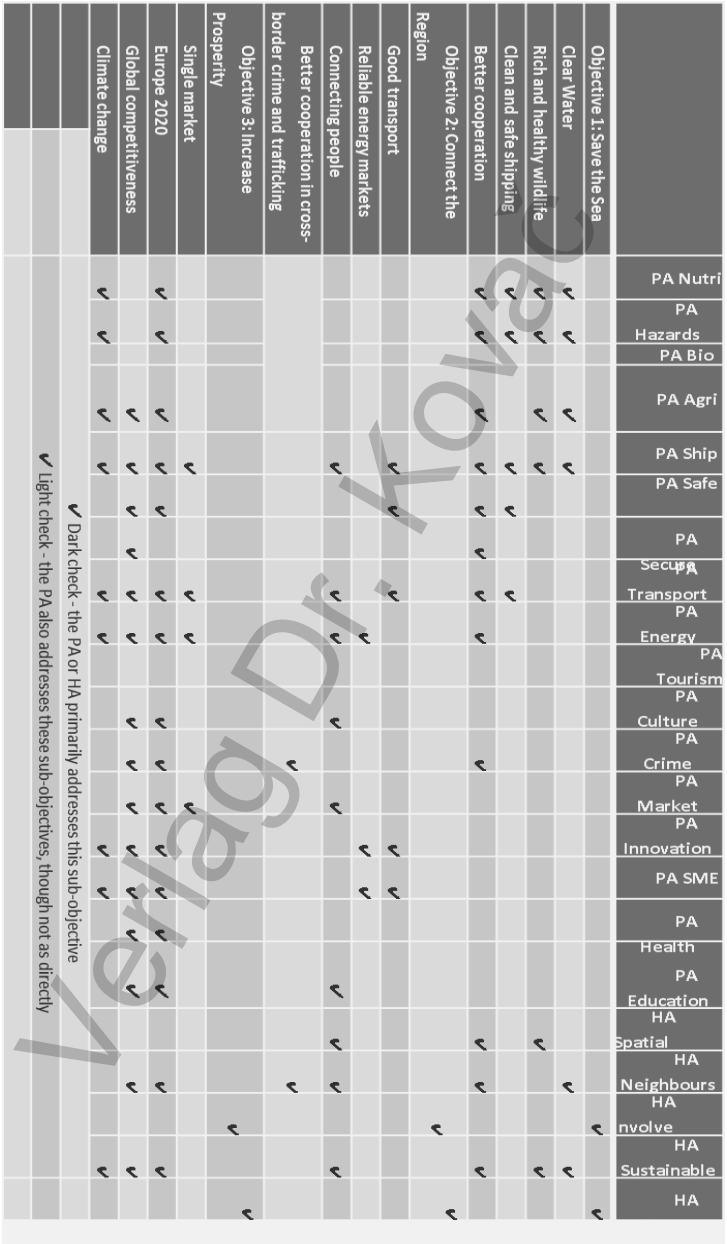


Abbildung 12: Netzwerkmatrix der EUSBSR.

Verlag Dr. Kovač

6.3.2 EUSBSR-Struktur: Vertikale und horizontale Verflechtung

Die Kommission wird in ihrem Aktionsplan 2013 im Bereich der vertikalen und horizontalen Verflechtung auf mehreren Ebenen konkreter. So strukturiert sie die Verflechtung durch eine neue Netzwerkmatrix, die in Abbildung 12 dargestellt wird. Diese Übersicht soll allen beteiligten Stakeholdern ermöglichen, PA/HA-interne Projekte besser im Netzwerk der EUSBSR zu bearbeiten.[780] Die Governance-Akteure schafften es bis dahin nicht oder nur schlecht, die Governance-Leistung zur Verfügung zu stellen, da unterschiedliche Akteure in einem Governance-System nicht wussten, was ähnlich agierende Akteure auf gleicher Ebene arbeiteten. Durch den neuen thematischen Zuschnitt werden auch die Zuständigkeiten neu eingeteilt.[781] Transregionale Institutionen nehmen sehr viel mehr Verantwortung wahr als im Aktionsplan 2010.[782] Die Strategie wird also in die Region re-exportiert. So kommen transregionale Institutionen als Lead-Partner oder im Verbund mit anderen auf 46 Projekte (37,2 %), eine Steigerung von 15 %. Damit wird der Integrated Approach sehr viel

[780] Die Vernetzung der einzelnen Teilbereiche war allerdings schon immer das Ziel der EU. So schreibt die EU: „[Die Teilung der Schwerpunktbereiche ist] only for ease of analysis. In fact, every pillar relates to a wide range of policies and will have impacts on the other pillars: they are interlinked and interdependent", Europäische Kommission, "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Updated May 2010.: SEC(2009) 712/2," p. 3.

[781] Siehe Anhang 11 für die EUSBSR und Anhang 12 für die EUSDR. Grafiken beider Anhänge nach eigener Darstellung auf Grundlage von: Europäische Kommission, vgl. Fn. 763, und dies., vgl. Fn. 386.

[782] Gezählt wurden 123 Projekte. Projekte, die noch keinen Lead-Partner hatten (tbc), wurden nicht mitgezählt. Projekte, die als Lead-Partner „alle" angegeben haben, wurden als Projekt mitgezählt, „alle" aber nicht als Lead-Partner gezählt.

Verlag Dr. Kovač

deutlicher als 2010 herausgestellt. Die EUSBSR als Netzwerk wird gestärkt und langfristige Partnerschaften können etabliert werden.[783]

Es wird durch den Aktionsplan 2013 viel deutlicher klar, dass das Förderungsziel von Regionalstrategien sein sollte, selbsttragende Strukturen zu schaffen und diesen mit einer Impulsförderung in der PA zur Entstehung zu verhelfen.

Makro-Regionale Strategien sind zeitabhängig und evaluationsbedürftig. Werden keine Ergebnisse in Netzwerken erzielt, werden die entscheidenden Stakeholder ihre Förderung – und sei diese nur organisatorischer Art – zurückziehen. Im Falle der EUSBSR war es genau umgekehrt: Die Evaluation der Strategie hat erst dazu geführt, dass die Netzwerke im Ostseeraum in das Projekt EUSBSR hineingezogen werden.[784] Hierbei stellt sich die Frage der Ownership der Strategie. Es ist zu fragen, ob die transregionalen Organisationen 2010 bei der Arbeit an der EUSBSR nicht mitmachen wollten und nationale Institutionen Verantwortung übernehmen mussten, oder ob transregionale Institutionen 2009/2010 keine Verantwortung tragen sollten, damit nationalstaatliche Kontrolle in der Ostseezusammenarbeit gewährleistet wurde.[785] Die große Anzahl an Vorschlägen für die EUSBSR beim Stakeholderprozess von transregionaler Seite und die diametral gegensätzliche Einbindung der gleichen Stakeholder in den Aktionsplan 2010 lassen stark vermuten, dass sich die nationalstaatliche Ebene in Brüssel durchgesetzt

[783] „Governance-Strukturen können zunächst durch Netzwerke formiert werden, die sich dann über konkrete Projekte in Partnerschaften und sogar fest institutionalisierte Zusammenarbeit weiterentwickeln können, die aber auch – nach Abschluss des Projektes – wieder auf eine Stufe locker gekoppelter Netzwerke zurückfallen können." Dietrich Fürst, „Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?", Raumforschung und Raumordnung 59, 5–6 (2001), S. 25.

[784] Vgl. zur Evaluation Kapitel 6.2.14 ab S. 282.

[785] So argumentiert z. B. Stefan Gänzle und Gábor Schneider, vgl. Fn. 57, S. 80.

Verlag Dr. Kovač

hat und erst im Prozess der EUSBSR die Einbindung der transregionalen Institutionen befürwortete. Auf der anderen Seite waren große Institutionen wie der CBSS am Beginn der EUSBSR noch stark mit sich und ihren gerade zu Ende gegangenen Reformprozessen beschäftigt und ggf. noch nicht in der Lage, nach ihrer Neufindung strategisch wichtige Aufgaben zu übernehmen. Dass sich z. B. der CBSS einem Reformprozess gestellt hat, kann auch mit dem Prozess der entstehenden EUSBSR zu tun haben. Somit hätte die EUSBSR in Bezug auf die nicht zu schaffenden neuen Institutionen wenigstens die Fähigkeit, die Institutionen auf ihre Bedürfnisse anzupassen. So argumentiert, übt die EUSBSR eine transformative Kraft auf die bestehenden Ostseenetzwerke aus.[786]

[786] Zur transformativen Kraft der Makro-Regionalen Strategien vgl. Stefanie Dühr, S. 43, vgl. Fn. 246, die sich bezieht auf: Patsy Healy, Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times (Taylor & Francis, 2007). Dies hat folgenden Hintergrund: Wie bereits oben angedeutet, befanden sich viele Organisationen, so auch der CBSS, in einer Legitimiätskrise, nachdem fast die gesamte Ostsee 2004 zu einem EU-Binnenmeer wurde. Daher forderten einige Länder wie z. B. Deutschland, den CBSS zu reformieren. Dies geschah und wurde 2008 abgeschlossen. Auch deshalb wurde die ND als Forum für die Partnerschaft mit Russland gewählt. Mehr zum Verhältnis EUSBSR und Russland in: Eckart Stratenschulte, "Meerwert Ostsee. Die Ostseestrategie der EU – und Russland," Osteuropa 59, Nr. 11 (2009). Außerdem spielte die Stimmenverteilung eine wichtige Rolle. Im CBSS sind alle Staaten mit gleichen Stimmrechten vertreten. In der ND ist Deutschland nur über die EU involviert und kein eigenständiges Mitglied. Daher warb besonders Deutschland für die stärke Einbindung des CBSS in die EUSBSR, weil so Stimmenanteile kontrolliert eingesetzt werden konnte. Auch Russland kam diese Forderung entgegen, weil Russland eher an bilateralen Kooperationen mit einzelnen Ländern interessiert ist und nicht an Gesamtpaketen mit der EU. Die Überarbeitung des Aktionsplanes hin zu einer Stärkung des CBSS ist klar auf deutsche Interessen zurückzuführen. Als Deutschland dann 2011/2012 zum zwanzigjährigen Juiläum den CBSS leitete, gefolgt von Russland 2012/2013, gab es vielerorts Hoffnung, dass sich Deutschland nun stärker in die Belange der Ostseepolitik einmischen würde. Diesem Wunsch wurde leider nicht entsprochen, was viele Ostseeanrainer bedauern. Vgl. Elo Kimmo, vgl. Fn. 441. Auch Russland enttäuschte in seiner Leitung des CBSS in Bezug auf die EUSBSR, was sich jedoch früh andeutete. So erwähnt Russland die EUSBSR in der CBSS-

Verlag Dr. Kovač

Der Partnership Approach, der Zusammenschluss von unterschiedlichen Ebenen und Gruppen, wurde im neuen Aktionsplan von 2013 deutlicher beachtet (47,9 %).[787] Damit soll die Effektivität der Meta-Governance gefördert werden. Schweden ist zwar immer noch das Land, das am meisten in Projekte involviert ist, aber nicht mehr ganz so dominant wie 2010 (von 29,4 % 2010 auf 22,7 % 2013). Die baltischen Staaten konnten ihr Mitwirken in den Projekten nicht ausbauen. Sie sind zusammen, ob alleinverantwortlich oder in einer Partnerschaft, bei nur 13 % der Projekte mitverantwortlich.

Dass diese engere vertikale und horizontale Vernetzung dringend notwendig war, zeigt eine von HA Involve getätigte Untersuchung der Beteiligung einzelner Stakeholdergruppen bei den Jahresforen 2010, 2011 und 2012.[788] Den Jahresforen kommt eine wichtige Funktion zu, was sich an den steigenden Teilnehmerzahlen zwischen 2010 und 2012 aus Tabelle 3 ablesen lässt.[789] 2013 gab es aber eine massive Verringerung der Teilnahmen von 734 im Jahr 2012 auf 664 im Jahr 2013. Auch bei den Teilnehmern selbst gab es Änderungen. Ging die Zahl der nationalen Stakeholder

Präsidentschaftsbekundung gar nicht erst. Vgl. Council of Baltic Sea States, "The Russian Presidency 2012–2013," 2012, http://www.cbss.org/the-russian-presidency-2012-2013/, Zugriff im Mai 2014.

[787] Partnership Approach heißt hier: Zwei oder mehr Länder/Institutionen arbeiten zusammen in einem Projekt. Transregionale Institution und supranationale Institutionen wurden auch dem Partnership Approach zugerechnet, weil ihnen dieser inhärent ist.

[788] Jan Martinsson, "Horizontal Action Leader Involve: Multi-level Governance in the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. An actor's mapping perspective," 2013, Zugriff im März 2013; und: Jan Martinsson, Fredrik Gunnarson und Anders Bergsträm, "Report from HA Involve: Stakeholders in the EUSBSR," 2013. Die Zahlen von 2013 wurden selbst ermittelt. Hierfür gilt Jan Martinsson für seine Mithilfe bei der Bereitstellung privater Aufzeichnungen großen Dank.

[789] Grafik nach eigener Darstellung auf Grundlage von Jan Martinsson, vgl. Fn. 788, und eigenen Zahlen.

Verlag Dr. Kovač

bis 2012 zurück, stieg sie 2013 sehr an. Der Regionalisierungsschub von 2011 und 2012 verpuffte somit. Das zeigt sich noch deutlicher in der Teilnahme der lokalen Ebene, welche 2010 noch 11,7 % der Teilnehmer stellte und 2013 auf unter 5 % (4,6 %) rutschte. Aufgeschlüsselt auf die nationale Herkunft der lokalen Teilnehmer lässt sich feststellen, dass der Austragungsort und die Teilnahme lokaler Stakeholder miteinander zusammenhängen. Es lässt sich daraus schließen, dass es eventuell finanzielle Engpässe bei den lokalen Teilnehmern anderer Nationen gab und nicht alle Reisen zu Foren angetreten werden konnten. Eine andere Annahme ist, dass das Event vor Ort eine so große Anziehung auf lokale Organisatoren vor Ort ausgestrahlt hat, dass lokale Stakeholder davon angesprochen wurden.

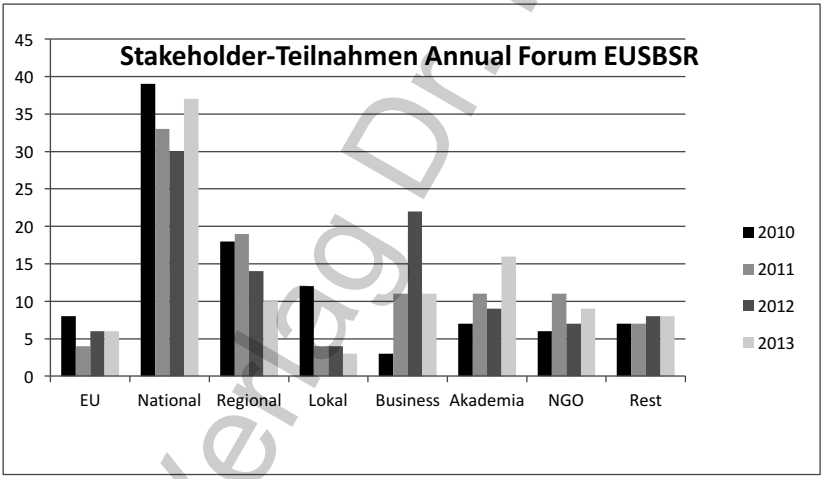


Tabelle 3: Teilnahmen Annual Forum EUSBSR

Generell hat die lokale Ebene im Ostseeraum Schwierigkeiten mit ihren Kapazitäten. Dies zeigt sich nicht nur in den Teilnehmerzahlen am Annual Forum oder bei der Übernahme von PAs/HAs in der EUSBSR. HA Involve zeigt auch, dass in der INTERREG-III-Periode noch 23,2 % des zur

Verlag Dr. Kovač

Verfügung stehenden Geldes für die lokale Ebene aus Strukturmitteln gehoben wurde und unter INTERREG IV (Stand Sommer 2013) nur 8,4 %. HA Involve sieht dies als großes Problem. Er schlussfolgert, dass lokale EUSBSR-Projekte und lokale INTERREG-Projekte ähnliche Probleme haben werden. Wie die lokale Ebene mehr Kapazitäten aufbauen kann, um sowohl INTERREG-Gelder also auch die Governance-Leistung der EUSBSR zu empfangen, bleibt jedoch von HA Involve unbeantwortet.

HA Involve stellt fest, dass das Prinzip der Multi-Level-Governance die EUSBSR noch nicht durchdrungen hat und empfiehlt allen Stakeholdern, sich mehr mit deren zu beschäftigen.[790] Multi-Level-Governance zu verankern soll laut HA Involve ein Kriterium der zukünftigen Projektauswahl in der EUSBSR werden. So könne auch die Legitimität der Strategie gesteigert werden.[791] Dies könne auch durch mehr „Storytelling" zwischen den oberen und den unteren Ebenen geschehen. HA Involve urteilt: „One can wonder how a tool [multi-level governance] that has been created on purpose for a specific area and by following the organizational request of its members has turned to be so unclear."[792] Hier zeigt sich ein großer Widerspruch der EUSBSR: Die Kapazitäten für einen Place-based Approach sind nicht vorhanden, werden aber gebraucht, um den Informationsfluss aufrecht zu halten. Ohne die Verbesserung des Informationsflusses wird das Verständnis für die Strategie aber nicht erhöht, was wiederum zu weniger guten und erfolgreichen Projekten führt. Dies wiederum führt zu einem Scheitern der Strategie. Die fehlende effiziente und effektive vertikale und horizontale Vernetzung innerhalb der Makro-Regionalen Ebene ist demnach die Achillesferse der Strategie.

Verlag Dr. Kovač

[790] Stefanie Lange Scherbenske und Lisa Hörnström, "Implementing Multi-Level Governance in the Baltic Sea Region," 2013.

[791] So schreibt HA Involve: "Legitimacy is created by direct impact of the EUSBSR on their governance area." Jan Martinsson, vgl. Fn. 788, S. 2.

[792] Ebd., S. 4.

6.3.3 EUSBSR-Struktur: Institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge

Die Kommission ist 2013 mit der bisherigen Ausgestaltung der EUSBSR zufrieden.[793] Die Komplexität der Strategie, die vielen Interessenverbände und Stakeholder erschweren es, genaue Aussagen über informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge zu treffen. Einige institutionelle Konkretisierungen sind durch den Aktionsplan vom Januar 2013 aber festzustellen.

- Die neu eingerichteten Steering Groups (SG) können als quasi-EUSBSR-interne Organisation ausgelegt werden, arbeitet man mit dem in Kapitel 2.4 (ab S. 66) vorgestellten Institutionenbegriff im Sinne eines grundlegenden Regelkatalogs angemessenen Verhaltens. Die verpflichtende Einrichtung von SGs unterstreicht den Willen zum Austausch und zum gegenseitigen Verständnis. Jede Priority Area (PA) und Horizontal Action (HA) kann ihre SG individuell gestalten.[794] Die Kommission fordert, dass die SGs zweimal im Jahr tagen. Dies hat das Ziel, die PACs/HALs bei der Implementierung zu unterstützen. Teilnehmer dieser Meetings sollen Vertreter aus nationalen bzw. regionalen Ministerien sowie Experten sein. Viele PAs/HAs hatten vor dem Aktionsplan 2013 diese Struktur nicht. Das Governance-Gut wird durch diesen neuen Ansatz strukturierter zu den Governance-Adressaten gebracht. Die akteursinduzierte Strukturbildung reichte zu Beginn der EUSBSR nicht aus, das Governance-Kollektivgut effektiv an die Adressaten zu bringen.

[793] „Der Ansatz ist relativ populär – die Umsetzung stellt jedoch eine Herausforderung dar, da Verbesserungen notwendig sind, um auf möglichst wirksame und nachhaltige Weise einen wirklichen Mehrwert zu erzielen." Europäische Kommission, vgl. Fn. 415, S. 2.

[794] Europäische Kommission, vgl. Fn. 763, S. 15.

Verlag Dr. Kovač

- Am Beispiel PA Tourismus (Mecklenburg-Vorpommern), die sich eine Satzung zur Gestaltung der PA gegeben hat, lässt sich eine SG gut illustrieren.[795] Die neu eingerichtete SG stellt Standards auf und gleicht so die Startbedingungen der PA für alle aus. Hier kommt der Priority Area Coordinator (PAC) als Vermittler ins Spiel. Er bestimmt den Grad an Interaktionsbeziehungen innerhalb seiner PA. Er hat zwar keine sanktionelle, aber durch die Themensetzung und Terminfindung immer eine strukturelle Entscheidungsmacht. Außerdem sorgt der PAC mit dem Setzen einer einheitlichen SG-Ordnung für Stabilität und eine gewisse Dynamik in seiner PA.
- PA Tourismus ist offen gegenüber Einladungen von Gästen und Experten, betont aber die finanziellen Lasten, die die Teilnehmer selbst tragen sollen. Neben der bestehenden SG schlägt PA Tourismus die Einführung von thematischen Working Groups (WGs) vor, die in den offiziellen Dokumenten der EU nicht vorgesehen, aber aufgrund der individuellen Gestaltungsfreiheit der PAs durchaus möglich sind. PA Tourismus besteht auf dem konsensualen Beschluss von Entscheidungen und betont explizit, dass Drittstaaten Entscheidungen von EU-Mitgliedern nicht blockieren können, sondern das Recht haben, ggf. getroffene Entscheidungen nicht mitzutragen, ohne den Beschluss ganz zu torpedieren. Dies ist ein sehr weitführender Schritt der PA Tourismus, denn damit wird Ländern wie Russland höchstmögliche Freiheit gewährt, weil sie am Diskussionsprozess teilnehmen können, die Arbeitsfähigkeit der Struktur aber nicht mittragen müssen. Auf der anderen Seite zeigt sich PA Tourismus aber auch selbstbewusst, indem sie mögliche Blockaden von Drittstaaten nicht zulässt.

[795] PAC 12 – Tourism (Mecklenburg-Vorpommern), Terms of Reference: International Steering Committee. "Tourism Policy in the Baltic Sea Region" (25.09.2013).

Verlag Dr. Kovač

- Auch nach zwei Jahren der Strategie mangelt es an der finanziellen Sicherung sowohl der einzelnen Projekte als auch der gesamten Organisationsstruktur. Die EU stellt heraus, dass die Strategie in den operationellen Programmen der Strukturfonds Beachtung finden sollte. Auf europäischer Ebene konnten zwar Mittel für die Arbeit der PACs/HALs bis zum Ende der Haushaltsperiode 2013 akquiriert werden. So haben 2011 die PACs/HALs je 120 000 Euro aus Mitteln des EP für ihre Arbeit 2011–2013 bekommen.[796] Was aber nach der Finanzperiode 2007–2013 mit der Arbeit der PACs passiert, ist nicht klar.
- 2013 wurde die „Seed Money Facility" entwickelt, mit der in mehreren Runden Projekte mit mindestens drei Ostseepartnern zwischen 30 000 und 50 000 Euro Starthilfe zur Umsetzung ihrer Projekte bekommen sollen.[797] Die EU kommt für 85 % des Budgets auf und die Mitgliedsstaaten/Projektträger für 15 %. Somit soll sichergestellt werden, dass nicht nur EU Mittel absorbiert werden. Das Geld ist für Planungen, Reisen, Vor-Ort-Studien etc. gedacht und soll mit einer einfachen Handhabung abrufbar sein.[798] Wichtig war und ist es für die Kommission, dass das Geld relativ umstandsfrei und direkt an die Projektpartner ausgeteilt wird und der Auswahlprozess nicht von bürokratischen Hürden gekennzeichnet ist. Diese Mittel sind indirekt eine Absage an die dreifache Negation. Zwar sind keine neuen

[796] Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 12.

[797] Marta Slezak-Warszycka, "Aims and set-up of the seed money project" (Berlin, 21.02.2013).

[798] Details zur Seed Money Facility: Generaldirektion Regionalpolitik Europäische Kommission, "EUSBSR – Seed Money Facility," http://seed.eusbsr.eu/, Zugriff im Mai 2014., Václav Kaplan, Seed Money Facility: Eligible expenditure and budget (Berlin, 21.02.2013). und Charlina Vitcheva, "Embedding of the EUSBSR in European Structural and Investment Funds" (Espoo, 11.04.2013).

Verlag Dr. Kovač

Finanzmittel eingesetzt worden, um die Strategie in der Umsetzungsphase zu unterstützen.[799] Die Bereitschaft, Geld speziell nur für die EUSBSR zu investieren, zeigt aber, dass es ganz ohne einen finanziellen Rahmen nicht geht. Dass das Geld aus dem EU-Parlament kommt, zeigt darüber hinaus, dass die Nationen keine eigenen Mittel für die Strategie bereitstellen wollen oder können. Die 14 Projekte, die im Sommer 2013 im ersten „Seed Money Call" ausgewählt wurden, kommen aus zwölf PAs/HAs. Damit sind fast alle Schwerpunktbereiche vertreten.[800] Da immer mindestens drei Partnerländer als Projektpartner benannt werden müssen, bekommt der Aspekt der Vernetzung verpflichtenden Charakter. Aus der ersten Runde ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Russland ist an fünf Projekten direkt mit Partnern beteiligt. Damit hat sich die EUSBSR zu einer Strategie des gesamten Ostseeraumes gewandelt. Hier ist auffällig, dass bei vier dieser fünf Projekte Deutschland ebenfalls Projektpartner ist, in zweien sogar leitend.[801] Dies unterstreicht die Feststellung, dass besonders Deutschland daran gelegen war, Russland in die Strategie einzubeziehen.

[799] So wurde schon 2010 über die mangelnde finanzielle Unterstützung geurteilt: „In truth, without funds that are dedicated to the Strategy there is very little incentive for individual countries to use national ressources on projects 'for the common good', except in the area of the environment, where there is truly a common interest." Alf Vanags, vgl. Fn. 449, S. 117.

[800] Europäische Kommission, "Seed Money Facility," http://seed.eusbsr.eu/index.php/projects, Zugriff im Dezember 2013.

[801] Diese Projekte sind: Baltic Sea Youth Forum (federführend: Baltic Sea Secretariat for Youth Affairs at the Regional Youth Council Schleswig-Holstein); PreKnight (deutsche Beteiligung durch Hamburg University of Applied Sciences); Baltic Sturgeon Rehab (federführend: Leibniz Institute of Freshwater Ecology and Inland Fisheries of the Research Association Berlin); Ready to research (Deutsche Beteiligung: DESY Deutsches Elektronen-Synchrotron – A Research Centre of the Helmholtz Association).

Verlag Dr. Kovač

- Schweden leitet weiterhin die meisten Projekte hauptverantwortlich. Von den baltischen Staaten ist nur Estland als Hauptleiter eines Projektes benannt. Trotzdem sind 16 von insgesamt 62 Projektpartnern (25,8 %) aus dem baltischen Raum, was eine Steigerung der Involvierung der Balten im Vergleich zu 2010 bedeutet.
- Finnland ist mit 13 Partnern an fast allen bewilligten Projekten beteiligt. Deutschland ist an insgesamt sieben Projekten beteiligt. Es zeigt sich, dass die wirtschaftlich und administrativ starken Länder Ressourcen und Kapazitäten leichter mobilisieren können, um Projektarbeit in der EUSBSR durchzuführen.
- Der neuen PA Kultur (Schleswig-Holstein) wurden zwei Projekte bewilligt. Dies kann für die oben vertretene These sprechen, dass eine Themenspezifizierung der EUSBSR, also eine Teilung größerer PAs in mehrere kleinere PAs, kleinen teilnehmenden Regionen aufgrund ihrer Kapazitäten entgegenkommt, da sie sich nun thematisch fokussieren können. Gleiches gilt für PA Bildung (Hamburg).
- Neu geschaffene Rechtsmittel auf europäischer Ebene sind nicht zu erwarten. Der Aktionsplan und das Prinzip des "Blaming and Shaming" haben aber dazu geführt, dass sich Strukturen gebildet haben, die zwar nicht juristisch, aber faktisch bindend sind. Alle SGs haben mit ihren sich selbst auferlegten Regeln und Verfahrensweisen durchaus neue Rechtsstrukturen geschaffen und sich institutionellen Regeln und Konsensabmachungen unterworfen.
- Bei der geforderten Konkretisierung der Sichtbarkeit der Strategie bringt die Kommission keine neuen Vorschläge, sondern verweist in allgemeinen Hinweisen auf die strategisch wichtige kohärente Außendarstellung der Strategie. Obwohl er Rat in den Stellungnahmen im November 2011 und im Juni 2012 eine bessere Kommunikationsleistung der EUSBSR forderte, herrscht hier weiterhin keine Klarheit. Auch der Zwischenbericht zur Außendarstellung von Interact

Verlag Dr. Kovač

Turku hatte klare Kommunikationsziele und Mittel zur Erreichung dieser Ziele benannt. Die Kommission verweist aber im Aktionsplan nur auf die Verantwortung der einzelnen PAs/HAs und schreibt: "Every actor and stakeholder needs to have an outreach plan and then choose the best possible channel to reach the target audience."[802] Die PAs/HAs reagieren auf diese unklaren Stellungnahmen mit einem eigenen Kommunikationsworkshop im April 2013 und legen sich damit quasi eigene, nicht von der Kommission vorgegebene institutionelle Regeln auf.[803] Allerdings sind Ende 2013 diese Beschlüsse nicht umgesetzt worden. Nicht alle PAs/HAs haben Webseiten, es gibt kein einheitliches Design und keine klaren Verbindungsstrukturen zwischen den Themen. Einige Webseiten sind Ende Dezember 2013 auf einem rein informativen Stand und nicht auf dem im Working Meeting der PACs/HALs geforderten Up-to-Date-Status. Auch gibt es von den teilnehmenden Ländern keine nationalen Kommunikationsstrategien, wie im April 2013 gefordert.[804] Als kommunikativer Vorreiter können Schweden, aber auch die baltischen Staaten genannt werden. Deutschland wird bereits 2012 als schlechtes Beispiel dargestellt;[805] und auch Ende 2013

[802] Europäische Kommission, vgl. Fn. 763, S. 23.

[803] Europäische Kommission, "4th Working Meeting on the EU Strategy for the Baltic Sea Region: Discussion paper and concept for the working paper session 'communicating the EUSBSR'," 2013.

[804] Diese sollte beinhalten: Nationale Workshops, nationale EUSBSR-Websites, eine Finanzierungsdatenbank, nationales Infomationsmaterial zur EUSBSR und einen Umsetzungs-Milestoneplan bis Ende 2014; vgl. ebd., S. 3. Ob die im Workshop aufgekommene Forderung einer „Task Force for Communication on the EUSBSR" mit dem Ziel eines „Action Plan for the Communication" Zustimmung gefunden hat, konnte nicht herausgefunden werden. Da aber von einem solchen Event und einem solchen Aktionsplan in keinem Interview und in keiner Publikation zu hören bzw. zu lesen war, ist davon auszugehen, dass es diesen Kommunikationsplan nicht gibt.

[805] Vgl. Übersicht bei Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 26f.

Verlag Dr. Kovač

haben noch nicht alle von Deutschland geleiteten PAs (z. B. PA Kultur) einen eigenen Internetauftritt. Die Kommission hatte bis Ende 2013 ihre Website und ihr Auftreten komplett überarbeitet und präsentiert seitdem die EUSBSR mit einer übersichtlichen Webseite. Dass die einzelnen PAs/HAs hier nicht nachfolgen, ergibt für die Außendarstellung der Strategie keinen Sinn.

- Am Ende des neuen Aktionsplanes wird herausgestellt, welche Projekte von 2010 erfolgreich umgesetzt wurden. Dies sind nur 21 und damit weniger als ein Viertel aller genannten Projekte, und dies, obwohl es alleine 26 sogenannte Fasttrack-Projekte gab, die laut Aktionsplan schnell hätten umgesetzt werden können. Daher wird die Projektauswahl des Aktionsplanes 2013 deutlich konkretisiert. Welche Projekte wie ausgewählt und als Flagship-Projects gekennzeichnet werden, wird mit klaren Kriterien dargestellt. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Kommission die Flagship-Project-Vergabe bisher willkürlich verwaltet hat und nun durch einen Auswahlprozess die Vergabe als besondere Belohnung für innovative Ideen darstellen will. Flagship-Projects müssen wiederum von mehreren Institutionen bewertet werden, um in den entsprechenden Status gehoben werden zu können.
- Änderungsprozesse der institutionellen Ausgestaltung der Strategie werden konkretisiert und unterliegen einem nachvollziehbaren Prozess. Anders als in den vorherigen Aktionsplänen wird in der neuen Version darauf hingewiesen, dass Änderungen nur in Ausnahmefällen gemacht werden sollen. Die Kommission begründet dies mit einem intensiven Kommunikationsprozess zwischen allen Generaldirektionen. Für die Änderung wird ein völlig neuer Prozess der Projektaufnahme vorgeschlagen, der in mehreren Stufen vonstattengehen soll. Die PACs/HALs haben hierbei eine viel größere Flaschen-

Verlag Dr. Kovač

halsfunktion als zuvor. Entstand bisher der Eindruck, dass jedes Projekt seinen Weg in den Aktionsplan finden konnte, muss nun jedwede Änderung durch die Kommission überprüft werden. Erstmals ist auch vermerkt, dass Projekte abgelehnt werden können, wenn sie nicht von Relevanz für die Makro-Region sind.

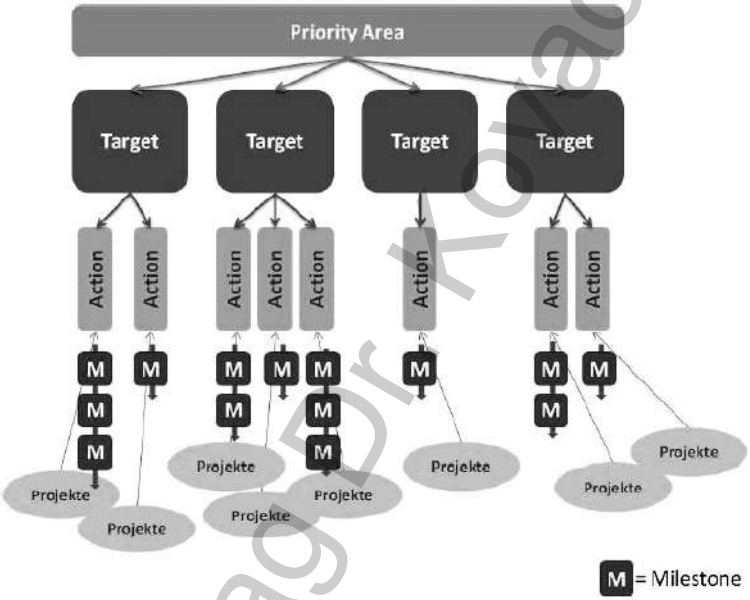


Abbildung 13: Geglückte vertikale und horizontale Vernetzung innerhalb einer EUSDR-PA

6.3.4 EUSDR-Struktur: Vertikale und horizontale Verflechtung

Auffällig ist in der EUSBSR, dass keine transregionale Organisation für die Umsetzung der Strategie hauptverantwortlich ist und dass – außer bei den zwei deutschen Regionen – keine regionalen Akteure Verantwortung tragen. Auf den ersten Blick ist damit das Ziel der horizontalen Vernetzung der EUSDR auf operativer Ebene gescheitert. Es hängt daher stark von den PACs und den NCPs ab, inwieweit die horizontale Einbindung

Verlag Dr. Kovač

weiterer Akteure möglich ist. Sie müssen ihre SG weit öffnen, um Akteuren verschiedenster Ebenen eine Teilnahme zu ermöglichen und so auch ihr Wissen in die EUSDR einfließen zu lassen.

Wie die Schwerpunktbereiche vergeben wurden, ist nicht klar. Es gab eine EU-interne Bewertungsskala von 1–5, wobei 5 einen „deutlichen Anspruch auf Themenführerschaft" bedeutete.[806] Ein möglicher Schlüssel wird die Größe des Landes und seine Rolle in der EU gewesen sein. So sind oftmals große und eher kleinere, sowie alte und neue EU-Staaten zusammen einer PA zugeteilt. Das Prinzip des gegenseitigen Lernens wird so institutionalisiert. Sollte der EU-/Nicht-EU-Mitgliedsaspekt eine Rolle gespielt haben, ist die Vermutung richtig, dass die EUSDR auch unter Gesichtspunkten der externen Governance verortet werden kann.[807]

Den alten EU-Staaten Deutschland und auch Österreich fiele so eine Führungsrolle innerhalb der EUSDR zu, da sie über die größte Expertise und Erfahrung innerhalb der EU Regularien verfügen.

Jede PA hat eine bestimmte Anzahl von Aktionen und Projekten, die allerdings in Umfang und Beschreibung weit auseinander gehen. Innerhalb einer PA ist es das Ziel, Schwerpunktthemen in Aktionen und Projekte zu unterteilen, was Abbildung 13 veranschaulicht.[808] Diese werden

[806] Alice Radzyner et al., "Österreich und die EU-Strategie für den Donauraum. Erfahrungen und Perspektiven im ersten Umsetzungsjahr," 2012, S. 15.

[807] „Since the basis of EU external action is usually the acquis communautaire, the ongoing constitutionalization of European Values and the deepening integration in traditional fields of domestic politics such as environmental, competition or immigration policy are also rapidly developing an external dimension, which consists in the attemt to transfer the EU's rules and policies to third countries and international organizations. It is this extension of internal rules and policies beyond formal membership that the notion of external governance seeks to capture." Sandra Lavenex und Frank Schimmelfennig, EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership (Hoboken: Taylor and Francis, 2013), S. 1.

[808] Grafik nach Alice Radzyner, Marlene Hahn, Jürgen Pucher, Peter Schneidewind und Paul Niederbichler, vgl. Fn. 806.

Verlag Dr. Kovač

dann mit Zielvereinbarungen (Milestones etc.) versehen, um den Erfolg eines Projektes auch zu messen. Allerdings gibt es in den wenigsten Fällen der EUSDR-Projekte solche Zielvorgaben.[809] Daher ist die Gefahr groß, dass Aktionen und Projekte, Zieldefinitionen und Akteure nicht zusammenpassen und die Governance-Leistung nicht an ihren Empfänger gehen kann, wie Abbildung 14 zeigt.[810] Es gibt keine Messinstrumente in der EUSDR, die nachweisen, inweit Akteure zur Erreichung der PA-Ziele im Einzelnen beitragen.[811]

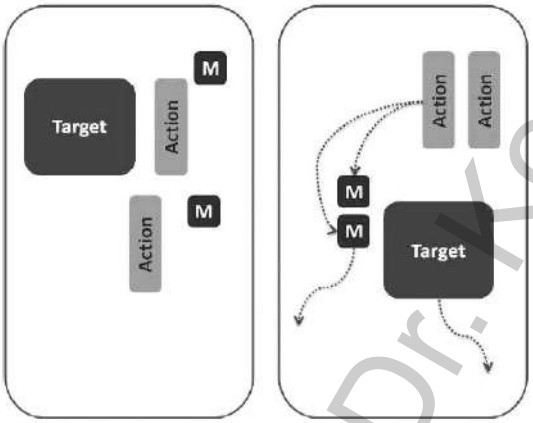


Abbildung 14: Fehlerhafte vertikale und horizontale Vernetzung innerhalb einer EUSDR-PA

In der EUSDR gibt es keine thematischen Hierarchien. Vielmehr soll ein integrativer Ansatz gefunden werden, der diametral gegenüberstehende Projekte miteinander verbindet. Dass diese Vernetzung sehr kompliziert ist, sahen auch die PACs/NCPs bei ihrem Jahrestreffen 2013 in Sofia. Sie fordern daher, mehr die strategischen Gemeinsamkeiten zu beachten und singuläre Projekte weniger zu verfolgen.[812] Hierbei sprechen sie auch an, dass die politische Unterstützung gerade diesen vernetzenden Aspekt behindert:

[809] Vgl. Kapitel 6.2.12 ab S. 250.
[810] Grafik nach Alice Radzyner, Marlene Hahn, Jürgen Pucher, Peter Schneidewind und Paul Niederbichler, vgl. Fn. 806.
[811] Ebd., S. 25.
[812] N. A., "3rd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: Summary of Discussion," 2013.

Verlag Dr. Kovač

In some cases there is a rather passive attitude, a lack of real commitment, low interest on the side of line ministries and/or insufficient continuity of support. Some line ministries are overburdened with other tasks and have no backing from hierarchy[.][813]

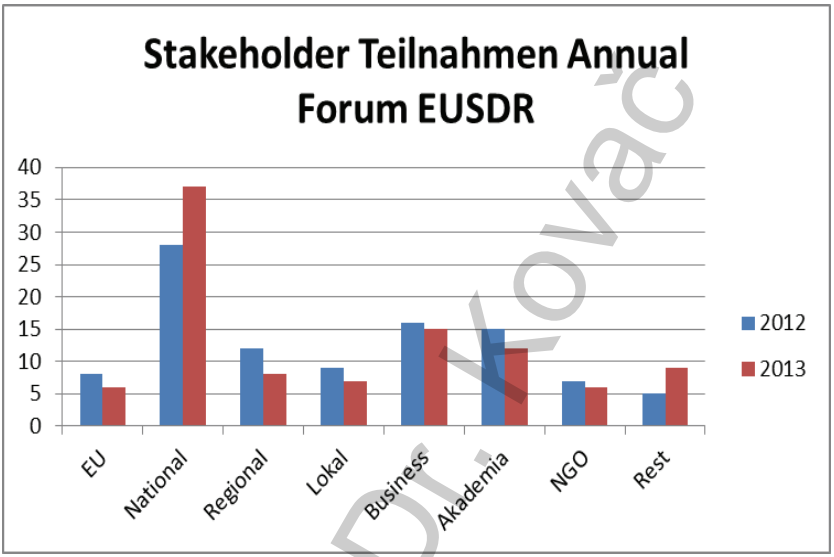


Tabelle 4: Teilnahme der Stakeholder an den EUSDR Annual Foren. Quelle: Eigene Darstellung

Es sind keine Spiegelabteilungen in den einzelnen Ländern vorgesehen, weshalb es an den NCPs und den SG-Mitgliedern liegt, Ergebnisse und Erkenntnisse in die einzelnen Ministerien der Heimatländer zu tragen. Nationale Akteure scheinen in einigen Fällen davon überzeugt, dass Makro-Regionale Interessen den nationalen Interessen entgegenstehen. Daher werden bürokratische Hürden geschaffen, um Ergebnisse der EUSDR nicht national implementieren zu müssen. Die PACs/NCPs schlagen daher mehr horizontale Treffen auf Makro-Regionaler Ebene vor und lassen gleichzeitig verlauten, dass es die gleichen Probleme auch auf

[813] Ebd., S. 3.

Verlag Dr. Kovač

vertikaler Ebene gibt: „Different partners on different levels can find it hard to cooperate.“ [814]

Dass die Einbindung der verschiedenen Ebenen in den ersten Jahren der EUSDR nicht gut klappt, zeigt auch Tabelle 4.[815] Hier wird deutlich, dass auch die großen Vernetzungstreffen der EUSDR-Stakeholder auf dem verschiedenen Jahrestreffen hauptsächlich von nationalen Akteuren genutzt wurden. Untere Ebenen scheinen keinen Zugriff auf die Ergebnisse und Erkenntnisse zu haben.[816] Die lokalen und regionalen Ebenen, aber auch Akteure der Zivilgesellschaft scheinen entweder keine Informationen über die EUSDR zu erhalten oder sehen sich so großen administrativen und organisatorischen Herausforderungen gegenüber, dass eine Teilnahme an den Jahresforen nicht möglich ist. Es stellt sich die Frage, wie diese Ebenen eingebunden werden können, wenn sich diese Hürden nicht verkleinern. PA10 hat gefordert, dass jede SG mindestens einen Vertreter der Zivilgesellschaft aufnehmen sollte, um diesen Sektor strukturierter einzubinden.[817] Da die PACs aber nicht der Weisung eines einzelnen PAC unterliegen, ist diese Forderung ohne Konsequenz. Ganze Gruppen von Governance-Empfängern sind so von der Governance-Leistung ausgeschlossen bzw. darauf angewiesen, dass ihre SG-Mitglieder und ihre NCPs sie über Partizipationsmöglichkeiten aufklären.

[814] Ebd., S. 2.

[815] Grafik nach eigener Darstellung auf Grundlage von Zusendungen der Teilnehmerlisten durch die Kommissionsmitarbeiter.

[816] Dieses Bild bestätigt auch Gábor Schneider in seinern Untersuchung über die Einbindung der Zivilgesellschaft in der EUSDR. Vgl. Gábor Schneider und Stefan August Lütgenau vgl. Fn. 752.

[817] Kurt Puchinger, “PAC 10 – State of Affairs – current activities and projects,” in N.N. (Hg.), Representation of the State of Baden-Württemberg to the European Union (03.05.2013).

Verlag Dr. Kovač

Eine weitere große Herausforderung ist das neue Donauraum-Programm im Rahmen von INTERREG. Wie hier die Vernetzung zwischen dem neuen Strukturraum und der EUSDR sein wird, ist Ende 2014 noch Spekulation und wird zwischen den einzelnen Akteuren ausgehandelt. Vor allem die PACs machen deutlich, dass sie bei der Aufstellung des Donauraumprogrammes mitbestimmen wollen.[818] Hier ist die Verbindung zum LoR zu ziehen. PACs schlagen vor, die Vernetzung zwischen den Initiativen so zu verknüpfen, dass EUSDR-Projekte bei Aufrufen des Donauraumprogramms bevorzugt werden, bzw. dass PACs vor einem Aufruf so rechtzeitig informiert werden, dass sie Projekte passgenau auf einen Aufruf zuschneiden können. Hierbei wird die Frage danach aufgeworfen, was mit Schwerpunktbereichen geschehen soll, die nicht direkt im Donauraumprogramm gefördert werden. Es steht durchaus die Frage der Auflösung einiger PAs im Raum. So schreibt die Kommission: "However, it cannot be guaranteed that EUSDR will receive Technical Assistance of the European Parliament in the next years."[819] Auch steht zur Debatte, ob die PACs als Institution aus Geldern des Donauraums bezahlt werden sollen, damit eine nachhaltige Arbeit gewährleistet werden kann. Das Problem hierbei ist allerdings, dass die PACs dann selbst ein Projekt wären, was sie rein strukturell nicht sind. Die PACs fordern daher die Kommission auf, ein Konzept zur Integration von EUSDR und Donauraumprogramm vorzulegen. So schreibt PAC10:

> Concluding, the PACs propose that the Commission seriously reflects the future TA financing conditions for PACs from 2015+, including feasible alternatives to the foreseen integration of the future TA into the forthcoming ETC

[818] PACs fordern "informed, involved, considered as importand stakeholders, invited to meetings." N. A., vgl. Fn. 729, S. 4.
[819] Ebd.

Verlag Dr. Kovač

Danube Program (e.g. outsourcing of TA administration, but still direct link between EC and PACs – contents check).[820]

Die Kommission spielt den Ball zurück an die Mitgliedsstaaten. Regionalkommissar Hahn hat hierzu Stellung genommen: „I want to see the priorities of the Danube Strategy in our next generation of Regional funds programming and firmly embedded in the national, regional and local priorities in every one of the 14 countries involved."[821] Die dahintersteckende Logik der Kommission ist eindeutig: Die Mitgliedsländer müssen sich über den Stellenwert der EUSDR bewusst werden und untereinander aushandeln, wie die EUSDR und das Donauprogramm zu einander stehen. So klagt die Kommission indirekt mehr Unterstützung von den Mitgliedsstaaten ein und zwingt diese, sich mit Fragen der EUSDR stärker und strukturierter auseinanderzusetzen.

6.3.5 EUSDR-Struktur: Institutionelle Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge

Die wichtigsten Abmachungen zur institutionellen Ausgestaltung der EUSDR wurden von der Kommission bei einem PAC/NCP-Treffen in Rumänien im Januar 2012 getroffen. Dort präsentierte die EU eine Liste an Anforderungen (Deliverables), an welche sich die PACs zu halten haben. Diese beinhalteten: den Aktionsplan mit Milestones, Lead Roles und Deadlines zu operationalisieren; fünf bis zehn neue Projekte zu identifizieren und fünf bis zehn existierende Projekte deutlicher zu kommunizieren; eine Steering Group einzusetzen, die sich zweimal im Jahr trifft; Stakehol-

[820] Kurt Puchinger, "Role and Tasks of the Priority Area Coordinator & Reflection on future Technical Assistance facility: Position Paper for PAC meeting in Sofia/Draft compiled by several PACs," 2013, S. 2.

[821] Johannes Hahn. Zitiert in Attila Ágh, vgl. Fn. 361, S. 2.

Verlag Dr. Kovač

der-Seminare auf PA-Ebene abzuhalten; sowie eine Webseite aufzusetzen.[822] Zusätzlich wurde eine Target-Liste für jede PA vorgestellt.[823] Der Druck auf alle teilnehmenden EUSDR-Staaten wurde zusätzlich erhöht, indem die EU die SG-Teilnahmelisten jeder PA einforderte.[824] Die PACs haben in ihren PA-Berichten auf diese Vorgaben der Kommission reagiert. Der gesamte Prozess der EUSDR wurde damit von Anfang an sehr strukturell organisiert.

Österreich veröffentlichte 2012 ein weiteres Non-Paper und stellte es allen anderen Nationen zur Verfügung.[825] Es unterstrich damit seine Führungsrolle und stellte sich als nationales Gesicht der Strategie dar. Österreich fordert in diesem Papier bereits früh eine bessere strategische Ausrichtung der EUSDR und stellt die Frage nach dem Ownership der Strategie. Es gibt noch keinen Konsens zwischen den teilnehmenden Staaten und der EU dazu, wer die Hauptverantwortung für die Strategie am Ende trägt. Österreich fordert schon 2012 mehr Absprachen zur Steuerung und schlägt eine „emerging multi-annual EUSDR vision ("overall strategic approach")" und eine "appropriate overall guidance during 2012 ('Actors and Governance')" vor. Zu beiden Regeländerungen und neuen Konsensabmachungen ist es bisher nicht gekommen.

Verlag Dr. Kovač

[822] Europäische Kommission, vgl. Fn. 685, und Europäische Kommission, „EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) Roadmap for an Action" (30./31.01.2012).

[823] Europäische Kommission, „EU Strategy for the Danube Region: List of Targets" (30./31.01.2012).

[824] Europäische Kommission, vgl. Fn. 680.

[825] N. A., "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) 'Building-blocks of common understanding for setting the 2012-course' Discussion paper for the EC-NCP-PAC meeting on 30/31 January 2012 in Bucharest (non-paper prepared by Austria)," 2012.



Abbildung 15: INTERREG-VB-Programm 2014–2020 – Donauraum

Die institutionelle Ausgestaltung der EUSDR beruht auf der Prämisse der dreifachen Negation. Allerdings ist festzustellen, dass diese Vorgaben früh in Frage gestellt wurden.[826] Folgende Erkenntnisse lassen diese Schlussfolgerung zu:

- Alle PAs sind aufgefordert, eine Steering Group einzurichten. Die Form dieses ständigen Forums variiert je nach eigener Regelsetzung der PACs. Dass aber mindestens zwei Treffen pro Jahr stattfinden sollen, lässt auf eine verregelte institutionelle Ausgestaltung schließen. Diese Regeln induzieren wiederum Erwartungshaltungen von Akteuren, die in Konsensabmachungen gipfeln. Diese Strukturen sind zwar nicht auf europäischer Ebene verankert. Im Sinne einer in Kapitel 2.5 (ab S. 71) vorgestellten Reskalierungsdebatte um die

[826] Vgl. Johann-Jakob Wulf, vgl. Fn. 646.

Verlag Dr. Kovač

Etablierung einer neuen Makro-Regionalen Ebene in der EU kann man jedoch durchaus von einer neuen Struktur sprechen und die SGs als neue Kooperationsformen bezeichnen. Allerdings sind sie nicht eigenständig, ihre Wirkung ist abgeleitet vom Wohle der Mitgliedsstaaten, die dorthin Akteure entsenden müssen. Tun sie dies nicht, gibt es auch keine SGs. Einige PACs haben sich Guidelines für die Arbeit in ihren SGs gegeben. Am Beispiel von PAC10 sind die SG-Guidelines gut nachvollziehbar.[827]

Verlag Dr. Kovač

[827] Es gibt unterschiedliche Formen, Mitglied einer SG in PA10 zu sein, z. B. als Repräsentant eines EUSDR-Staates mit Stimmrecht, Beobachter oder „members with an advisory capacity." Alle EUSDR-Staaten werden gleich behandelt, unabhängig von ihrem EU-Mitgliedstatus, und können maximal zwei SG-Mitglieder zur PA entsenden. SG-Mitglieder sind für die Außenwahrnehmung der PA-spezifischen Themen in ihren Heimländern zuständig und sollen einen sektorübergreifenden Ansatz in ihren Heimatministerien verfolgen. Alle Entscheidungen in PA10 müssen im Einklang getroffen werden und sind gültig, wenn mindestens die Hälfte der EUSDR-Länder Repräsentanten zur entsprechenden SG-Sitzung geschickt haben. Vgl. PA10 – EUSDR, "Priority Area 10 'To Step up Institutional Capacity and Cooperation' of the European Union Strategy for the Danube Region (EUSDR), Guidelines for the Functioning of the Steering Group," 2012. http://www.danube-capacitycooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp, Zugriff im Juni 2013.

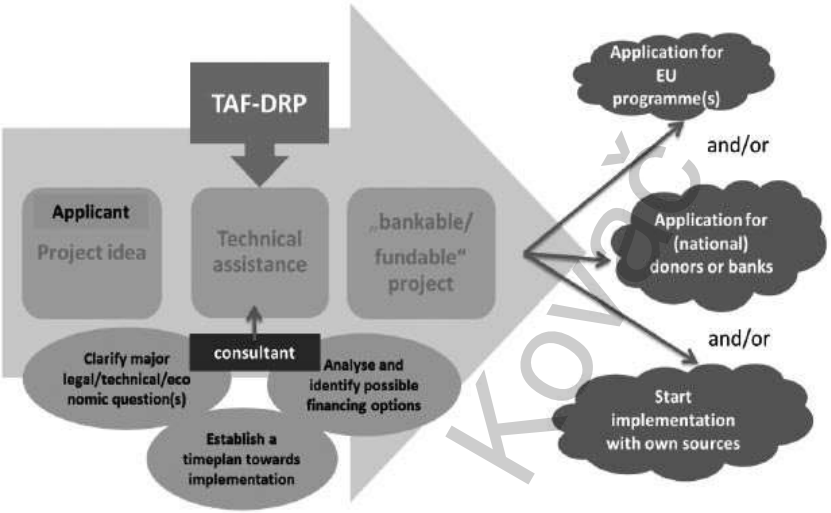


Abbildung 16: Technical Assistance Facility for Danube Region Projects

- Europäische Förderstrukturen werden an die Makro-Regionalen Strategien angepasst. Das neue INTERREG-V-Donauraumprog ramm bildet deckungsgleich den Raum der EUSDR ab, wie Abbildung 15 zeigt.[828] Die Verzahnung von Donauraumprogramm und EUSDR wird von der EU befürwortet, die immer wieder die Länder anmahnt, die EUSDR in den operationellen Programmen und den Partnerschaftsabkommen zu beachten. Die Forderung der PACs, bei den Calls des neuen INTERREG-V-Programms frühzeitig informiert zu werden bzw. diese mitzugestalten, unterstreicht den Eindruck der Vermischung Donauraumprogramm/EUSDR.

[828] Interreg, „Der Interregraum Donau", http://www.interreg.de/INTERREG 2014/DE/Service/Informations-undBildmaterial/Karten/Karten.html, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

- Fragen der Finanzierung der Projekte standen bei den PACs bereits früh auf der Agenda. Sie schlugen bei einem Meeting im Januar 2012 drei Finanzierungsmöglichkeiten vor:
- einen Danube Finance Dialogue (a "brokerage" to match-make (i) projects with (ii) sources of finance); eine kleine Technical Assistance Implementation Facility (a "Jaspers light" called Danube Implementation Facility, to work up project ideas technically to the point where they can seriously be financed); einen Danube Innovation Fund ("a financing facility to make finance more easily available, e.g. blending grants and loans, which fills gaps not covered by other instruments").[829] Die Frage der Finanzierung der EUSDR wurde durch PA10 institutionalisiert, die damit auch auf die Donaufinanzierungsstudie der Unternehmensberatung Metis Vienna reagierte.[830] Neben eines Danube Financing Dialogs durch PA10, existiert seit Sommer 2013 die Technical Assistance Facility for Danube Region Projects (TAF-DRP). PAC10 definiert das Ziel der TAF-DRP:

> The TAF-DRP is an EU grant scheme to develop project ideas relevant to the EU Strategy for the Danube Region into "bankable/fundable" project concepts. Bankable/fundable projects are mature enough to either apply for funding from donors (private, public) and/or to EU programmes, and/or to start implementation with own resources.[831]

[829] N. A., "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: The Danube Financing Framework," 2012.

[830] Dort heißt es: „Therefore a Danube Region small project fund should be established possibly outside the SF [Structural Funds] framework and should support such projects at a very early stage." In: Peter Schneidewind, Marlene Hahn und Alice Radzyner, vgl. Fn. 678.

[831] Vgl. Abbildung 16. Zitat und Abbildung bei PA10 – EUSDR, "TAF-DSR," http://www.danube-capacitycooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp, Zugriff im Juni 2013.

Verlag Dr. Kovač

Der erste Call erfolgte am 10.09.2013.[832] PAC10 beschreibt diese Facility nicht als "ultimate solution", trotzdem werden "small-scale projects" mit einer sogenannten "in-kind contribution", also keiner monetären Unterstützung, gefördert. Diese "in-kind contribution" sind pro gefördertes Projekt 25 000 Euro für sechs Monate im Wert von Beraterstunden.[833] Diese Berater werden europaweit ausgesucht.[834] PAC10 nennt sich selbst die Managing Authority für dieses Thema. Der erste Call beinhaltete 21 Anträge, von denen 13 befürwortet wurden. Außer PA5 und PA11 konnten alle anderen PAs ein Projekt platzieren.[835] Die Statistik zeigt, dass österreichische Projekte in mindestens vier Fällen einen Antrag bewilligt bekommen haben. Unter den PAs war die PA7 mit drei Projekten am erfolgreichsten in der Antragstellung.[836] Über die Verteilung der Lead-/Projektpartner kann zum Zeitpunkt dieser Untersuchung aus den Unterlagen keine Aussage getroffen werden.

6.4 Governance-Akteure[837]

6.4.1 EUSBSR-Akteure: Rollenverständnis

45 % der Priority Area Coordinators (PAC) und Horizontal Action Leaders (HAL) berichten, dass sie von ihrer regulären Arbeitszeit nicht mehr

[832] PAC10 bezieht sich damit auf eine in seiner PA geforderte Aktion "To examine the feasibility of a Danube Investment Framwork."

[833] Siehe Abbildung 16: Technical Assistance Facility for Danube Region Projects.

[834] "This has been made to avoid further administration costs. Therefore we launched a Europe-wide call for networks of consultants who are able to support project owners in different fields[.]" Kurt Puchinger, vgl. Fn. 820.

[835] PA10 – EUSDR, "TAF-DRP – First Call. Overview of project ideas slected by the TAF-DRP Managing Authority," 2012, http://www.danube-capacity cooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp., Zugriff im Juni 2013.

[836] Die Verteilung ist: Österreich (4), Serbien (2), Ukraine, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Deutschland/Baden-Württemberg, Slowakei und Kroatien (je 1).

[837] Alle im Text genannten Tabellen finden sich im Anhang 15 ab S. 316.

Verlag Dr. Kovač

als 25 % der Zeit für ihre Aufgaben als PAC/HAL investieren. 25 % berichten, dass sie die Hälfte oder mehr als die Hälfte ihrer Zeit für die Makro-Regionalen Belange aufbringen, was mit einer Professionalisierung der Arbeitsabläufe einhergehen könnte. So oder so zeigt sich, dass die Arbeit als PAC/HAL auf den normalen Arbeitsumfang der PACs/HALs aufgeschlagen wurde.

Die Governance-Leistungserbringung steht daher bei den PACs/HALs nicht im Vordergrund ihrer Arbeit. Dies heißt, dass das Kollektivgut der Aktionen und Projektumsetzungen mit weiteren Kollektivgütern in einem Wettbewerb steht. 70 % der PACs/HALs haben weitere personelle Unterstützung (zwischen einer und drei Personen, auch Teilzeit) bei ihren Aufgaben. Die Hälfte der PACs/HALs sind der Meinung, dass ihre Position keine Vollzeitstelle werden sollte, 45 % sind dafür. Es reicht bei vielen PACs laut eigener Auskunft die administrative Kapazität, die Arbeiten als PAC/HAL zu erledigen.

Das feste Prinzip der Steering Groups (SGs) gibt es in der EUSBSR erst seit dem Aktionsplan 2013. Zusätzlich wurde das System der Focal Points eingeführt. Im Sommer 2013 waren bei fast 20 % der befragten PACs/HALs noch keine SGs installiert, ein PAC berichtet von virtuellen SG-Meetings. Die bereits laufenden SGs hingegen treffen sich ca. zweimal im Jahr. Aus nationalen Ministerien kommen ca. zwei Drittel der teilnehmenden SG-Mitglieder, wobei die reguläre Teilnahme (50 % oder mehr Attendance Rate) bei unter 50 % liegt (45 %).

Es spricht gegen das Prinzip der vertikalen und horizontalen Integration der Makro-Regionalen Strategien, dass regionale und lokale Stakeholder so wenig bzw. gar nicht in die Arbeit der PAs/HAs einbezogen werden. So können die Governance-Adressaten die Governance-Leistung nicht direkt abrufen und müssen sich auf die Informationsweitergabe der PACs/HALs verlassen. Die geringen Teilnehmerquoten in den SGs liegt vermutlich an

Verlag Dr. Kovač

den zeitlichen, finanziellen oder thematischen Problemen der einzelnen Länder liegt.

6.4.2 EUSBSR-Akteure: Funktion

Rund 62 % der PACs/HALs sind zwar Angestellte von nationalen Verwaltungsstellen, aber 55 % sehen sich als Repräsentanten ihrer Makro-Region, 40 % als Repräsentanten ihrer nationalen Verwaltung, siehe Tabelle 11. Nur 27 % fühlen sich den Ideen der Makro-Region verschrieben, 15 % geben an, dass der Beruf am Anfang attraktiv war.

Das die Werte der ministeriellen Repräsentation und der Überzeugung dahinter so weit auseinander liegen, kann ggf. dadurch erklärt werden, dass PACs/HALs die Idee der Makro-Regionalen Strategien grundsätzlich gut finden, die Umsetzung aber nicht. PACs/HALs scheinen demnach kaum Probleme mit dem Prinzip der territorialen und funktionalen Steuerung der PAs/HAs zu haben. Dass jedoch nur jeder vierte PAC/HAL aus thematischen Gründen PAC/HAL geworden ist, spricht gegen eine thematische Expertise der PACs/HALs, sondern für politische Gründe der personellen Auswahl.

Die überwiegende Mehrheit der PACs/HALs (62 %) hat einen sozialwissenschaftlichen Ausbildungshintergrund. Technischen oder juristischen Hintergrund geben nur 26 % an. Fast zwei Drittel (65 %) haben während ihres Studiums Zeit im Ausland verbracht und können damit bereits früh internationale Erfahrung aufweisen. 34 % wurden als PAC/HAL von ihren Vorgesetzen beauftragt. 70 % denken, dass "Ability and Expertise" ausschlaggebend für ihren Job waren. Seniorität gaben immerhin 30 % als Auswahlfaktor an. Die hohe Quote bei "Ability and Expertise" kann bedeuten, dass die thematische Zusammenarbeit für viele EUSBSR-Administrationen einen wirklichen Mehrwert bedeutet und deswegen Spezialisten mit der Arbeit betraut werden.

Verlag Dr. Kovač

32 % der Befragten können sich nach der Arbeit als PAC/HAL durchaus eine Weiterbeschäftigung in einer supranationalen oder internationalen Position vorstellen. Diese Einschätzung muss nach der Benennung zum PAC/HAL erfolgt sein, da auf die Frage der Jobauswahl nur 3 % angaben, dadurch einen Karrieresprung zu machen. Eine gute Leistung als PAC/HAL in der Makro-Regionalen Strategie kann laut der Einschätzung der Befragten ggf. zu einem Karrieresprungbrett werden (40 %). Beide Daten zusammen (Attraktivität und Karrieremöglichkeiten am Beginn der Arbeit sowie mögliche Karrierechancen während der Befragung, also etwa vier Jahre nach Verabschiedung der EUSBSR) zeigen, dass die Aufgabenattraktivität der PACs/HALs gestiegen ist.

Bezüglich des Verständnisses ihrer Funktion (Tabelle 10) im Multi-Level-Governance-System der EUSBSR konnten die PACs/HALs mehrere Aufgabengebiete ankreuzen.[838]

Es fällt auf, dass sich nur 20 % als Konfliktberater sehen, obwohl bei der Vielzahl von unterschiedlichen Themen in den SGs von verschiedenen Konflikten auszugehen ist. 25 % der PACs/HALs lehnen diese Rolle sogar explizit ab (strongly disagree). Nur jeder Dritte (30 %) PAC/HAL gibt an, dass es zu Konflikten innerhalb seiner PA komme. Hierbei werden, wenn auch zu einem geringfügigen Prozentsatz (5 %), Konflikte mit den Working Groups und unter den PAs/HAs genannt. Mit Vertretern von nationalen Regierungen gibt es in 15 % der Fälle Konflikte. Dass PACs/HALs keine Konfliktlöser sein wollen, kann bedeuten, dass sie ihre Vermittlerrolle so gut ausführen, dass es noch nicht zu einer Frustrationsphase auf der Ebene der PAs/HAs gekommen ist. Dies ist in Anbetracht der vielfältigen Überarbeitungen der Aktionspläne sehr unwahrscheinlich. Eher ist zu erwarten, dass es eine generelle Gelassenheit gegenüber den Thematiken der EUSBSR im Allgemeinen und der PA im

[838] Einteilung nach Rainer Danielzyk, vgl. Fn. 41, S. 24f.

Verlag Dr. Kovač

Besonderen gibt und so Konflikte vielleicht gar nicht groß auftreten. Sollte dieses Desinteresse der SG-Mitglieder strukturell angelegt sein, dann kann die Multi-Level-Governance-Ebene der Makro-Regionalen Strategien kein eigenständiges Subjekt in der EU werden.[839] Die Makro-Region wird keine eigene Enscheidungsmacht entwickeln, sondern immer von externen Ebenen und Entscheidungen abhängig sein. Sie wird daher nicht „spaces for politics" sein können, sondern immer nur eine Diskussionsplattform.[840]

In Bezug auf das PAC-/HAL-Aufgabenspektrum ergibt sich in Tabelle 12 folgendes Bild: Nur 25 % geben an, dass sie sich mit Fragen der finanziellen Ressourcen beschäftigen. Dieser Wert überrascht, weil gerade die bessere Nutzung von vorhandenen finanziellen Mitteln ein Ziel der EUSBSR war und ist. Netzwerken gehört zu den Hauptaufgaben eines PAC/HAL. Er muss die Balance zwischen den Einzelinteressen halten und die Netzwerkergebnisse an die Kommission weiterleiten. Er müsste demnach ein besonderes Interesse an der Funktionsfähigkeit seiner PA haben. Das immerhin fast jeder zweite PAC (45 %) mit der Projektentwicklung und -steuerung zu tun hat, entspricht nicht den eigentlichen Aufgaben des PAC/HAL. Er soll Projekte und Partner koordinieren, nicht eigene in das Netzwerk einspeisen. Gegebenenfalls würde so seine Unabhängigkeit in Frage gestellt werden. Es gibt aber von Seiten der Governance-Empfänger ein großes Bedürfnis an Hilfe durch die PACs/HALs. Daraus lässt sich erneut die hohe Komplexität der EUSBSR ableiten, da Governance-Empfänger offensichtlich nur unter großen Schwierigkeiten in der Lage sind, das Governance-Kollektivgut zu empfangen. Würde es ein Anreizsystem geben, das PACs veranlasste, Vorzeigemodelle zu entwickeln,

Verlag Dr. Kovač

[839] Vgl. Diskussion bei Andy Pike, "Editorial: Whither Regional Studies?," Regional Studies 41, Nr. 9 (2007), S. 1145.

[840] Vgl. „spaces for politics" bei Caitríona Carter und Romain Pasquier, vgl. Fn. 30, S. 182.

um Projekte und Aktionen schnell als Leistungsgut anzubieten, könnte ggf. ein Policy-Wettbewerb zwischen den PAs entstehen.[841] Policy-Wettbewerbe könnten so Lernprozesse in die gesamte Makro-Region diffundieren lassen und Anreize für neue Lösungen schaffen.

Da sämtliche Äußerungen über die effektive und effiziente Kooperation unter 60 % liegen, kann von einer generell verbesserungswürdigen Koordination der Strategie ausgegangen werden.

Die Kommunikationsstudie von Interact Turku hat ergeben, dass besonders die große Informationsflut die Durchführung der Managementaufgaben erheblich blockiert. Sie stellt fest: „[There is] too much information coming from too many different sources […] [There is] a lack of clear communication mechanism for communication"[842] zwischen allen Beteiligten. Sie empfehlen eine deutliche Effektivitätssteigerung des kommunikativen Verhaltens der PACs/HALs durch eine bessere inhaltliche und strukturelle Kommunikationsstratgie. Hierbei stellt Interact Turku auch fest, dass dies nicht alleine von den PACs/HALs geleistet werden kann, und nimmt die Kommission mit in die Verantwortung. Nur die Kommission sei in der Lage, staatlich angepasste Kommunikationsstrategien der Mitgliedsländer anzustoßen und zu koordinieren.[843]

Auch innerhalb einer PA/HA und besonders zu anderern PAs/HAs ist die Koordination schwerfällig. Besonders schlecht scheint die Koordination mit den lokalen Administrationen zu sein, was zum einen auf deren

[841] Vgl. Standortwettbewerb und Anbiertwettbewerb sind im Falle der Makro-Regionalen Strategien nicht durch den PAC/HAL zu beeinflussen. Vgl. Arthur Benz, „Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb", in: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 118f.

[842] Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 4.

[843] Vgl. Ebd., S. 9ff.

Verlag Dr. Kovač

mangelnde Verwaltungskapazitäten schließen lässt, zum anderen aber auch darauf, dass diese gar nicht strukturiert eingebunden werden. So oder so kommen Governance-Adressaten nicht an das jeweilige Governance-Gut. Dies ist umso mehr zu erwarten, als bei der Besetzung der PAs ebenfalls festgestellt wurde, dass untere Verwaltungsebenen nicht in der PAs vertreten sind. Sie sind also weder persönlich aktiv noch werden sie von den PACs/HALs erreicht. Je höher die Ebene ist, desto besser ist die Koordination zwischen der Ebene und den PACs/HALs. Dass weniger als die Hälfte die Struktur ihrer eigenen PA und auch die generelle Struktur der EUSBSR effizient und effektiv finden, ist verwunderlich, sind doch die PACs/HALs selbst in der Lage, die Arbeit in ihrer PA zu steuern. Wahrscheinlich ist, dass die Arbeit in den PAC-/HAL-Sitzungen gut verläuft, die Teilnehmer aus den nationalen Parlamenten die Ergebnisse dann aber nicht in ihre Verwaltungen transferieren bzw. ohne klares Mandat an einer SG-Sitzung teilnehmen. Dies könnte sich mit der Einführung von SGs in allen PAs ändern.

6.4.3 EUSBSR-Akteure: Institutionelle Ausgestaltung

Da PACs/HALs in ihrer täglichen Arbeit am ehesten mit den Auswirkungen der dreifachen Negation zu tun haben, sind ihre Einschätzungen zu Herausforderungen (Tabelle 13) und Chancen (Tabelle 15) dieser institutionellen Ausgestaltung von großem Interesse. Klar wird, dass die finanziellen Ressourcen den PACs/HALs sehr zu schaffen machen. Das steht im Widerspruch zur weiter oben getroffenen Aussage, dass die PACs/HALs relativ wenig Zeit damit verbringen, finanzielle Ressourcen zu suchen. Problematisch ist ebenso die fehlende Unterstützung (beide 80 %) der politischen Institutionen. Ein PAC/HAL bestätigt diese Problematik auf Anfrage per Mail:

> Since 1 December I have left my mission as [Anonym] in the EU strategy for the Baltic Sea Region due to lack of financing for the mission.

Auf eine weitere Nachfrage wurde folgende Antwort nachgereicht:

Verlag Dr. Kovač

> The reason is very simple. There is no technical assistance available any more. We as [Anonym] has spent more than three years trying to get financing to cover the costs for the work, and it is according to [national – Anonym] law not possible to use local/regional tax payers money to cover a mission that is on EU level. We have also tried to get financing from the national level but their opinion is that these costs have to be covered by EU and not by the member states. If the member states should cover the costs for PACs and HALs some of the poorer countries might not have the possibility to participate. EU-level and national level are both arguing that there will be possibilities to apply for TA-money in the next Baltic Sea Programme, but the TA-money in that programme will only cover "additional costs" and no staff costs. As there is no sustainable financial solution for the mission the politicians had to take the decision to leave. The situation is similar for other HALs and PACs from the regional and local level, but some of them are now taking "time out" to investigate if there might be other financial possibilities in the future.[844]

Finanzielle Hürden können also laut dieses PAC/HAL sogar zur Beendigung der PAC-/HAL-Aufgaben und damit auch zum Ende der Makro-Regionalen Strategien führen. Wenn sich keine finanziellen Mittel für die Fortführung der Arbeiten finden, droht die formal als grundlegend herausgestellte dreifache Negation den gesamten makro-regionalen Ablauf zu stören. Bereits früh hat die EU erkannt, dass es ohne Bereitstellung von Kapazitäten schwierig wird, die Arbeit an den Makro-Regionalen Strategien durchzuführen.[845] Passiert ist auf diesem Gebiet jedoch wenig.[846] Politische Entscheidungen gegen eine Auflösung der dreifachen Negation sind sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene gefallen. Trotzdem will keiner dieser beiden Ebenen für eine mögliche neue Ebene finanziell aufkommen. Dies ist umso erstaunlicher, da angegeben wird, dass die

[844] Mailwechsel zwischen dem Autor und einem PAC/HAL im Ostseeraum vom 06.03.2014.

[845] So stellt Regionalkommissarin Hübner bereits 2009 fest: „[T]he Commission is ideally placed to take on a coordinating role – if – the necesssary ressources can be found." Danuta Hübner, vgl. Fn. 506.

[846] Alain Roggeri, "Embedding EUSBSR in 2014–2020 Programming period." (Vilnius, 21./22.03.2012).

Verlag Dr. Kovač

Expertise bei allen Beteiligten sehr hoch, eine funktionale Arbeit also möglich ist. Auch die Komplexität sehen nur 30 % der PACs/HALs als Herausforderung.

Die schwierige Kommunikation ist ebenso eine große Herausforderung für die PACs/HALs. Hier gibt es Verbindungen zu ihrem eigenen Kommunikationsverhalten. Da das fehlende Interesse von Stakeholdern (35 %) ebenfalls als Hürde angegeben wird, ist zu vermuten, dass die oben genannte schlechte Einbindung der regionalen und lokalen Ebene an den Ressourcen ebensolcher scheitert, da die PACs laut eigener Aussage die fehlende Einbindung als negativ beschreiben.

Postitiv scheint die Wahrnehmung der Region als Makro-Region zu sein (65 %), was ggf. Rückschlüsse auf eine gesteigerten Ostseezusammenhalt, die weiter oben besprochene Identifizierbarkeit, zulässt.[847] Das Ziel der Kommission, finanzielle Mittel besser an den Ostseeraum zu binden, ist nicht aufgegangen, geben doch nur 25 % der PACs/HALs dies als Mehrwert der Ostseezusammenarbeit via Makro-Regionen an. Dass die Genese und Implementierung von Projekten nur bei 50 % bzw. 40 % liegt, ist laut HA Involve darauf zurück zu führen, dass PACs/HALs nicht wissen, wer mit wem in welchen Projekten zusammenarbeiten könnte und sollte. Aus diesem Grund wurden neue Positionen wie die Focal Points geschaffen und die neue Querschnittsanalyse der PAs erarbeitet (die beide in Kapitel 6.3.1 ab *S.* 286 vorgestellt werden), um die Vernetzung der einzelnen Projekte sichtbarer zu machen. Außerdem haben PACs/HALs aufgrund der oben festgestellten knappen Zeit wenig Ressourcen, Projektanträge zu bearbeiten und ggf. zu begleiten, um eine gute Implementierung zu gewährleisten.[848] Wegen der Projektauswahl und

[847] Vgl. Kapitel 6.2.1 ab S. 166. Vgl. auch Bernd Henningsen, "On Identity – No Identity: An Essay on the Constructions, Possibilities and Necessities for Understanding a European Macro Region: The Baltic Sea," 2011.

[848] Jan Martinsson, vgl. Fn. 77, S. 2.

Verlag Dr. Kovač

Umsetzung stehen die PACs/HALs bereits von mehreren Seiten in der Kritik.

So schreibt das regionale ScanBalt Network in einem Brief an die Kommission:

> Therefore the role of PAC's in approving and assessing flaghships has to be reconsidered as there may be the risk that they cannot fulfill basic criteria for being neither impartial nor independent. This may lead to serious critics and mistrust and be harmful for the otherwise important tasks of PACs.[849]

6.4.4 EUSBSR-Akteure: Kommunikatives Verhalten

Aus Tabelle 16 sind mehrere Dinge in Bezug auf das kommunikative Verhalten der PACs/HALs abzuleiten. Die Kommission ist ein wichtiger Partner und den Argumenten wird zu starkes Gewicht (100 %) beigemessen. Das Gewicht von nationalen Argumenten ist ebenfalls sehr hoch (90 %), was dafür spricht, dass nationale Entscheidungsträger einen sehr großen Einfluss auf die PACs/HALs ausüben. Dieser Fakt wird nicht immer positiv aufgenommen. So argumentieren einige Wissenschaftler wie etwa Rostoks für eine noch stärkere Rolle der Kommission insgesamt.[850]

Andere EU-Institutionen wie z. B. das Europäische Parlament spielen keine entscheidende Rolle bei der Arbeit der PACs/HALs. In Anbetracht der Tatsache, dass die ursprüngliche Idee einer EUSBSR 2006 vom Parlament ausging, dieses nun aber gar nicht mehr in Erscheinung tritt, ist diese Entwicklung beachtenswert. Es hat womöglich einen so starken inner-supranationalen Institutionenwechsel gegeben, dass der Initiator der Strategie bei der Implementierung und Konsumierung keine Rolle mehr

[849] ScanBalt Wolfgang Blank und Peter Frank, "Concerning the Action Plan, European Union Strategy for the Baltic Sea Region." Brief an Johannes Hahn, EUSBSR Team, DG Regio, High Level Group, PAC's, F. P.L. PAC Focal Points, National and Regional Authorities, September 21, 2012.

[850] "The involvement of the European Commission in the drafting and implementation of the Strategy is a fruitful approach, but is significantly limited by the perserverence of national interests and the European Commission's self-relegation to the status of a facilitator[.]" Tom Rostoks, vgl. Fn. 452, S. 9.

Verlag Dr. Kovač

spielt. Dies kann ggf. auf die Ressourcen der Kommission zurückgeführt werden.

Auch die Kommunikation mit dem Co-PACs/HALs wird nur mit 65 % Relevanz genannt. Noch weniger Kommunikation gibt es mit PACs/HALs aus der gleichen Makro-Region (50 %).[851]

Es ist fraglich, wie hier ein sektorübergreifender Ansatz geschaffen werden kann – zumal die Werte für andere PACs/HALs bzw. Mitglieder von SGs recht niedrig sind.

Diesen Punkt, die nicht vorhandene Querschnittskommunikation, sehen auch Stakeholder aus dem Ostseeraum als sehr kritisch an. So schreibt ScanBalt:

> The structure of the action plan appears rather complicated and with a lack of interconnection between Priority Areas (PA's). It can unfortunately give the impression of "fence bilding" around specific areas leading to rigidity and sub optimization.[852]

Zwei Dinge lassen sich daraus ableiten: Es wird hier überdeutlich, dass es sehr wenig Querschnittskommunikation zwischen den PACs/HALs gibt. Der neue Aktionsplan vom Februar 2013, der explizit die Netzwerkmatrix als Neuerung hervorhebt, um eine bessere Vernetzung zu gewährleisten, greift im Sommer 2013 noch nicht. Hier wird der weitere Verlauf der Strategie zeigen, wie die Vernetzung nach einer längeren Implementierungsphase aussieht, da die Institution (die PAs/HAs in diesem Fall) den Grad der Kopplung der Akteure bestimmt.[853]

[851] Dieses Problem sah Ozolina schon 2010: "However, relations with their counterparts in other countries of the BSR are lagging behind, which can lead to compartmentalization, nationalisation and privatization of some areas of cooperation." Žaneta Ozolina, vgl. Fn. 488.

[852] ScanBalt, Wolfgang Blank und Peter Frank, vgl. Fn. 849.

[853] Vgl. Tanja Börzel, "Was ist Governance?", Berlin, 2006, S. 4. http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, Zugriff im Mai 2011.

Verlag Dr. Kovač

Das gleiche Muster gilt für SG-Mitglieder der eigenen PA/HA (50 %), andere PAs/HAs (5 %), Repräsentanten der Zivilgesellschaft (45 %) und lokale Gebietskörperschaften (25 %). Folgerichtig wird auch auf die Argumente der unteren Ebenen nicht viel Gewicht gelegt. Es ist erneut nicht ganz klar, ob die unteren Ebenen keine Kapazitäten aufbringen können, um sich einzubringen, oder ob sie vom PAC/HAL nicht beachtet werden.[854] Auch internationale Organisationen, die Fachexpertise liefern könnten, werden nur in 50 % der Fälle kontaktiert, obwohl gleichzeitig ihre Expertise zu 70 % Gehör findet.

Alle diese Zahlen lassen den Schluss zu, dass es sich bei der Institution des PAC/HAL um eine im Multi-Level-Governance-System höher gelegene Ebene handelt, die sehr wenig Kontakt mit Stakeholdern im unteren administrativen oder zivilgesellschaftlichen Bereich hat.[855] Die vertikale und horizontale Vernetzung der PACs/HALs ist nachweislich nicht besonders ausgeprägt, obwohl Netzwerken von den PACs/HALs selbst als die Arbeit mit der höchsten Zeitintensität angesehen wird. Diese Einschätzung wurde schon früh getätigt und hält sich bis heute durch.[856]

HAL Martinsson (HA Involve) stellt eine grundsätzliche Schwierigkeit der PACs/HALs heraus, indem er feststellt: „PACs do not know the vertical structure of each country which means that they do not know whom to contact in the different member regions.“[857] Auch hier zeigt sich, dass die neue Netzwerkmatrix der Kommission im Sommer 2013 noch nicht ausreichend gegriffen hat.

Kaum Kommunikation gibt es zu PACs aus anderen Makro-Regionen (85 % geben „seldom“ oder „very seldom“ an). Die Arbeit und Struktur

[854] Dass die mangelnde Kapazität der unteren Ebenen ein großes Problem für die PACs/HALs ist, bestätigt auch HA Involve, Jan Martinsson, vgl. Fn. 77, S. 2.

[855] Besonders die fehlende Einbindung der lokalen Ebene wird kritisiert von: Jan Martinsson, vgl. Fn. 788.

[856] Inese Grumolte, vgl. Fn. 5, S. 278.

[857] Jan Martinsson, vgl. Fn. 77, S. 2.

Verlag Dr. Kovač

der EUSDR, die ja z. B. in Bezug auf die Rolle der Steering Groups in den Priority Areas Ideen zu Ostseestrukturen und -prozessen liefern könnte, ist nicht von Interesse.

6.4.5 EUSBSR-Akteure: Generelle Einschätzung der PACs/HALs

Fast alle PACs/HALs sehen Makro-Regionale Strategien als sinnvolles Mittel, um regionale Kooperationen zu verbessern, was sich mit Daten der Analyse von HAL Martinsson und den Ergebnissen dieser Umfrage hinsichtlich der tatsächlichen Einbindung der unteren Ebenen nicht vereinbaren lässt.[858]

Nur jeder zweite PAC/HAL (50 %) ist davon überzeugt, dass sich die EUSBSR positiv auf die Mittelabsorption aus Brüssel auswirkt. Gar nicht überzeugt sind die Ostseevertreter von der Idee, das ganze Territorium der EU mit Makro-Regionalen Strategien auszustatten (20 %).

Schwendes Führungsrolle wird weder positiv noch negativ angeführt. Fast jeder zweite PAC/HAL gibt an (55 %), dass Nichtmitglieder der EU wenig Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess haben. Die kaum vorhandene Involvierung Russlands wird damit bestätigt. Insgesamt wird ein sehr positives Bild der Strategien gezogen, 75 % geben an, dass sie einen positiven Mehrwert insgesamt, aber auch in Hinblick auf eine verbesserte Governance-Struktur sehen. Diese und auch die Einschätzung, dass Makro-Regionale Strategien die regionale Kooperation verbessern, ist in Anbetracht der geringen Einbindung und der geringen Beachtung regionaler und lokaler Akteure in die SGs (siehe Tabelle 16) nicht nachzuvollziehen. Es ist anzunehmen, dass der Wunsch einer verbesserten Governance-Struktur und einer engeren Vernetzung der Ebenen Vater des Gedanken der Makro-Regionalen Strategien ist. Die tatsächliche Struktur

[858] Vgl. Kapitel 6.3.2 ab S. 299 und Erkentnisse aus Kapitel 6.4.3 ab S. 330 sowie Kapitel 6.4.4 ab S. 333.

Verlag Dr. Kovač

und das tatsächliche Kommunikationsverhalten zeigen jedoch ein anderes Bild.

6.4.6 EUSDR-Akteure: Rollenverständnis

Gut 91 % der Priority Area Coordinators (PACs) in der EUSDR haben personelle Unterstützung für ihre Aufgaben als PAC (zwischen 1 und 3 Personen, auch Teilzeit). Dies zeigt, dass die EUSDR-Länder die Arbeit der PACs auch administrativ unterstützen. 46 % der PACs berichten, dass sie von ihrer regulären Arbeitszeit nicht mehr als 25 % für ihre Aufgaben als PAC investieren. Die Aufgaben als PAC nehmen demnach einen sehr kleinen Stellenwert im täglichen Arbeitsalltag der entsprechenden Personen ein. Es kann aber auch sein, dass die unterstützenden Kräfte diese Arbeitsbelastung verringern. Die Arbeit als PAC ist zusätzlicher Natur. Dies stört die Befragten nicht. 46 % der Befragten sind der Meinung, dass die Position des PAC keine Vollzeitstelle rechtfertige, nur 36 % sind dafür. Dies ist in Anbetracht der gewaltigen Erwartungen an die Arbeit der PACs von allen Seiten eine erstaunliche Selbsteinschätzung.

Steering Groups (SGs) sind bei der EUSDR von Anfang an vorgeschrieben. SGs treffen sich ca. zweimal im Jahr (91 %, wobei ein PAC keine Antwort hinterlassen hat). Die SGs setzen sich zu 90 % aus nationalen Vertretern der Ministerien zusammen und haben bzgl. der regelmäßigen Teilnahme (50 % oder mehr Attendance Rate) einen Wert von 45 %. Daraus sind zwei Dinge abzuleiten. Zum einen ist die Einbindung der nationalen und regionalen Partner sowie Partner aus dem Bereich der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft sehr gering. Das Governance-Gut wird so nur indirekt an die Governance-Adressaten weitergeleitet. Das Netzwerk der Priority Area (PA) ist bei den SGs aufgrund der sehr nationalen Besetzung funktional eingeschränkt. Andere Ebenen als die nationale können ihren Beitrag hauptsächlich in den Working Groups (WGs) einbringen. Ob und inwieweit die Ergeb-

Verlag Dr. Kovač

nisse aus diesen Treffen allerdings bei den SG-Mitgliedern Beachtung finden, lässt sich nicht sagen. Zum anderen ist für viele Nationen nur die Arbeit der eigenen PA von Interesse. SG-Mitglieder zu anderen PAs zu schicken, scheint jedoch schwieriger. Dies mag an thematischem Desinteresse oder an finanziellen bzw. administrativen Gründen liegen. So oder so kann innerhalb der SG nicht von einem vertikalen Integrated Approach gesprochen werden.

6.4.7 EUSDR-Akteure: Funktion

Im Donauraum haben fast die Hälfte der PACs einem technischen oder juristischen Studien- oder Ausbildungshintergrund. Aus dem sozialwissenschaftlichen Bereich kommen nur 36 %. 18 % waren während ihres Studiums im Ausland, was mit der politischen Situation bis 1989 zu tun hat. Im Donauraum wurden 58 % der PACs hierarchisch von ihrem Vorgesetzten benannt und unter 20 % (17 %) fanden die Aufgabe zu Beginn attraktiv. 73 % sehen sich als Repräsentanten der Makro-Region. Als Vertreter ihrer Regierung sehen sich 64 %. Dies ist in Anbetracht der geringen Akzeptanz des Donauthemas erstaunlich: Nur 8 % fühlen sich der EUSDR-Idee "committed." Die tägliche Beschäftigung mit dem Raum erhöht auch die Identifizierung mit ihm. Tabelle 20 lässt vermuten, dass das Interesse an den Aufgaben als PAC mit der Zeit wächst und am Anfang schlicht nicht vorhersagbar war. Fast 91 % der Befragten gaben an, dass ihre Fachkenntnisse ausschlaggebend für die Benennung zum PAC gewesen sein müssen. Dies spricht für eine hohe Sachkenntnis der PACs und lässt auf eine sektorale Besetzung der PAs schließen. Dafür spricht auch, dass Seniorität nur von 9 % als Kriterium der Besetzung genannt wurde. Hier wäre die Einschätzung der SG-Mitglieder wichtig, die urteilen könnten, ob eher das politische oder das thematische Auftreten eines PAC den Erfolg einer PA bestimmt. Nur 21 % der Befragten können sich eine Arbeit in einer internationalen oder supranationalen Organisation vorstellen. Die Arbeit als PAC kann karrierefördernd sein, allerdings

Verlag Dr. Kovač

erhoffen sich die Befragten eher einen Schritt auf der nationalen Karriereleiter. Die Verbundenheit zur eigenen nationalen Behörde ist hier besonders ausgeprägt: 73 % der PACs sind Mitarbeiter nationaler Verwaltungsstellen. Auch hier zeigt sich, dass es nicht zu einer Vermischung der Ebenen auf Makro-Regionaler Ebene kommt, sondern dass in den PAs die nationalen Interessen überwiegen. Eine eigene Makro-Regionale Ebene müsste eigene Interessen entwickeln und alle PA-Vertreter müssten sich als Makro-Regionale Akteure verstehen. Hierzu war eine Befragung der SG-Mitglieder geplant, die wegende mangelnder Teilnahme der Akteure leider keinen repräsentativen Charakter hatte.

Im Donauraum ist auffällig, wie Tabelle 18 auf S. 493 zeigt, dass sich keiner der befragten PACs als Konfliktmanager sieht.[859] Diese Aufgabenbeschreibung ist gar nicht mit der Rolle eines PACs zusammenzubringen, obwohl die Anzahl an SG-Teilnehmern und Thematiken dies hätte vermuten lassen. Immerhin geben nur 18 % der PACs an, dass es zu Konflikten innerhalb der PA kommt, und wenn, dann am meisten mit Vertretern der nationalen Regierungen. Die meisten PACs verstehen sich als Netzwerker und verbringen ihre Zeit mit der Sichtung von Dokumenten.

Die geringe Zahl der akquirierten finanziellen Förderung lässt darauf schließen, dass auch PACs nicht genau wissen, wie und woher Geldmittel für Projekte aufgebracht werden können, oder aber, dass es um das Thema Finanzen bei ihrer Arbeit gar nicht geht. Dies widerspricht aber den Analysen der PA-Berichte in Kapitel 6.2.12 (ab S. 250) und Kapitel 6.2.13 (ab S. 259).

Die Koordination innerhalb einer PA funktioniert sehr gut (82 %), was ggf. auf die frühere Etablierung der SG zurückzuführen ist. Dafür spricht

[859] Einteilung nach Rainer Danielzyk, vgl. Fn. 41, S. 2f.

Verlag Dr. Kovač

auch die generelle Zufriedenheit mit der eigenen PA (55 %). Dass die lokale Ebene so schlecht abschneidet, ist im Donauraum auf Grund der sehr zentral geführten Staaten und der geringen bis gar nicht beachteten Einbindung dieser Gruppen in die Arbeit der SG nicht überraschend. Trotzdem liegt hier ein Kernproblem bei der Zusammenarbeit zwischen Governance-Erbringern, Durchführern und Adressaten vor. Die schlechte Einschätzung der allgemeinen Governance-Architektur (27 %) mag mit der bereits herausgearbeiteten Hyper-Komplexität zu tun haben. Die Kommission ist laut Dokumentenstudie die wichtigste Schaltzentrale in den Makro-Regionalen Strategien, obwohl die Kommunikation mit den europäischen Institutionen so gering ist. Dass hier nur 25 % angeben, zufrieden mit der Governance-Architektur zu sein, spricht stark gegen den strukturellen Austausch von PA und europäischen Institutionen.

6.4.8 EUSDR-Akteure: Institutionelle Ausgestaltung

Die PACs im Donauraum sehen die EUSDR mit vielen Herausforderungen konfrontiert, können aber auch Chancen erkennen, wie Tabelle 22 und Tabelle 25 zeigen. Der Donauraum hat in Bezug auf die finanzielle Ausstattung der Strategie Schwierigkeiten (82 %). Die politische Unterstützung geben 55 % der Befragten als Herausforderung an. Dies mag zeitlich bedingt sein, da die Donaustrategie 2013 noch recht jung und die Aufmerksamkeit für sie sehr hoch war. 64 % empfinden die Strategie als sehr komplex. Wenn selbst zentrale Figuren wie die PACs dieses Problem haben, ist anzunehmen, dass untere Ebenen bzw. Stakeholder aus dem akademischen, zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Sektor noch viel größere Probleme mit der Struktur der Strategie haben. 37 % geben an, dass das Interesse der Stakeholder nicht besonders hoch sei. Auch auf diese beiden Erkenntnisse mag zutreffen, dass die PACs noch nicht lange in der Struktur der Makro-Regionalen Strategien arbeiten und dass Informationen bzgl. dieser neuen Form der Zusammenarbeit noch nicht an untere Ebenen kommuniziert wurden. Allerdings war die

Verlag Dr. Kovač

EUSDR zur Zeit der Befragung schon 2,5 Jahre alt und mehrere Stakeholderkonferenzen waren durchgeführt worden. Die Frage danach, wie PACs das Interesse der Stakeholder steigern können, wird eine Herausforderung in den kommenden Jahren sein.

Wirkliche Chancen außer der erhöhten Aufmerksamkeit der politischen Institutionen für den Raum sehen die PACs fast nicht. Das nur 18 % von einer verbesserten Finanzierung der Region ausgehen, hinterlässt die Frage, ob es für das Ziel der besseren Mittelallokation und Absorption zum Ende des Finanzhaushaltes 2007–2014 nicht etwas spät war. Auch bessere Projekte besser zu implementieren sehen die PACs nicht wirklich als Chance, nur jeweils 27 % geben dies als Mehrwert der Strategien an. Was dann genau die Zusammenarbeit im Donauraum durch eine EUSDR ausmacht, lässt sich so nicht sagen.

6.4.9 EUSDR-Akteure: kommunikatives Verhalten

Tabelle 23 lässt Aussagen bzgl. des kommunikativen Verhaltens der PACs im Donauraum zu. Hervorstechend ist hier das extrem schwache Kontaktverhalten mit der Kommission (18 %), obwohl die Argumente der Kommission große Beachtung finden. Auch alle anderen EU-Institutionen werden sehr wenig kontaktiert (9 %). Die Kontaktrate mit dem entsprechenden Co-PAC oder PACs aus anderen PAs ist ebenfalls niedrig. Es ist anzunehmen, dass es eine sehr schlechte bzw. keine Querschnittskommunikation gibt. Auch zu den eigenen SG-Mitgliedern gibt es wenig (18 %) Kontakt. Trotzdem ist der Einfluss der Argumente der SG-Mitglieder für die Gestaltung der PAs sehr wichtig (82 %).

Es gibt kaum Kontakt (73 % geben an “seldom” bzw. “very seldom”) zu PACs/HALs aus anderen Makro-Strategien, obwohl es viele Länder im Donauraum gibt, die bereits dabei sind, Mitglieder der Adriatisch-Ionischen Strategie zu werden.

Verlag Dr. Kovač

Auch ist nicht nachvollziehbar, warum es kaum Kontakt zum Ostseeraum gibt, der explizit immer wieder als Blaupause für den Donauraum angesehen wird. Es wäre anzunehmen gewesen, dass das gegenseitige Voneinander-Lernen von den Beteiligten höher eingeschätzt wird.

Die sehr schwache Verbindung zur Zivilgesellschaft wurde von Anfang an kritisiert und spiegelt sich im Kommunikationsverhalten der PACs.[860] Gleiches gilt für die Einbindung der lokalen Ebene. Entsprechend wenig Gewicht wird auf die Argumente der unteren Ebenen gelegt, obwohl in Bezug auf den Place-based Approach die Kommission im Aktionsplan geschrieben hatte:

> In terms of history and culture, people throughout the Danube region have a shared heritage. As appropriate, the strategy should use these ties as levers to promote further cultural and civil society cooperation. The regional and local level has an important role to play in this context"[861]

Entweder schaffen es die unteren Ebenen nicht, den Kanal der PACs und damit der Strategie zu bedienen, oder sie werden vom PAC nicht eingeladen, sich zu beteiligen. Dass auch internationale Organisationen mit 18 % sehr wenig eingebunden sind, mag daran liegen, dass es oftmals keine vergleichbar wichtigen Organisationen wie z. B. HELCOM im Ostseeraum gibt. Gleichwohl werden ihre Argumente hoch geschätzt.

6.4.10 EUSDR-Akteure: Generelle Einschätzung der PACs

Im Donauraum wird ein positiver Effekt der Strategien erwartet, wie Tabelle 24 zeigt. Hier gibt es zwischen alten und neuen Staaten wenig Konflikte im Führungsfragen, auch wenn sich BW als Führungspol herausgestellt hat. Die Donau-PACs sind davon überzeugt, dass es mehr Makro-Regionale Strategien geben sollte.

[860] Vgl. Stefan Lütgenau, vgl. Fn. 650.
[861] Europäische Kommission, vgl. Fn. 611, S. 26.

Verlag Dr. Kovač

Dies hat aller Voraussicht nach den Grund, dass viele dieser Staaten bereits an einer zweiten Strategie mitwirken (Alpenraum und Adria-Ionische See) und sie daher das Konzept der Makro-Regionalen Strategien weiter unterstützen. Dass hier jeder Zweite angibt, dass Nicht-EU-Mitglieder wenig Einfluss auf den Entscheidungsfundungsprozess haben, ist ggf. darauf zurückzuführen, dass die Aktivitäten der Nicht-EU-Länder sehr unterschiedlich sind. Serbien gilt generell als sehr starker Partner. Andere wie Bosnien und Herzegowina oder Moldau werden als nicht präsent beschrieben. 73 % sehen eine Aufwertung der Makro-Regionalen Strategien in der neuen Finanzperiode. Es ist anzunehmen, dass die PACs sich erhoffen, vom neuen INTERREG-Programm Donau zu profitieren. 82 % sind davon überzeugt, dass sich die regionale Kooperation im Donauraum wegen der Makro-Regionalen Strategien verbessern wird, trotz der geringen Einbindung regionaler Stakeholder in die Arbeit der PAs.

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

7 Governance der Makro-Regionalen Strategien speziell – Das Instrument der territorialen Governance in den deutschen Bundesländern

Die Bundesländer werden entlang von fünf Dimensionen der territorialen Governance untersucht.[862] Abbildung 8 auf S. 134 zeigt, dass Deutschland in fünf Förderräumen der ETZ-Programme (Alpen, Nordsee, Ostsee, Mitteleuropa und Nordwesteuropa) und in beiden Makro-Regionalen Strategien vertreten ist.

Hierbei teilen sich die Regionen verschiedene Prioritätsbereiche mit dem Bund. Im Ostseeraum übernimmt Mecklenburg-Vorpommern den Bereich Tourismus (PA Tourismus), Hamburg den Bereich Bildung (PA Bildung zusammen mit der Nordic Association in Schweden), Schleswig-Holstein den neuen Bereich Kultur (PA Kultur zusammen mit Polen). Der Bund koordiniert den Bereich Biodiversität (PA Bio). Im Donauraum koordiniert BAY den Bereich Biodiversität (PA6 zusammen mit Kroatien) und BW den Bereich Wettbewerb (PA8 zusammen mit Kroatien). Der Bund ist im Bereich Sicherheit (PA11 zusammen mit Bulgarien und BAY) aktiv. Die deutschen Regionen dürfen sich im Rahmen der EUSBSR und der EUSDR engagieren, da das Karlsruher Abkommen von 1975 ihnen

[862] Zur Methodik der Interviewführung vgl Kapitel 1.1 (ab S. 10). Die Zahlen in den Klammern verweisen auf die Zitatnummern der Interviews, welche auf besondere Anfrage beim Autor nachgeschlagen werden können. Speziell zum Verhältnis zwischen ETZ-Raum Ostsee und EUSBSR vgl. Europäische Kommission, vgl. Fn. 57, S. 202f. Hierbei hat die Kommission festgestellt, dass die Vernetzung ETZ-Raum–EUSBSR aus deutscher Sicht aufgrund der zeitlichen Einsetzung der Strategie schwierig, aber dennoch effektiv war.

Verlag Dr. Kovač

quasi außenpolitische Kompetenzen einräumt und sie so transregional agieren dürfen.[863]

Die deutschen Regionen sind angehalten, sich aktiv bei der Umsetzung der EU2020-Ziele zu engagieren. In diesem Zusammenhang wird auch die Beteiligung an den Makro-Regionalen Strategien aufgefasst. Dass die EU2020-Ziele auf nationale bzw. regionale Ziele heruntergebrochen werden, wird von Deutschland aus verschiedenen Gründen begrüßt.[864] Hierbei gilt das Subsidiaritätsprinzip, was in diesem Fall bedeutet, dass auch innerhalb Deutschlands eine „regional differenzierte Umsetzung" der Strategien möglich ist.[865] Dabei zeichnen sich die Regionen durch eine große Gestaltungsvarianz aus.

7.1 Territoriale Governance-Dimension: Coordinating actions of actors and institutions

Die territoriale Governance-Dimension "Coordinating actions of actors and institutions" setzt sich aus drei Indikatoren zusammen: *Governing Capacity*, *Leadership* sowie *Subsidiarity*. Diese Dimension gibt Auskünfte über die Koordinationsleistungen und Machtverteilungen der Akteure. Hierbei spielt die Frage nach *Kapazitäten* (Organisationsfähigkeiten, Er-

[863] „Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung nachbarschaftlicher Fragen: Bonner Abkommen", in: Bundesgesetzblatt, vgl. Fn. 320.

[864] Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, „Umsetzung und Wirkung der Strategie 'Europa 2020' in den deutschen Regionen: BMVBS-Online-Publikation", 24/2012. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/ON242012.html, Zugriff im Mai 2013.

[865] Ebd., S. 9.

Verlag Dr. Kovač

gebnissicherung und Überprüfung sowie Integration von neuen Plattformen bzw. Akteuren) eine große Rolle. Um effektiv zu steuern, braucht es daher finanzielle, persönliche und administrative Ressourcen. Die Fähigkeit zu führen bedeutet, die Akteure und Institutionen visionär zu leiten und zu motivieren, um Ergebnisse zu erzielen. *Führung* kann dabei zentral oder dezentral erbracht werden. Hierbei steht das Prinzip der *Subsidiarität* im Vordergrund. Tabelle 5 (auf S. 368) stellt die positiven und negativen Einflussfaktoren der territorialen Governance der deutschen Regionen in Hinblick auf diese Dimension gegenüber.

7.2 EUSBSR-Indikatoren: Governing Capacity, Leadership and Subsidiarity

In Bezug auf die erste Governance-Dimension lässt sich feststellen:

- Deutschland ist aufgrund seiner föderalen und geographischen Struktur mit seinen Regionen in der EUSBSR beteiligt (291, 300, 326). Durch die Involvierung Deutschlands sowohl auf der regionalen Ebene der Länder als auch der nationalen Ebene des Bundes hat Deutschland ein doppeltes Gewicht, das aber nicht immer gleichgerichtet eingebracht wird. Es gibt auch aus diesem Grund keine einheitliche deutsche „Ostseestimme". Deutschland als Ganzes sieht sich nicht als nördlicher Staat und daher auch nicht in einer Führungsrolle innerhalb der EUSBSR (130, 204, 250, 254, 307).[866] Die nördlichen Bundesländer hingegen sehen sich vorrangig als Vertreter der Ostseeregion und nicht zwangsweise als deutscher Block in Brüssel (332).

[866] „Deutschland ist präsent, aber nicht sichtbar". Tobias Etzold, vgl. Fn. 421, S. 7. Etzold stellt diese Sichtweise auch in Zusammenhang mit der Ablehnung Deutschlands, die ND als außenpolitisches Forum der EUSBSR zu nutzen, weil Deutschland sich nicht als nordisch versteht.

Verlag Dr. Kovač

- Deutschlands Rolle in der Ostseeregion hat sich nach der Übernahme der CBSS-Präsidentschaft 2011/2012 deutlich gewandelt (143). Durch die Einbindung des Bundes in die EUSBSR wurden innerdeutsche Führungsfragen in Bezug auf die Ostseeregion neu gestellt, Strukturen sollten entflochten werden (301).[867] Daher organisierte Deutschland während seiner Präsidentschaft auch diverse Meetings von Ostseeinstitutionen gleichzeitig. Auch das High-Level-Group-(HLG-)Treffen zwischen der EUSDR und der EUSBSR wurde in Berlin durchgeführt. Dies zeigt, wie sehr Deutschland an einer integrativen Auslegung der Makro-Regionalen Strategien interessiert war.[868] Bund und Region mussten sich somit gemeinsam engagieren, der Bund im CBSS und die Regionen in der EUSBSR.[869] Die Rolle des Bundes, der primär für die Ostseetage in Berlin 2012 und die gesamte Präsidentschaft verantwortlich war, nahm über dieses nationale Engagement die Regionen in die Verantwortung, da Berlin die Ostseekoordination bei den Bundesländern sah und weiterhin sieht (306). Die Regionen wurden so motiviert, sich stärker einzubringen, da sie das politische Backup aus Berlin wahrnahmen. Zum stärkeren Engagement im Ostseeraum hat auch beigetragen, dass sowohl die Kanzlerin als auch der Bundespräsident aus der Ostseeregion stammen (161, 188, 215).[870]

[867] Auswärtiges Amt, „Deutsche Ostseeratspräsidentschaft 2011/2012".

[868] Vgl. Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, vgl. Fn. 485, S. 14.

[869] Tobias Etzold, „Deutsche Ostseepolitik im Zeichen der europäischen Schuldenkrise: Deutschland kann von einer engen Zusammenarbeit in der Ostseeregion nur profitieren." SWP Aktuell 47 (August 2012).

[870] So wurde z. B. das CBSS-Treffen im Mai 2012 in Stralsund abgehalten, Angela Merkels Wahlkreis. Vgl. Hamburger Abendblatt, "CBSS-Gipfel in Stralsund", http://www.abendblatt.de/region/article106570940/Medwedew-kommt-zu-Ostseeratsgipfel-nach-Stralsund.html, Zugriff im November 2013.

Verlag Dr. Kovač

- Den deutschen regionalen Akteuren ist bewusst, dass sie – anders als ein Nationalstaat – im Ostseeraum aus hierarchischen Gründen keine Politik alleine betreiben können. Sie stellen fest, dass ihre Regionen nur in einem interregionalen Netzwerk erfolgreich handeln können, da ihnen sonst die Kapazitäten, besonders im personellen Bereich, fehlen (15, 16, 23, 31, 70, 73, 88, 253). Die Kommission involvierte diese Netzwerke früh in die Ausarbeitung der Strategie und suchte ihren Input (294). Vor allem die Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), die Informal Baltic Sea Group (IBSG), der Ausschuss der Regionen (AdR) und die Ostseeparlamentarierkonferenz werden als Koordinationsforen im Agenda-Setting-Prozess genannt (9, 15, 35, 46, 235, 311).
- Die institutionellen Kapazitäten der Bundesländer für die EUSBSR sind sehr gering. Kein Akteur beschäftigt sich in seiner Arbeitszeit ausschließlich mit der EUSBSR. Ein Stakeholder gab an, dass er sich trotz großer struktureller Verantwortung nur 15 % seiner Zeit mit der Strategie beschäftigen könne (97). Bei vielen Akteuren herrscht Verwunderung darüber, dass in anderen Ostseeländern Vollzeitstellen für die EUSBSR bestehen (252).[871] Forderungen nach Vollzeitstellen im eigenen Ministerium sind daher auch die Folge dieser Feststellungen (262). Neben der personellen Ausstattung ist auch die finanzielle Verfasstheit der Regionen ein Kriterium dafür, ob und wie sie sich in die EUSBSR einbringen (22). Dies hat auch Auswirkungen auf Dienstreisen und damit auf den persönlichen Netzwerkausbau der Akteure (30).

[871] Vgl. Žaneta Ozolina, vgl. Fn. 488. Lettland hat z. B. eine interministerielle Arbeitsgruppe auf nationaler Ebene eingerichtet und damit sechs Punkte erreicht: Die EUSBSR ist integraler Bestandteil aller Ministerien, die regionalen Gegebenheiten werden auf nationaler Ebene beachtet, die subnationalen Partner werden in die nationale Politik eingebunden, die regionale Ownership wird gestärkt und das nationale Backup stärkt das regionale Committment.

Verlag Dr. Kovač

- Eine Folge dieser problematischen Finanz- und Personalstruktur sind vertikale und horizontale Koordinierungsschwierigkeiten (30, 122). Dies hat auch mit der fehlenden Beantwortung der Führungsfrage zu tun. Die Kommission hat sich im Laufe der Implementierungsphase der EUSBSR immer mehr den Mitgliedsstaaten zugewendet, was die Regionen bemängeln, da sie sich – trotz oben benannter Schwierigkeiten – in der Verantwortung für den Ostseeraum sehen (315, 325).
- Diese Komplikationen würden aber auch in anderen Regionen auftauchen. Die deutschen Vertreter können nicht erkennen, wie andere, wirtschaftlich schwächere Länder, die nicht in der Lage sind, ihre Strukturmittel abzurufen bzw. eine CO-Finanzierung von Projekten bereitzustellen, ohne zusätzliche Mittel und Strukturen in der EUSBSR aktiv werden sollen (45).
- Kontakte zur EUSDR sind wenig vorhanden, und wenn, dann ohne thematischen Austausch (122, 210, 243, 256). Auch Kontakte zu möglichen anderen Makro-Regionalen Strategien, z. B. zum Nordseeraum, sind selten, obwohl hier thematisch klarere Überschneidungen als zum Donauraum zu finden wären.
- Die Frage der Kompetenzverteilung in der EUSBSR auf deutschem Gebiet wird nicht zwischen den beteiligten Ebenen hierarchisch geregelt, sondern ist meistens Gegenstand informeller Regelungen zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und den Regionen. Diese informellen Prozesse zu verstehen, ist auch für teilnehmende Akteure nicht ganz einfach (324). Sie tun sich schwer, die verschiedenen Initiativen und damit die verschiedenen leitenden Akteure auseinander zu halten (281). Eine stringente Koordination sei jedoch Voraussetzung für die erfolgreiche Steuerung der EUSBSR.
- Ein Problem ist die interministerielle Quervernetzung zwischen den Häusern der regionalen Verwaltungen (223). Oftmals fällt es den

Verlag Dr. Kovač

Akteuren schwer, die EUSBSR in ihre tägliche Arbeit zu integrieren. Dies ist besonders der Fall, wenn die Leitung der EUSBSR nicht in derselben Abteilung verankert ist und das Engagement der Akteure auf Freiwilligkeit beruht (23, 265). Innerhalb der Ministerien müssen daher Ansprechpartner mit europapolitischer Erfahrung die EUSBSR antreiben und Führungsaufgaben übernehmen (284). Erst ein Anstoß von außen (z. B. durch ETZ-Programme) veranlasst die Ministerien dazu, auf regionaler Ebene enger zu kooperieren (32). Finanzielle Mittel scheinen hier ein Motor der Kooperation zu sein. Die EUSBSR hat diese Wirkung auf die Akteure noch nicht entfaltet, was an den nicht bereitgestellten Mitteln liegen kann. Es mag auch sein, dass die Komplexität der Strategie hierfür ein Grund ist (46). Die Arbeit mit der Strategie setzt eine intensive Beschäftigung mit dieser voraus (34), wozu aber wiederum die Zeit fehlt (42). Der Wille zur Koordination ist durchaus vorhanden, die nötige Kenntnis, wie dies im Multi-Level-Governance-System der EU thematisch und strukturell geschehen soll, fehlt jedoch.

- Auch auf Bundesebene ist die interministerielle Vernetzung nicht besonders ausgeprägt. Die Koordination zwischen den Ebenen innerhalb Deutschlands sei ineffektiv (118). Dies führte dazu, dass der Bund zu einer Veranstaltung zwei Akteure aus unterschiedlichen Verwaltungen schickte, ohne dass diese voneinander wussten (124).
- Daher sind einige regionale Akteure von der Koordinierung und Führungsleistung des Bundes enttäuscht, obwohl dieser auch unter fehlenden personellen Kapazitäten leidet (51). Die koordinierende Rolle des Bundes wäre den Akteuren aber in Fragen der Sicherheit aus Kompetenzgründen sehr wichtig (308). Bei der Verteilung und Koordinierung der Strukturfonds ist der Bund koordinierend wichtig, weshalb seine Stellung innerhalb der EUSBSR entscheidend ist (319).

Verlag Dr. Kovač

- Zwischen den transregionalen/transnationalen Ministerien ist die Koordination eine Herausforderung. Ministerium A aus einer deutschen Region kann in Ministerium B einer nationalen Behörde im Ostseeraum durchaus auf Schwierigkeiten stoßen, da man sich weder gegenseitig kennt noch als gleichwertige Behörde betrachtet (25). Lösungsvorschläge hierfür wären, ein eigenes Sekretariat für bestimmte thematische Zusammenarbeiten einzurichten, was jedoch strukturell von den Akteuren nicht gewollt ist. Um diesen Umstand zu beheben, wird die neue Position der Focal Points sehr begrüßt (72).
- Die Zusammenarbeit zwischen Kommission, Bund und Region wird als komplex beschrieben (99). Die Kommission versucht – im Falle Deutschlands – das Auswärtige Amt (AA) stark einzuspannen, da dieses nicht an einer thematischen Ausrichtung interessiert und damit ungebunden ist (95). Die Kommission wiederum ist mit der Arbeit der Mitgliedsstaaten unzufrieden, obwohl sie die Koordination auf nationaler Ebene angesiedelt hat. Bundesakteure berichten, dass sie mehr Engagement der Regionen fordern (96, 125). Die regionalen Akteure erwarten auf der anderen Seite von der Kommission eine koordinierende Rolle, um alle Akteure und Themen zusammenzuführen. Es wird in den Raum gestellt, dass die Kommission hierfür mehr Ressourcen zur Verfügung stellen müsste (40). Es ist, als wollten besonders die Regionen gerne mehr mit der Kommission kooperieren, um den Bund als nationale Steuerungseinheit zu umgehen. Der Zugang zur Kommission würde das Standing der Region in Brüssel erhöhen. Die Region würde so als internationaler Akteur und eigene Verwaltungseinheit im Ostseeraum wahrgenommen (77, 104, 246, 255, 275, 277, 282). Andererseits sind die EUSBSR-Akteure von den Forderungen der Kommission überfordert. Sie müssen Unterstützung aus anderen ministeriellen Abteilungen einholen,

Verlag Dr. Kovač

was wiederum aus personellen, zeitlichen und organisatorischen Gründen nicht gelingt (89, 257). Die Region befindet sich in einem Koordinierungsdilemma, weil die Governance-Rolle nicht klar ist.

- Den Regionen wollen als gleichwertig wahrgenommen werden (313). Sie erhoffen sich Unterstützung von der Kommission, wenn z. B. verschiedene nationale Stakeholder anderer Ostseeregionen sich in Steering-Group-Meetings nur unzureichend mit Kollegen aus regionalen Parlamenten austauschen. Dieses Problem sehen jedoch nicht alle Stakeholder: Einige stellen keinen Unterschied zwischen der Kommunikation Kommission–Nation, Nation–Region bzw. Kommission–Region fest (316).
- Die deutschen Stakeholder erkennen, dass es vor allem innenpolitische Gründe und die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft waren, die Schweden zur Führungsnation in der EUSBSR gemacht haben. Sie bewerten Schwedens Rolle und Auftreten als führende Nation im Agenda-Setting-Prozess jedoch kritisch (145, 158, 199, 213, 214, 288). Trotzdem wird die Rolle Schwedens, aber auch Finnlands, in der EUSBSR grundsätzlich positiv wahrgenommen, vor allem, wenn es um die Einbeziehung Russlands geht (168, 183, 133, 258).
- Obwohl die Regionen im Agenda-Setting-Prozess sehr stark ihre thematischen Positionen vertreten haben, hielten sie sich bei der Übernahme von Verantwortung in den PAs zurück (171). Das AA musste die Regionen überzeugen, in der EUSBSR überhaupt aktiv zu werden (132). Dies spricht gegen eine kohärente Implementierungsstrategie. Die Regionen hätten ohne eine aktive Teilnahme weder ihre territorialspezifischen Charakteristika in die Strategie einfließen lassen noch einen Lernprozess durchlaufen können (138).
- Am Ende zählte das Engagement einzelner Personen bei der Entscheidung dafür, welchen Themenschwerpunkt die Regionen

Verlag Dr. Kovač

verantworten sollten (149, 293).[872] Manche regionale Akteure beschweren sich darüber, dass die Kommission das Aufgabenspektrum der Akteure immer mehr erweitert (327). Grundsätzlich sind die Regionen aber mit ihrer eigenen Rolle – teils aus historischer Verantwortung – in der EUSBSR zufrieden und bescheinigen sich großes Engagement (140, 225).

- Dem Bund ist es sehr wichtig, keine raumplanerischen Kompetenzen an die EU abzugeben. Trotzdem plädieren einige Akteure dafür, dass sich die Raumplanung in der Konsequenz europäisieren sollte (237, 263). Dieser Widerspruch wurde in den Gesprächen nicht aufgehoben.
- Neben den Regionen gab es auch auf der Ebene der nationalen Bundesministerien wenig Interesse an einer freiwilligen Übernahme von EUSBSR-Themen. Verschiedene Ministerien fühlten sich von der Kommission getrieben, Lead-Positionen einzunehmen, da Deutschland finanziell und strukturell stark aufgestellt sei. Das Selbstbewusstsein deutscher Stakeholder war und ist aber so groß, sich nicht von der Kommission drängen lassen zu wollen (264). Führung wird hier nicht nach oben delegiert, sondern soll selbst geleistet werden. Dies hat vor allem zum Hintergrund, dass die nationalen Bundesministerien Bereiche verantworten, die in ihren Augen bereits gut vernetzt sind. In diesen Ministerien sind die Rolle der Kommission und die EUSBSR insgesamt sehr umstritten, weil zum Teil

[872] Als Vorbild wird oft Mecklenburg-Vorpommern genannt. Aber auch diese Region hat erst im Jahre 2012 eine wirtschaftliche Analyse ihres Prioritätsbereiches in Auftrag gegeben. PricewaterhouseCoopers, „Erarbeitung einer sozioökonomischen Analyse inklusive Stärken-Schwächen-Chancen-Risikoanalyse für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2014–2020“, 2012, http://www.europa-mv.de/cms2/Europamv_prod/Europamv/de/_Dokumente/soziokonomische_Analyse_EPLR_MV_%282014-2020%29_M-V_.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Mehrarbeit und Duplikationen mit bereits bestehenden Initiativen auszumachen sind (189, 274, 296). Vor dieser Gefahr warnt Deutschland in seinen Papieren immer wieder. So heißt es 2011: „[A]llerdings müssen auch weiterhin in erster Linie die regionalen Entwicklungsstrategien maßgeblich für den Einsatz der Strukturfonds und die Projektauswahl bleiben. Bürokratische Pflichten zum ‚Labelling' von Projekten oder zur Erstellung von Berichten sind zu vermeiden."[873]

- Um Doppelarbeit zu verhindern, wurde versucht, diese Initiativen und deren Leitthemen in die EUSBSR einzubeziehen (330, 339). Dies würde gerade auch vom AA unterstützt. Der Mehrwert der EUSBSR ist dadurch fraglich, da bereits vorhandene Projekte einfach einen neuen Deckmantel bekommen (333). Auf der anderen Seite wurde so das Makro-Regionale Prinzip der Integration vorhandener Strukturen praktisch umgesetzt (142). Ministerien, die nach diesem Prinzip arbeiten, sind mit der Arbeit des AA als führender innerdeutscher Instanz zufrieden. Regionen hingegen, die ggf. nicht auf bereits bestehende Ostseeinstitutionen zugreifen können, sind auf das AA angewiesen und tendieren eher zu missmutigen Äußerungen, wie weiter oben gezeigt wurde (150, 272). Offenkundig gilt auch hier, dass der Bund die Verantwortung für die EUSBSR in erster Linie bei den Regionen sieht.
- Positiv wurde die Rolle des AA bei der Überarbeitung des Aktionsplanes 2013 wahrgenommen, der zwar die Strategie noch einmal erweiterte, aber auch dazu führte, dass die neue PA Kultur

[873] Bundesministerium für Wirtschaft, „Gemeinsame Stellungnahme von Bund und Ländern zum Fünften Bericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt", 2011, S. 14, http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-stellungnahme-zum-vierten-bericht-der-ek,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf, Zugriff im Dezember 2013

Verlag Dr. Kovač

unter Schleswig-Holsteins Verantwortung kam (166). Damit wird deutlich, dass die Attraktivität einer PA-Leitung seit dem Beginn der EUSBSR zugenommen hat.[874]

- Die Rolle dieser neuen PA wird innerhalb Deutschlands jedoch auch kritisch hinterfragt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass es in der ND bereits ein Sekretariat für die Zusammenarbeit im kulturellen Sektor gibt und auch das CBSS mit ARS BALTICA eine kulturelle Institution hat. Hier stellt sich die Frage nach Duplikationen (283, 314).
- Innerhalb der regionalen und nationalen Ministerien und auf den verschiedenen Ebenen ist nicht klar, wer welche Leitungsfunktionen übernimmt. Das AA ist vom Grundsatz und auch aus Sicht der Kommission hierfür verantwortlich. Allerdings führt dies zu erheblichen Governance-Friktionen. Als ein Beispiel kann die Verteilung neuer ETZ-Gelder angeführt werden. Hierfür Verteilung ist in Deutschland das Wirtschaftsministerium verantwortlich, das in den deutschen Ausschüssen über die Mittelvergabe mit den Bundesländern debattiert (137, 236). Kommt jetzt die EUSBSR als weiteres Vergabekriterium dazu, muss auch das AA eingeschaltet werden. Die Regionen sind hier mit dem AA unzufrieden, da sie sich erhoffen, dass das AA sich mehr um eine bessere finanzielle Situation für die Ostseeregion bemüht (270). Die Bundesministerien wiederum sehen sich Schwierigkeiten gegenüber, zwischen Bundesländern mit und ohne Makro-Regionale Strategien zu vermitteln, ohne einige besser bzw. schlechter zu stellen (276, 278). Hier ist sehr viel

[874] Bestätigt wird dadurch die Einschätzung Rostoks' aus dem Jahr 2010: „This [die Bereitschaft von Regionen, eine Koordinatorenrolle zu übernehmen] may, however, change over time if countries recognize the coordination of priority areas as a major source of influence over allocation of financial resources and choice of flagship projects." Tom Rostoks, vgl. Fn. 452, S. 30.

Verlag Dr. Kovač

Koordinationsleistung der einzelnen Abteilungen zu erbringen, da unterschiedliche Führungsrollen aufeinander treffen.

- Auch auf höchster supranationaler Ebene ist nicht eindeutig, wer in Zukunft die Leitung in der EUSBSR übernehmen soll. Die Kommission versucht, die Führungsrolle der EUSBSR an die Mitgliedsstaaten zu übertragen, was die Regionen wiederum nicht begrüßen, weil das AA die EUSBSR nicht mit höchster Priorität behandelt und so Schwung aus dem Konzept verloren gehen könnte (174, 175, 244, 285). Den Regionen geht es sowohl um die Stärkung der eigenen Machtposition im System Bundesrepublik, als auch im System der Europäischen Union; sie spielen ein Two-Level-Game, indem sie versuchen, verschiedene Akteure und Ebenen gegeneinander auszuspielen bzw. aus beiden den größtmöglichen Nutzen zu ziehen.[875]
- Innerhalb der Kommission ist die DG Regio als leitende Abteilung nicht unumstritten. Einige Stakeholder berichten, dass sie auch mit anderen DGs in Bezug auf die EUSBSR Kontakt haben und dort oftmals Unkenntnis über die Strategie herrscht, was wiederum zu Frustrationen bei den deutschen Regionen führt (181, 184, 268, 280). Allerdings ist ihnen auch die Mammutaufgabe der Kommission bewusst, die mit extrem geringen Mitteln eine hohe vertikale und horizontale Führungsrolle innehat.
- Den Regionen fällt es schwer, thematische und strukturelle Änderungen an die Kommission weiterzuleiten und durchzusetzen. Dies mag mit dem jeweiligen thematischen Schwerpunktbereich, der

[875] Diese Theorie geht zurück auf Robert D. Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games," International Organization 42, Nr. 3 (1988).

Verlag Dr. Kovač

persönlichen Kommunikationsleistung der verantwortlichen Personen oder mit der Akzeptanz von regionaler Führung im Allgemeinen zu tun haben (169).

7.2.1 EUSDR-Indikatoren: Governing Capacity, Leadership and Subsidiarity

Hinsichtlich der ersten Dimension und ihren drei Indikatoren ist festzuhalten:

- Die deutschen Regionen werden von ihren Partnern im Donauraum voll anerkannt (297). Es gibt laut Auskunft der Befragten keine Unterschiede in nationalen oder regionalen Fragen der Führung von SGs. Hierzu trägt auch die Kommission als Klammer um nationale und regionale Prozesse ihren Teil als koordinierende Institution bei (304, 378).
- Als Antreiber wird immer wieder das Bundesland BW genannt, das sich selbstverantwortlich und proaktiv für die EUSDR engagiert und hohe normative Führung übernimmt. Dies geschieht zum Großteil auch aus historischen Gründen (3, 13). Die in der Brüsseler Landesvertretung (LV BW) seit 2006 stattfindenden Donautage bzw. das dort agierende Donau-Netzwerk gelten als Keimzelle der Strategie. Die befragten Akteure sehen, dass dieses effektive, langfristige strategische Vorgehen der Vertretung des Landes BW erst ein Donaunetzwerk ermöglicht hat und dann die Schlüsselakteure im Donauraum zu einer zu konzipierenden EUSDR überzeugen konnte. Der Briefwechsel Österreich-Rumänien wird von den Akteuren nicht als entscheidend benannt. BW hat somit die Führung übernommen, was sich auf die teilnehmenden Staaten und die zu behandelnden Themen ausgewirkt hat (15). Hier wurde von der damaligen Kommissarin Hübner die EUSDSR erstmalig ins Spiel gebracht (19). Sämtliche befragten Akteure sind der Auffassung, dass die

Verlag Dr. Kovač

Kommissarin dies ohne Absprache in der Kommission getan und damit eigentlich ihre Kompetenzen überschritten habe (11, 12, 17). Die EUSDR ist für die Akteure ein gelungener Beweis für gute regionale Lobbyarbeit der Regionen in Brüssel (16). Diese anfängliche Führungsrolle wird der Landesvertretung in Zukunft kaum streitig gemacht werden können (200). Sie brachte mit ihren Donaukonferenzen eine Stabilität in die Donaukooperation, die auch von lokaler Ebene (Ulm) und regionaler Ebene (Servicebüro) getragen wird. Somit wurde der Ulmer Bottom-up-Ansatz mit der Brüsseler Top-down-Initiative verbunden (139).[876]

- Eine Führungsrolle ‚von unten', auch für das dann entstehende Netzwerk in Brüssel, wird der Stadt Ulm zugeschrieben, u. a. weil der Danube Cooperation Process (DCP) nicht erfolgreich war (18, 49). Durch ihr Städtenetzwerk wurde die EUSDR vor ihrem offiziellen Status bereits in den Metropolen aktiv gelebt (8, 13, 151). BW hat bewusst die Donauaktivität von der regionalen Ebene nach Brüssel verlagert, um sich außenpolitisch zu positionieren und möglichst viele unterschiedliche Ebenen in den EUSDR-Prozess zu involvieren (14, 94). Somit herrschte auf allen BW zur Verfügung stehenden Ebenen eine deutliche Unterstützung der Strategie. Alle Ebenen verfolgten mit der Etablierung der EUSDR dasselbe Ziel. BAY wird in diesem Fall nicht explizit als Vorreiter der EUSDR dargestellt, obwohl die Möglichkeit einer frühen Involvierung besonders in Brüssel vorhanden war (25, 370, 377, 156, 157). Die Zusammenarbeit der beiden Bundesländer wird im Sommer 2013 sehr positiv dargestellt

[876] Dass die Stadt Ulm eine vernetzende Rolle spielt, zeigt auch ihr Engagement, sich mit der ARGE Donau zu verbinden. Vgl. Rat der Donaustädte und –regionen und Arbeitsgemeinschaft Donauländer, „Brüsseler Vereinbarung", 2013, http://www.argedonau.at/neu/arge/protokoll/beamte/Protokoll23Sitzung/Beilage_9_Bruesseler_Vereinbarung.ppd, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

(194, 362). Hierbei mag – dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit Österreich – die gemeinsame Sprache ein wichtiger Bestandteil sein (283).

- Der Bund wird als involviert, aber inaktiv angesehen und dies als positives Zeichen der Subsidiarität verstanden (27, 28, 42, 302). Die Regionen sehen die EUSDR daher auch als Möglichkeit, sich vom Bund zu emanzipieren (303). Als Partner für diese Positionierung werden Rumänien und Österreich genannt, auch wenn den Akteuren wichtig ist zu betonen, dass die leitende Initiative von BW ausging. BW brachte auch den Ausschuss der Regionen (AdR) als entscheidenden Spieler ins Boot, und die erste AdR-EUSDR-Stellungnahme enthält bereits Forderungen nach der Neujustierung der Förderräume (20, 25). In der Sichtweise der Akteure wurde die Kommission so von den Regionen stark angetrieben (25).
- Die Kommission wird als Unterstützer und als Plattform angesehen, mit der die Koordination insgesamt zufriedenstellend läuft (12, 89, 168, 178, 190, 194, 376). Die Beteiligten sind sich einig, dass es ohne die Kommission nicht zu einer Änderung der ETZ-Förderräume im Förderzeitraum 2014–2020 hätte kommen können. Die Zusammenarbeit in diesem Aspekt wird als sehr vertrauensvoll und hilfreich beschrieben (384, 385, 387). Regionale und supranationale Ebene wirken hier eng zusammen und beide sind aufeinander angewiesen. Die Rolle der Kommission hat sich in den Augen der Regionen im Laufe der EUSDR verändert: Sie war verantwortlich für das Verfassen und Zusammenführen der Strategie, solle jetzt aber keine hierarchische Funktion, besonders in Fragen der Raumplanung, mehr einnehmen (177, 181, 306, 307). Auf der anderen Seite wird auch erkannt, dass dies eine noch größere Arbeitsbelastung der Regionen darstellen könnte (179). Jetzt seien die PACs, also die nationalen bzw. regionalen Vertreter, in der Verantwortung (40).

Verlag Dr. Kovač

Der Entwicklung, ob diese PACs aber national bzw. regional agieren oder für eine neue Multi-Level-Governance-Ebene Donau als Unterstützer aller 14 Länder auftreten, sehen die Akteure mit Spannung entgegen (185, 187). Einige Vertreter haben eine eigene Makro-Regionale Unit der Kommission ins Spiel gebracht, da der Kommission Ressourcen für die tägliche Arbeit fehlen (106, 298). Wie hier die Zuständigkeiten (regionale Steuerung vs. supranationale Koordinierung) verteilt werden würden, ist den Akteuren noch unklar (162). Sollte diese neue Einrichtung der aktuellen Überforderung der Kommission Abhilfe schaffen, sind die deutschen Akteure aber durchaus für diesen Vorschlag zu gewinnen.

- Die Führung der DG Regio wird im Hinblick auf ihre Rolle innerhalb der Kommission kritisch hinterfragt, da einige Akteure den Eindruck haben, dass die DG Regio die anderen involvierten DGs nicht kompetent führt (91, 144, 294, 311). Positiv attestieren die Teilnehmer der Kommission die Organisation des breiten Konsultationsprozesses (336).
- Die deutschen Länder sind sich einig, dass es von Ländern des unteren Flusslaufes mehr Eigenverantwortung bedarf (125, 123). Dies gilt besonders in der Bereitstellung von Personal (47, 102). Von welcher Ebene diese politische Führung getragen werden soll, ist nicht klar. Die Kommission würde sich hier nicht aufdrängen (127, 295). Für den Bund ist eindeutig, dass die Strategie von den Mitgliedsstaaten geführt werden muss und nicht von der Kommission.[877]

[877] "It must be the member states that drive the strategy forward." Bundesrepublik Deutschland, "German Policy Paper on an EU Strategy for the Danube Region," 2010, S. 4, http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/EUSDR_German_Position_Paper.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

- Die Regionen konstatieren, dass die bisherigen Außenministertreffen nicht zu einer breiteren nationalen Unterstützung beitragen (70, 146), zumal sich bei den Regionen die Frage stellt, ob der deutsche Außenminister die deutschen Regionen vertrete oder ein Minister aus der Region dies selbst tue (145, 337). Es stellen sich dabei föderalhierarchische Fragen der weiteren Führungsrollen. Hierzu wünschen sich die Akteure Stellungnahmen und strategische Richtungsweisungen (71). Generell werden Überlegungen dazu angestellt, wie die neue Kommission ab 2014 aufgestellt sein sollte, und ob erneut ein Kommissar aus dem Donauraum die EUSDR weiter antreiben wird.
- Die deutschen Regionen wollten sich bei den Themen PA6 Biodiversität und PA8 Wettbewerb einbringen (31, 227). Neben thematischen Interessen werden noch Verwaltungskapazitäten und geographische Gegebenheiten als Kriterien zur Benennung der prioritätsverantwortlichen Regionen genannt (231). Oftmals hing es auch von einzelnen Personen ab, welches Thema gewählt bzw. welches Thema als politisch opportun angesehen wurde (207). Gerade die PA8 gilt in der EUSDR als Schlüsselpriorität, und die befragten Akteure bestätigen die wirtschaftlichen Interessen des Bundeslandes im Donauraum (34, 84, 86). Für die von BAY verantwortete PA6 wird oft der Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen ins Spiel und die Beanspruchung des Themas Biodiversität mit dem ehemaligen Umweltminister Söder in Verbindung gebracht. Dies spricht ggf. gegen eine langfristig Strategie des Bundeslandes als solches (208, 228). Das Thema Sicherheit wurde von der Kommission an BAY herangetragen (212). Gerade dieses Feld ist im Vorfeld der EUSDR jedoch von den Akteuren weitestgehend „weichgekocht" worden, da hier besonders sensible nationale Arenen berührt werden (363). Das Feld Sicherheit ist nicht Sache der Länder, sondern des Bundes. Daher ist auch das Bundesinnenministerium in dieser PA11

Verlag Dr. Kovač

involviert (213). Dies ist der einzige nationale Verantwortungsbereich Deutschlands in der EUSDR.

- Der Donauraum wird als Chance gesehen, die eigenen Ministerien besser miteinander zu vernetzen (344). Die interministerielle Abstimmung begann bereits früh: Beide Bundesländer haben interne Strategien zur Bearbeitung der EUSDR erarbeitet und so schon die Kapazitäten ihrer Abteilungen einschätzen können (224). Dies hat ihnen auch geholfen, den Aktionsplan frühzeitig zu beeinflussen (225, 226). Beide Bundesländer haben nach der Verabschiedung der Strategie interministerielle Arbeitsgruppen gebildet, um die Verwaltungsstrukturen möglichst effizient zu verbinden (35, 77, 245, 379). Auch die Kabinette werden regelmäßig informiert und die EUSDR auf der politischen Agenda gehalten (50). Hierbei achten die Ministerien sehr darauf, dass keine europapolitische Hierarchie aufgebaut wird, sondern dass sich alle Ministerien im Sinne des Ressortprinzips gleichberechtigt einbringen können (246). Der jeweilige EUSDR-Koordinator spielt dabei eine entscheidende Rolle (266, 268, 352). Trotzdem werden personelle und zeitliche Mängel der Beteiligten sowie die Komplexität und die mangelnde Konkretisierung der Strategie häufig als Problem genannt (76, 88, 149, 197, 248, 357, 364). Auch der Informationsfluss ist nicht automatisch durch eine solche Arbeitsgruppe gesichert (329). Es bedarf der Eigenmotivation der Beteiligten, auf Worte auch Taten folgen zu lassen (218, 264, 239). Besonders Beamte mit Erfahrung in europäischen Themen werden hierfür als Zielpersonen und Multiplikatoren genannt (97, 131, 153, 169, 380). Außer den deutschen Ländern werden nur Wien bzw. Österreich positiv hervorgehoben, da auch diese ihre Verwaltungen an die EUSDR angepasst haben und starke Partner sind (134, 155, 223). Nur BW hat jedoch für die landesinterne Koordination ein Servicebüro eingerichtet, das mit eigenen Personal-

Verlag Dr. Kovač

und Finanzmitteln ausgestattet ist (133, 195, 196). Dieses Servicebüro wird als Musterbeispiel der EUSDR-Umsetzung angesehen und anderen Ländern empfohlen. Nach außen sei zu merken, dass BW immer mit einer Stimme spreche und daher als sehr führungsstark wahrgenommen werde (360, 361).

- Dass diese Kapazitäten trotz interministerieller Arbeitsgruppen etc. dennoch nicht ausreichen, um alle Steering-Group-(SG-)Meetings zu besuchen, zeigt ein Blick in die PAC-Berichte. So ist festzustellen, dass die Regionen und auch der Bund nicht an allen Treffen der einzelnen PAs teilnehmen, wie z. B. im ersten und dritten Steering-Group-Meeting der PA1a oder auch der PA2 etc.[878] Selbst das strukturell starke BW schafft es nicht, sämtliche SG-Meetings im ersten Anlauf zu besetzen.[879] Es kommt vor, dass auch nur Beobachter in eine SG geschickt werden.[880] Auch die Schlüsselakteure berichten, dass sie nicht an allen wichtigen Treffen teilnehmen können. So heißt es auf Nachfrage per E-Mail:
- „Beim [AKTEUR X]-Treffen im [DATUM X] in [ORT X] schlug Rumänien vor, das nächste [AKTEUR X]-Treffen im Umfeld des 2. Annual Forum in Bukarest abzuhalten. Jedenfalls habe ich das so in Erinnerung. Tatsächlich fand das [ZAHL X.] Treffen dieser Art dann Anfang März dieses Jahres in Wien statt. Ich selbst habe dieses Treffen ausgelassen. Die Ergebnisse waren wohl überschaubar. Es kenne zumindest kein Protokoll." Diese Nicht-Teilnahme führt zu Friktionen von unterschiedlicher Seite. Deutschland versucht so z. B. mit bürokratischen Finessen (Nicht-Einhaltung der Rules of Procedure etc.), die Arbeit in einzelnen PAs zu beeinflussen und sieht hinterher bestimmte Projekte nur gerechtfertigt, wenn es selber am

[878] Vgl. PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 47, S. 332 und S. 345.
[879] PA1b – EUSDR, vgl. Fn. 695, Annex 5.
[880] Ebd.

Verlag Dr. Kovač

Abstimmungsverfahren teilnimmt. Im Falle der PA1a kam es daher zu Konflikten, da die PA1a das Verhalten Deutschlands nicht akzeptierte und behauptete, dass besagtes Projekt Deutschland gar nicht betreffe. Hier zeigt sich, dass die Regeln der einzelnen PAs noch nicht in Stein gemeißelt sind und die Teilnehmer sich in einem Koordinierungsprozess befinden, welcher Strukturen erst nach und nach entstehen lässt.

- Es wird beklagt, dass die SGs nicht mit dem entsprechenden Personal und damit auch nicht mit den nötigen Verwaltungskapazitäten ausgestattet sind (82, 129, 235, 284, 296). Doppelstrukturen mit anderen bestehenden Netzwerken, z. B. mit der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), lehnen sie ab.[881] Auch unterschiedliche kulturelle Verwaltungsprägungen werden als Herausforderung genannt (235, 275, 372). Den Donaupartnern in der SG fehlt die institutionelle Kapazität, die z. B. die LV BW am Anfang der Strategie aufgebracht hat. Zudem ist nicht immer klar, welches Expertenwissen und welche Mandate und finanzielle Spielräume die Teilnehmer mitbringen (183). Auch wird eine hohe personelle Fluktuation und damit eine diskontinuierliche Arbeitsweise festgestellt (51, 107, 251, 278, 339, 371). Andere stellen in Frage, ob die nationale Besetzung der SGs Sinn ergibt, wenn die eingebrachten Projekte „von unten" erbracht werden sollen (80). Dass eine Nation eine bestimmte Führungsrolle innerhalb der PAs hat, wird von den Befragten nicht bestätigt (334).
- Als essentiell wird die politische Unterstützung der einzelnen Regierungen für eine effektive Steuerung der EUSDR genannt (39, 52, 59, 60, 68, 69, 388). Nur so könnten alle regionalen Stakeholder auch involviert werden (164). Die Akteure weisen darauf hin, dass

[881] PA 1a – EUSDR, vgl. Fn. 680, S. 25 und S.47.

Verlag Dr. Kovač

einige Regionen noch nicht den wirtschaftlichen Nutzen der EUSDR erkannt hätten (72). Es wird festgestellt und bemängelt, dass sich manche Nationen noch gar nicht an der EUSDR beteiligt hätten (313). Kooperationen seien so schwer zu erreichen.

- Die Bundesländer sind stolz darauf, dass die Änderung der alten Förderräume dazu geführt hat, einen EUSDR-identischen ETZ-Raum Donau zu kreieren (55). Deutschland war ursprünglich gegen einen solchen Zuschnitt, weil dies zu Koordinationsproblemen zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem AA geführt hätte (67). Es wird die Frage gestellt, ob dieser Raum aufgrund seiner Neuigkeit im deutschen Ausschuss bevorzugt behandelt werden solle (56, 322). Die Frage, ob sich BAY und BW hier gegenüber den anderen deutschen ETZ-Räumen durchsetzen können, rückt die Rolle der Makro-Regionalen Strategien als Förderkriterium eines ETZ-Raums allgemein in den Fokus (87). Besonders die Rolle der PACs wird kontrovers debattiert, wie Kapitel 7.4.2 (ab S. 385) zeigt (67).
- Die komplexe Struktur der Strategie wird begrüßt, weil so auch die Regionen eine Möglichkeit haben, ihre sektorenspezifischen Stärken einzubringen (90). Lokale Projektträger sehen dies anders: Eine Herausforderung ist für sie die komplexitätsbedingte langsame Geschwindigkeit der EUSDR. Viele hätten mit einer schnelleren Umsetzung gerechnet (326). Welche Rolle wer im EUSD-Gefüge spielt, sei nicht auf den ersten Blick erkennbar und wird von den Beteiligten beklagt. (101, 188).
- Beide Regionen erkennen, dass sie von anderen Akteuren der EUSDR als sehr wohlhabend wahrgenommen werden und ihre Rolle ggf. nur finanziell interessant ist (180). Dies lehnen die deutschen Regionen ab. Sie verstehen sich als Unterstützer beim Aufbau von strukturellen Verwaltungseinheiten (205, 206).

Verlag Dr. Kovač

- Die Schlüsselakteure beklagen sich über einen hohen bürokratischen Aufwand in der Organisation der Prioritätsbereiche (271). Daher sind sie auch gegen eine Zusammenlegung der PAs in der EUSDR. Als ein weiteres Problem wird angemerkt, dass die EU-Ratspräsidentschaften im Donauraum sehr geballt auftreten und daher eine nationale Führungsrolle nicht auszumachen ist (299). Dies wird im Gegensatz zur Ostsee als großer Nachteil gesehen, wo Schweden als leitende Nation wahrgenommen wird.

Dimension 1: Coordinating actions of actors and institutions	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	**EUSDR**
• Koordination durch und Agieren in Netzwerken wie IBSG, CBSS, BSSSC • Übernahme von Verantwortung in institutionellen Gremien wie CBSS oder BSSSC • Nationale Identifikationsfiguren aus dem Raum • Förderung der interministeriellen Kooperation durch finanzielle Mittel • Kooperationswille im Ostseeraum • Koordinationstradition im Ostseeraum • Etablierung eines eigenen Profils im Ostseeraum • Wahrnehmung als Schlüsselakteur auf internat. Ebene • Starke und kontinuierliche Führungsnationen wie Schweden oder Finnland	• Stabilität Donaunetzwerk in Brüssel • Strategisches Vorgehen durch prominent besetzte Donautage der LV BW • Proaktives Vorgehen der Stadt Ulm • Motivation durch Rückendeckung der politisch Verantwortlichen • Interesse und Engagement der DG Regio zur Ausarbeitung der Strategie • Führende und motivierende Persönlichkeiten auf allen entscheidenden Ebenen • Interministerielle Arbeitsgruppen zur regioneninternen Koordinierung • Involvierung europaerfahrener Beamter • Bearbeitung von selbst gewählten Themen – hohe Eigenmotivation • Bereitstellung institutioneller Kapazitäten • Frühzeitige Netzwerkbildung über AdR • Enge Zusammenarbeit BW und BAY im deutschen Ausschuss • Klare Mandatierung der Regionen im föderalen System Deutschlands

Verlag Dr. Kovač

• Starkes thematisches Einbringen in Agenda-Setting-Prozess • Cross-sektorale Integration durch den Aktionsplan	• Gemeinsame, zusammenhängende Sprachräume • Breite Konsultation mit diversen Stakeholdern im Agenda-Setting Prozess
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
• Finanzielle Ausstattung • Administrative Ausstattung • Personelle Ausstattung • Mangelnde Identifizierung mit dem Raum • Unklare Führungsrollen zwischen den Ebenen • Mangelnde interministerielle Unterstützung und Kooperation zwischen den Ebenen • Duplikationen von Netzwerken und Themenbereichen • Multi-level Governance Kenntnisse • Fehlende Ansprechpartner in EUSBSR-Ministerien • Fehlende Motivation	• Finanzielle Ausstattung • Administrative Ausstattung • Personelle Ausstattung • Unklare Führungsrollen zwischen den Ebenen • Wirtschaftliche/administrative Unterschiede im Donauraum • Hohe Fluktuation und fehlende Mandatierung der SG-Mitglieder • Hyperkomplexe Strukturen • Mangelnde personelle Ausstattung wichtiger Institutionen wie der DG Regio • Kooperationsprobleme aufgrund hierarchischer Fragen zwischen den DGs • Wenig Wissen über Strategiemehrwert • Mangelnde Teilnahme bestimmter Länder • Kulturelle Verwaltungsunterschiede • Desinteresse der EUSDR EU-Ratspräsidentschaften

Tabelle 5: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 1: Coordinating actions of actors and institutions

7.3 Territoriale Governance-Dimension – Integrating policy sectors

Die Policy-Integration-Dimension untersucht die Synergiemöglichkeiten und die Synergieentstehung zwischen den einzelnen Akteuren und deren

Verlag Dr. Kovač

Sektoren. Dies geschieht über *Public Policy Packaging*, das auf unterschiedlichen Ebenen erbracht wird, um ein Territorium zu stärken. *Public Policy Packaging* fragt demnach nach nichts weiter als der Art, wie Programme und Policies strukturell aufgebaut sind. Hierbei spielen Kooperationen eine Rolle, um Konflikte zwischen Sektoren zu vermeiden. Ein weiterer Indikator ist die *Cross-Sector Synergy*. Hierbei wird nach möglichen gegenseitigen Kollaborationen zwischen den Akteuren in Hinblick auf ihren territorialen Nutzen gesucht. In Tabelle 6 (auf S. 380) werden die Ergebnisse zusammengefasst.

7.3.1 EUSBSR-Indikatoren: Public Policy Packaging and Cross-Sector Synergy

In Bezug auf die EUSBSR sind folgende Feststellungen zu treffen:

- Die EUSBSR wird oftmals als ‚Klebstoff' zwischen den einzelnen Sektoren und Institutionen bezeichnet (6, 49, 78, 329). Die horizontale Vernetzung wird als oberstes Ziel genannt (52, 228, 229, 240, 271, 336). Hier wird auch mehrmals die fehlende Vernetzung zwischen „Ost" und „West" angeführt. Die Beteiligten sehen, dass die EUSBSR zwar in das Multi-Level-Governance-System der EU eingebunden ist, mit diesem aber noch intensiver vernetzt werden muss. Hier sind jedoch Frustrationen bei den Akteuren festzustellen, da kulturelle Unterschiede die Zusammenarbeit erschweren (322). Die bessere Vernetzung klappt nach Auskünften der Akteure nur, wenn auch Geld zum Verteilen eingesetzt werden kann, da sonst wenig Anreize zur Mitarbeit gestiftet werden und die Koordinationsleistung auf Freiwilligkeit beruht (218, 233). Projektträger berichten, dass durch eine bessere Vernetzung die gesamte Projektkoordination billiger würde (194).

Verlag Dr. Kovač

- Die Regionen versuchen, möglichst viele Akteure aus ihrem Bundesland einzubeziehen, um den größtmöglichen Erfolg innerhalb der Strategie zu ermöglichen (248, 273). Dies geschieht zum Teil, indem Schlüsselakteure direkt große Verbände in ihrem Land in die thematische Arbeit ihrer Zuständigkeitsbereiche einbeziehen (286). Dieses Policy-Paket zu schnüren und die Einbindung aller Sektoren in einem Bundesland zu ermöglichen, erfordert ein Höchstmaß an Kommunikation und Kollaboration der Akteure, da die Interessen der einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich sind (289).
- Ein Konflikt zwischen den leitenden Akteuren und den teilnehmenden Projektträgern wurde im Bereich der „Seed-Money-Fazilität" deutlich. Auch wenn einige Teilnehmer der „Seed-Money-Fazilität" mehr Zeit zur Entfaltung geben, konnten durch die massive Werbung für die Projektstartfinanzierung nicht alle eingereichten Projektanträge in einer Region beachtet werden, was wiederum zu Enttäuschungen der Stakeholder führte (169, 287). Kompliziert wurde es vor allem dann, wenn bestimmte von deutschen Regionen verantwortete Themenbereiche keine Chance auf europäische Förderung hatten. Daher sank die Motivation der Akteure vor Ort, sich mit der EUSBSR zu beschäftigen (292).
- Die dreifache Negation wurde unter anderem als Merkmal der Makro-Regionalen Strategien definiert, um die Akteure aus rein thematischer Motivation für die Belange der EUSBSR zu interessieren und nicht, um finanziell getriebene Motive zu fördern (299). Dies wird unterschiedlich bewertet. Einerseits wird argumentiert, dass diese institutionelle Ausgestaltung der Strategie nicht geschadet hat, da trotzdem vieles auf den Weg gebracht wurde (302). Daher fordern Teilnehmer die Kommission weiter auf, die vorhandenen Strukturen besser zu nutzen (80). Andererseits sind die finanziellen und personellen Möglichkeiten für die Regionen ausgereizt und ein

Verlag Dr. Kovač

Umdenken bei der dreifachen Negation unumgänglich (304, 310, 331). Dass dies nicht geschehen wird, löst Frustrationen bei einigen Akteuren aus (305).

- Der Fokus Umwelt wurde zwar früh festgelegt; welche Themen allerdings noch in die EUSBSR aufgenommen werden würden, war der Kommission zu Beginn des Prozesses noch nicht klar (8, 36, 41). Die Mitgliedsstaaten konnten hier Ideen über ihre Netzwerke einbringen. Die Akteure hatten im weiteren Verlauf jedoch den Eindruck, dass nur Themen, die stark mit der EU2020-Strategie verwoben waren und einen starken wirtschaftlichen Fokus hatten, in den Aktionsplan aufgenommen wurden (53, 200). Die tatsächliche Ausgestaltung der Themenblöcke wurde in den Augen einiger deutscher Stakeholder nicht hinreichend umgesetzt, und die Kommissionsaufteilung wird teilweise als opportunistisch bezeichnet (26, 50).
- Zur sektoralen Verbindung richten – besonders nach dem Erscheinen des überarbeiteten Aktionsplanes – die deutschen Regionen vermehrt Steering Groups (SGs) ein (54, 83, 92). Hiermit wird eine organisatorische Routine eingeführt, die den Teilnehmern Planungssicherheit gibt. Ergebnisse können so besser festgehalten und nachverfolgt werden. Um aus strukturellen Mängeln der ersten SG-Phase zu lernen und um Teilnehmer effektiver zur Mitarbeit in den SGs zu bewegen, versuchen deutsche Stakeholder, ihre SG-Meetings mit anderen Treffen thematischer Gruppierungen zusammenzulegen und so strategische Synergien zu schaffen (55, 82). Dennoch wird die Institution der SGs ggf. auch als „nettes Extra" der EUSDR dargestellt (195).
- Ein Akteur macht darauf aufmerksam, dass die Arbeit der Priority Area Coordinators (PACs) auch immer sehr an das politische Tagesgeschäft gebunden ist und PACs aus anderen Bereichen (z. B.

Verlag Dr. Kovač

NGOs) es durchaus leichter hätten, thematischer zu steuern, weil sie nicht an Verwaltungsabläufe und/oder politische Entscheidungsprozesse gebunden sind (259).

- Netzwerke im Ostseeraum werden effektiver genutzt als noch vor der EUSBSR (103). Positiv werden die Rollen von Netzwerken genannt, die schon vor der EUSBSR aktiv waren und ggf. durch die Strategie einen neuen Schub bekommen haben. Dies trifft z. B. auf HELCOM zu (133). Es wird aber auch konstatiert, dass wenige positive Effekte in einzelnen Bereichen noch keine so umfangreiche Strategie rechtfertigen, wie sie die EUSBSR ist (243). Auch das verstärkte Einbinden des Council of Baltic Sea States (CBSS) wird von vielen Teilnehmern positiv bewertet, was vor allem nach der Überarbeitung des Aktionsplanes festgestellt werden konnte. Der CBSS ist auch deswegen ein wichtiges Forum, da hier die Regierungschefs der teilnehmenden Staaten die Belange der Ostseeregion besprechen: Ein solches Forum gibt es in der EUSBSR nicht (128). Außerdem schafft der CBSS es, Russland einzubinden. Selbst wenn Russland nicht offiziell Teil der EUSBSR ist, so eröffnen sich doch über Sub-Foren wie dem CBSS oder die Nordische Dimension (ND) vielfältige Möglichkeiten der Zusammenarbeit (131). Diese Netzwerke sollten jedoch noch mehr in eine Richtung ziehen (152, 153).
- Sektorenübergreifende Verbindungen aufzubauen dauert nach Einschätzung der Befragten sehr lange. Dies gilt im Besonderen, wenn es noch kein Forum innerhalb des Ostseeraumes gibt, wie es im Bereich Bildung (Hamburg) und Tourismus (Mecklenburg-Vorpommern) der Fall ist (129, 321). Einige Länder bauen daher neue Foren auf, um thematische Schwerpunkte zu setzen (19). Hierbei ist Bildung wegen des deutschen Bildungsföderalismus besonders kompliziert. Wenn neue Netzwerke aufgebaut werden, hoffen die

Verlag Dr. Kovač

Akteure, dass diese nicht nur punktuell, sondern langfristig genutzt werden können (146).

- Als Manko wird konstatiert, dass die Kommunikation zu Vertretern der Wirtschaft und auch die Kommunikation zwischen den Ebenen und Ministerien in Deutschland und darüber hinaus im Ostseeraum eine Herausforderung war und ist (14, 29, 72, 85, 116, 198, 255). Es ist nicht nachzuvollziehen, warum gerade die Wirtschaft so wenig in die EUSBSR involviert ist, da diese eigentlich die EUSBSR als Werbefläche nutzen könnte (251).[882] Hier zeigt sich, dass das softe Governance-Design der EUSBSR dazu geführt haben mag, dass sektorale Grenzen zwischen den Ministerien und zur Wirtschaft weiter bestehen bleiben, weil es keine monetären Anreize zur engeren Zusammenarbeit gibt.
- Einigen Akteuren aus der Verwaltung fehlt das politische Backup ihrer Hausleitung, um sich effektiver in die EUSBSR einzuschalten (212). Erschwert wird dieser Umstand dadurch, dass die Regionen der EUSBSR in unterschiedlichen Behörden angesiedelt sind, sei es direkt bei der Staatskanzlei oder aber im Bildungs- bzw. Europaministerium. Jede Region und jedes Land war in der Anfangsphase sehr mit sich selbst beschäftigt, und ein integrativer Ansatz ist nicht zu erkennen. Es fehlen hierfür funktionierende Mechanismen, die Abstimmungen in den Ministerien zu optimieren. Dass dies auch ein uneinheitliches Bild auf Deutschland im gesamten Prozess wirft, finden einige Stakeholder bedenklich (94). Gerade die Quervernetzung der einzelnen regionalen Ministerien bezeichnen einige Teilnehmer als Schlüssel zur effektiveren Vernetzung der EUSBSR (203, 206, 260).

[882] Dies bestätigt auch der Artikel von Stiller, in dem die EUSBSR nur eine marginale Rolle spielt. Vgl. Silvia Stiller und Jan Wedemeier, S. 42, vgl. Fn. 421.

Verlag Dr. Kovač

- Einige Teilnehmer stellen eine Überorganisation des Policy-Packages der EUSBSR fest und fragen sich, welche Ergebnisse diesen Aufwand rechtfertigen (318, 328). Auch der neue Aktionsplan war mit viel Abstimmungsaufwand zwischen den Sektoren und Ebenen verbunden (114, 323). Die Befragten erkennen, dass die Einbindung vieler Akteure und die große Dialogmöglichkeit am Beginn der Strategie gut und wichtig waren, um keinen Teilnehmer auszuschließen. Grundsätzlich stellen sich einige Akteure aber die Frage, ob eine Zusammenarbeit in allen Bereichen Sinn ergibt, oder ob nicht eine Konzentration auf Kernbereiche die Strategie mehr nach vorne gebracht hätte (312). Das Ziel „territoriale Kohäsion" scheint vor der Strategieverabschiedung nicht näher definiert worden zu sein, was dazu führte, dass sämtliche territoriale Themen in einzelnen PAs berücksichtigt wurden (47, 57, 185, 186, 201).[883] Den Aktionsplan sehen einige Vertreter daher als Stückwert, sogar als „Aktionismusplan" (48, 61). Der strukturelle Kontext, um sektorale Integration zu leisten, wurde daher nicht geschaffen. Wenn funktionale Territorien einen unklaren strukturellen Fokus legen und die Umsetzung des Aktionsplanes nicht bindend ist, kann das zwar dazu führen, dass die Akteure einen experimentellen Umgang mit diesem pflegen und für sie Positives herausziehen. Auf der anderen Seite sind aber auch schnell strukturelle Frustrationen festzustellen. Dieses Problem wurde durch die Ausweitung des Aktionsplanes noch verstärkt, weil konträr zur thematischen Konzentration weitere PAs geschaffen wurden. Dass diese thematische Vielfalt früher oder später zu Konflikten (prosperierende Ostsee vs. grüne Ostsee) führen muss, ist vorprogrammiert.

[883] Dies geschah, weil die TAEU als Grundsatzdokument der EUSBSR gilt und diese keine eindeutigen Kernziele festlegt, was Kapitel 3.4 (ab S. 94) gezeigt hat.

Verlag Dr. Kovač

7.3.2 EUSDR-Indikatoren: Public Policy Packaging and Cross-Sector Synergy

Hinsichtlich der EUSDR ergeben sich folgende Erkenntnisse:

- Das Zusammenwachsen und Vernetzen, die vertikale und horizontale Integration der einzelnen Teilbereiche wird historisch, thematisch, politisch und persönlich als großer Vorteil der EUSDR angesehen (138, 140, 152, 175, 204, 211, 220, 259, 260, 280, 285, 292, 354). Die gemeinsamen Herausforderungen im Donauraum werden erkannt, auch wenn die deutschen Stakeholder ihren Donaukollegen aus anderen Ländern bescheinigen, dass vielen der integrierte Ansatz der EUSDR – zumal ohne finanzielle Mittel – nicht von Anfang an bewusst war (209, 279, 356). Offenkundig besteht aber nach einigen Anlaufschwierigkeiten im Jahr 2013 die Bereitschaft, sich im Multi-Level-Governance-System der EU zu integrieren. Hierbei wird die Zusammenstellung der Priority Areas (PAs) als positiv wahrgenommen, um die vorhandenen Strukturen besser miteinander zu vernetzen (210, 291). Dies gilt besonders für den aus historischen Gründen sehr fragmentierten Unterlauf des Flusses (24). Als Integrationsvehikel werden hierbei die SGs und ihre – wenn vorhanden – untergeordneten Arbeitsgruppen genannt, in denen Themen vorstrukturiert werden (79, 83, 184, 333). Diese würden eine routinierte strategische Zusammenarbeit ermöglichen. Die Akteure hätten so Planungssicherheit. Die WGs werden verstärkt von einer Person mit dem gleichen nationalen Hintergrund wie der Priority Area Coordinator (PAC) geleitet. Die deutschen Regionen versuchen so, ihre Interessen in den WGs und damit indirekt auch in der eigenen PA noch deutlicher zu platzieren (189).
- Einige Akteure bringen als Vorbild für die EUSDR die Entstehungsgeschichte der Oberrhein-Konferenz ins Spiel und machen damit auf den großen Unterschied zwischen ETZ-Raum und

Verlag Dr. Kovač

dem – wenn auch geographisch identischen – Raum der Makro-Regionalen Strategien aufmerksam (4, 5, 6, 9).

- Thematisch gibt es keine Hauptthemen in der EUSDR (383). Dies monieren einige Akteure stark, weil so wenige bis keine strategischen Entscheidungen getroffen werden können. Dieses Problem wurde bereits früh im Ausschuss der Regionen (AdR) erkannt, jedoch nicht gelöst (21, 201). Die Teilnehmer betonen, dass ihnen nicht an einer hierarchischen Führung innerhalb bestimmter Themengebiete gelegen ist, sondern der Interessenausgleich und die Kooperation im Vordergrund stehen (45, 135, 136, 137). Dadurch wird in der EUSDR allerdings auch kein thematischer Hauptstrang mit einer kohärenten Leitvision verfolgt. Den Teilnehmern der Interviews waren die Themen der anderen PAs durchaus bewusst, was an der interministeriellen Zusammenarbeit hängen könnte. Als ein schwerwiegendes Thema im Donauraum wird außerhalb der eigenen PAs u. a. die Situation der Roma genannt (2).
- Die Themen und der Aufbau der EUSDR auf Projektebene werden noch nicht vollständig verstanden und dies bleibt so aufgrund ihrer Hyperkomplexität allgemein – neben der dreifachen Negation im Speziellen – als Herausforderung bestehen (29, 44). Dies beinhaltet durchaus Frustrationspotential und den Verlust des Anfangsschwungs der Strategie (255, 256, 309). Auf der anderen Seite bestätigen die Befragten, dass die lange Wartezeit die Projekte auch gefiltert habe (281). Außerdem wird angemerkt, dass die EUSDR zudem Einfluss auf den neuen ETZ-Raum gehabt hätte, der nun eine neue Finanzierungsform bietet (314, 315, 328).[884]

[884] Zur Zeit der Befragung stand noch nicht fest, welche vier Ziele den neuen ETZ-Raum Donau ausmachen würden. Debattiert wurde über folgende vier Ziele: 1 (Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation, 6 (Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz), 7 (Förderung der

Verlag Dr. Kovač

- Wie allerdings der Zuschnitt PAC/ETZ sein soll, wird kontrovers diskutiert.[885] Die Teilnehmer geben zu bedenken, dass die PAC-Finanzierung nicht aus dem ETZ-Haushalt bezahlt werden kann, weil dies einer Strukturfinanzierung gleichkäme (347). Außerdem sei der PAC kein Projekt. Auch die hierarchische Position des PAC in den ETZ-Programmen wird diskutiert. So wäre es fragwürdig, wenn der PAC mitentscheiden könnte, welche Projekte aus welcher PA – ggf. seiner eigenen – Geld bekommen. Dies wäre aus Fragen der Regelkonformität sehr kompliziert (349).
- Bei allen Befragten weckt die Neuaufteilung der ETZ-Räume große Hoffnung, vor allem im Bereich der finanziellen Kapazitäten (113, 115, 249, 273). Besonders die Vorfinanzierung der einzelnen Projekte und die Netzwerkarbeit insgesamt sei mit ärmeren Ländern eine große Herausforderung (121, 337). Insgesamt wird ein neuer Schwung durch den neuen Zuschnitt der ETZ-Räume erwartet (141). Ob dies die dreifache Negation ggf. auflöst, wird unterschiedlich beantwortet. Einige Teilnehmer sehen in dieser Neuformierung die Auflösung des Neins zu Fragen der strukturellen Anpassung aus funktionalen Gründen (53, 130, 323). Hierbei wird besonders betont, dass die ETZ-Programme immer mit einem strukturellen Unterbau ausgestattet sind (104). Andere betonen, dass es grundlegend sei, die Neins aufrecht zu erhalten, um insbesondere einen „Money Run" zu vermeiden (100, 112, 128).

Nachhaltigkeit im Verkehr und Beseitigung von Engpässen in wichtigen Netzinfrastrukturen) und 11 (Verbesserung der institutionellen Kapazitäten und Förderung einer effizienten öffentlichen Verwaltung).

[885] Vgl. Organisation und Management-Agentur für Kommunikation, „Der Donauraum. Ein neuer Programmraum in INTERREG VB", http://www.atenekom.eu/service-und-download/news/newseintrag/der-donauraum-ein-neuer-programmraum-in-interreg-vb/b74c9f3cb60b6f1ed8fd8c9437654777/?L=nyqqocflblhpoww, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

- Die Projektmittel der PA10 werden als unzureichend beschrieben. Hier wird mehrmals die besondere Form der Förderung im Ostseeraum (Geldmittelfluss direkt zu den Projektverantwortlichen und nicht indirekt via Beratungsleistung) gewürdigt (117, 118). Auch die Kriterien der Förderung sind für einige deutsche Stakeholder schwer nachzuvollziehen. So schreibt ein Akteur: „Das [keine Förderung durch die PA10] war nicht geplant. Für mich war es allerdings absehbar. In unserer PA ist es noch immer schwierig, die Mitglieder so zu motivieren, dass sie Ideen letztlich in konkrete Projekte gießen."[886]
- Als Vorbild der Makro-Regionalen Zusammenarbeit werden von mehreren Teilnehmern die Ostseeregion und als verbindendes Mitglied Polen oder auch die baltischen Staaten genannt, die explizit am Beginn der EUSDR partizipieren wollen, z. B. im Bereich der Vernetzung der Metropolen (21, 22, 23, 38, 96, 148, 154, 158, 166). Hierbei sind die Kontakte zwischen den Akteuren jedoch sehr unterschiedlich. Einige haben regen Austausch mit Kollegen aus der Ostseeregion, bei anderen ist der Kontakt nach einer grundsätzlichen Kontaktaufnahme wieder eingeschlafen (263, 312). Einige Akteure würden eine engere Kooperation mit dem Ostseeraum durchaus begrüßen. Hierfür müsste aber aus Motivationsgründen und Fragen der Kapazität die Kommission sorgen (253, 254). Diese politische Unterstützung fehlt den Akteuren, weshalb eine Integration mit der EUSBSR nicht als möglich erachtet wird. Thematische Begründungen werden hierbei nicht genannt.
- Auch das Labeling-System für gute Projekte habe man von der Ostsee übernommen und angepasst (374). Die Akteure erkennen, dass die Vernetzung und Kooperation im Ostseeraum viel ausgeprägter ist als im Donauraum und dieser deswegen großen Nachholbedarf hat

[886] Quelle beim Verfasser.

Verlag Dr. Kovač

(221, 269). Dies gilt vor allem im Bereich der Nicht-Regierungsorganisationen (222, 324). Bereits bestehende Initiativen sollten durch die EUSDR neuen Schub bekommen (282). Trotzdem warnen einige Akteure davor, für jeden möglichen Bereich eine neue PA entstehen zu lassen. Sie sehen akute Dopplungsgefahren (325, 341). Auch dass die institutionellen Anforderungen noch höher werden, wird befürchtet. Vielmehr stellen sich die Akteure die Frage, ob nicht ggf. PAs zusammengelegt werden könnten und wie dies zu bewerkstelligen wäre (98, 366).

- Der Aktionsplan wird von den Akteuren als nicht-bindend wahrgenommen und eher als Orientierungshilfe aufgefasst (229, 237, 287, 297). Einige geben zu bedenken, dass er sehr unpraktisch sei, weit von den realen Gegebenheiten abweiche und wenig Mehrwert bedeute (234, 252).

Dimension 2: Integrating Policy Sectors	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	**EUSDR**
• Einbindung in ein funktionierendes Multi-Level-Governance-System • Anschubfinanzierung durch Seed Money • Dreifache Negation als Motivation zur kreativen Mitarbeit • Politische Freiheiten für PACs • Steering Groups zur organisatorischen Routine und Ergebnissicherung • Regelmäßige Evaluation und dadurch Änderung der Ausrichtung und Verantwortungsübernahme	• Aufbau von tragfähigen Netzwerken im Multi-Level-Governance-System der EU • SGs zur organisatorischen Routine und Ergebnissicherung • Vorhandene Kenntnisse in der territorialen Zusammenarbeit • Einbindung in ein vorhandenes Multi-Level-Governance-System • Working Groups zur thematischen Einflussnahme in der eigenen PA • Interessenausgleich und Kooperation als Grundlage der Zusammenarbeit

Verlag Dr. Kovač

• Aufbau neuer thematischer Foren zur Vernetzung • Grundsatzdokumente wie EUREK und TAEU • Unterstützung der politischen Führung bei der Integration der Teilbereiche • Fähigkeit, Integration von Strukturen und Sektoren anzutreiben • Klares Leitthema zur Orientierung • Strategische Zusammenarbeit und Ausrichtung mit anderen Netzen	• Filtern der guten Projekte durch dreifache Negation • Verknüpfung ETZ-Raum mit der Makro-Regionalen Strat. • Unterschiedliches Wissen über Fördermöglichkeiten in der EU • Consultant-Finanzierung PA10 • Vorhandene M.-R. Strat. als Orientierungshilfe • Flexibilität des Aktionsplans
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
• Große kulturelle Unterschiede zwischen den Akteuren in der täglichen Verwaltungsarbeit • Dreifache Negation als unüberwindliche Hürde • Keine Fördermittel in bestimmten Bereichen • Projektabfrage für Aktionsplan vor struktureller Kenntnis EUSBSR • Zu enge Ausrichtung an EU2020 • Mangelnde interministerielle Kooperation/fehlende Mechanismen zur besseren Vernetzung • „Vergessen"/Fehlende Integration von ökon. Schlüsselsektoren • Fehlendes politisches Backup in den Landesregierungen • Bürokratische Überorganisation • Thematische und strukturelle Duplikationen • Unfertige/-ausgereifte Aktionspläne	• Fehlende Bereitschaft zur Zusammenarbeit • Dreifache Negation als unüberwindliche Hürde • Reines finanzielles Interesse bestimmter Teilnehmergruppen • Fehlendes Leitthema inkl. Vision • Langer Zeithorizont stößt Projektträger ab • Unterschiedliches Wissen über Fördermöglichkeiten in der EU • Consultant-Finanzierung PA10 • Fehlende institutionelle Kapazitäten

Tabelle 6: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 2: Integrating policy sectors

Verlag Dr. Kovač

7.4 Territoriale Governance-Dimension – Mobilising stakeholder participation

Die Dimension "Mobilising stakeholder participation" wird anhand von drei Indikatoren beschrieben: *Democratic Legitimacy*, *Public Accountability* und *Transparency*. Diese Dimension untersucht, wie Stakeholder in einen Prozess der territorialen Governance einbezogen sind und welche Möglichkeiten es gibt, diesen zu beeinflussen. Der Prozess muss *demokratisch legitimiert* sein, was unterschiedlich geschehen kann, wie Kapitel 4 (ab S. 103) aufgezeigt hat. Government- und Governance-Prozesse bedingen sich dabei gegenseitig. Hierbei ist die Frage nach politischer *Verantwortlichkeit* wichtig. Der letzte Indikator ist *Transparenz*. Hierbei geht es um die Annahme, dass territoriale Governance nicht einer Black Box gleichen darf, sondern dass alle Prozesse, Strukturen und Prozeduren offen und verständlich für die Öffentlichkeit sein sollen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 7 (auf S. 389) zusammengefasst.

7.4.1 EUSBSR-Indikatoren: Democratic Legitimacy, Public Accountability and Transparency

Zur demokratischen Legitimität, politischen Verantwortlichkeit und Transparenz lassen sich folgende Schlussfolgerungen auflisten:

- Die befragten Akteure machen darauf aufmerksam, dass es sich um eine *EU*-Strategie für den Ostseeraum handelt und auch alle anderen Nationen eingeladen waren, sich zu beteiligen (19, 44). Hierfür war besonders die dreifache Negation wichtig, da sonst andere Staaten im Europäischen Rat nicht zugestimmt hätten. Die Strategie sollte demnach transparent gestaltet werden. Die eingerichtete High Level

Verlag Dr. Kovač

Group (HLG), in der Vertreter aus allen europäischen Ländern sitzen, stärkt diese Transparenz langfristig.

- Über die Transparenz der einzelnen Priority Areas (PAs), den Agenda-Setting-Prozess und die ersten Implementierungsschritte lassen sich aus den Aussagen der Akteure wenig Schlüsse ziehen. Wer wie welchen Posten übernommen hat, ist schwer nachzuvollziehen. Schlüsselakteure berichten, dass sie erst im Laufe der Strategie mit den Anforderungen ihres Themenbereiches vertraut gemacht wurden und unklar war, was ihre Aufgaben sind. Von einer transparenten Arbeitsbeschreibung war die EUSBSR am Beginn weit entfernt (335). Viele wünschen sich daher einen besseren Informationsfluss zwischen den Ebenen.
- Netzwerken wird immer wieder als höchstes Ziel der Zusammenarbeit angesehen. Aber auch die Absorption von nicht abgerufenen Mitteln und eine bessere Koordinierung der vorhandenen Initiativen wird immer wieder genannt (258).
- Bei der Überarbeitung der EUSBSR fällt auf, dass neue Akteure aus nachvollziehbaren Gründen in die Strategie einbezogen wurden. So ist z. B. der Council of Baltic Sea States (CBSS) nun für die Horizontal Action (HA) Neighbour zuständig. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass im CBSS auch Russland sitzt und so die nachbarschaftliche Verantwortung der EUSBSR gestärkt wurde (87). Der CBSS ist nach der Überarbeitung des Aktionsplanes in einer besonderen Verantwortung gegenüber der EUSBSR, da die Einbeziehung Russlands als sehr wichtig angesehen wird.
- Auf regionaler Ebene war es für die Akteure nicht immer leicht, Projektpartner zu finden und Unterstützung vor Ort zu generieren (134). Den lokalen Akteuren ist nicht klar, dass es die EUSBSR überhaupt gibt (126, 261). Hierfür ist der Priority Area Coordinator (PAC) in einer Region verantwortlich bzw. die gesamte Regierung,

Verlag Dr. Kovač

wenn die EUSBSR als Bestandteil des Koalitionsvertrages aufgenommen wird (311). Die Verantwortung der Schlüsselakteure wäre es, mehr lokale und regionale Projektträger für die EUSBSR zu begeistern. Aus den Interviews ging jedoch hervor, dass viele mögliche Projektträger die EUSBSR entweder nicht kennen, sie nicht verstehen oder sie nicht nützlich finden. Zivilgesellschaftliches Engagement wird von keinem Teilnehmer als entscheidend betrachtet. Hierzu war auch der Konsultationsprozess und die im Vorfeld durchgeführte Projektabfrage irreführend, da mehrere Akteure angeben, „irgendwelche" Projekte an die Kommission weitergeleitet zu haben, ohne deren Status genau zu prüfen. Um jetzt die Flagship-Projekte der einzelnen PAs auch durchzuführen, fehlt wiederum die Zeit und die personelle Struktur (178). Nur wenige lokale Akteure bewerten ihren thematischen Ansprechpartner positiv. Negativ wird herausgestellt, dass einige Akteure die EUSBSR nutzen, um sich in Sachen Eigenwerbung zu positionieren (10).

- Die Bekanntheit der Strategie ist nicht in den Regionen angekommen. Stellungnahmen von politisch Verantwortlichen sind nicht zu finden. Wie Teilnehmer motiviert werden könnten, zeigt ein Beispiel aus Mecklenburg-Vorpommern, wo AIDA Cruises durch persönliches Engagement einzelner Beteiligter in die EUSBSR involviert werden konnte. Wenn diese Vernetzung bereits in der eigenen Region kompliziert ist, kann es möglich sein, dass eine Stakeholder-Identifikation via Steering Group (SG) durch andere nationale Vertreter noch komplexer sein wird, da nicht klar ist, welchen tatsächlichen Einfluss und welche Netzwerke das jeweilige SG-Mitglied besitzt.
- Zwar waren die Stakeholderkonferenzen zur Vorbereitung der EUSBSR gut besucht, allerdings nicht von Projektträgern, sondern

Verlag Dr. Kovač

in der Regel von politischen Akteuren (56). Wichtige Teilnehmergruppen, neben lokalen Stakeholdern auch Russland, wurden so diskriminiert. Die EU-Ostseestaaten konnten so den Prozess hegemonial ohne Russland planen, was in der Folge bedeutete, dass Russland am EUSBSR-Prozess nicht partizipierte. Einige kritisieren, dass diese Foren zwar legitimisierend gewirkt haben, aufgrund ihrer Größe und des Fehlens Russlands aber nicht effektiv waren. Auch wird angesprochen, dass Stakeholder mit geringen Ressourcen ggf. keine Chance hatten, an Stakeholder-Konferenzen teilzunehmen. Kein Akteur hat davon berichtet, regionenspezifische EUSBSR-Stakeholderkonferenzen zur Einbindung der lokalen Akteure durchgeführt zu haben (119). Neue, regionale Stakeholder konnten so nicht identifiziert werden. Ggf. wurden auf informellen Wegen neue Erkenntnisse in die EUSBSR eingespeist. Dies spricht gegen ein strategisches Implementierungsvorgehen der Regionen und deutet auf die mangelnde Priorität der EUSBSR in den Ländern hin.

- Von einer Beachtung der EUSBSR in sozialen Medien oder der Presse generell hat kein Verantwortlicher gesprochen. Eine Außenwirkung der EUSBSR war daher in den deutschen Regionen nicht vorhanden. Nur Insider konnten über die EUSBSR Bescheid wissen. Für alle anderen müssen es unklare und undefinierte Abläufe gewesen sein.
- Viele Regionen hatten zur Zeit der Befragung noch keine SG eingerichtet. Einblicke in die Arbeit des verantwortlichen Prioritätsbereichsleiters sind so kaum zu erlangen – weder von beteiligten Akteuren noch von der Wissenschaft. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die PAC-/HAL-Berichte aus dem Ostseeraum nicht öffentlich zugänglich sind.
- Dass die Überarbeitung des Aktionsplanes zu einer verpflichtenden Einsetzung von SGs geführt hat, zeigt, dass der Output bis dahin

Verlag Dr. Kovač

uneffektiv war. Durch die Benennung einer SG kann folgerichtig sowohl die Output-Legitimation als auch die sachlich-inhaltliche Legitimation gestärkt werden. Da zu erwarten ist, dass nur nationale Verwaltungsangestellte in einer SG vertreten sind, steigt auch die institutionelle Legitimation der EUSBSR.

7.4.2 EUSDR-Indikatoren: Democratic Legitimacy, Public Accountability and Transparency

Für die territoriale Governance-Dimension 2 ist in Bezug auf den Donauraum festzustellen:

- Bei der Entstehung des Aktionsplanes geben viele Akteure an, dass die eingereichten Projektideen den Förderstandards europäischer Fördermittel nicht entsprachen, sondern aus Zeitmangel und Unkenntnis unzureichend eingereicht wurden. Die EUSDR war zu diesem Zeitpunkt wenig transparent und bekannt (32, 33, 37, 159, 331). Die Folge ist, dass viele Verwaltungsangestelle großen Beratungsaufwand haben, die Projekte zu finalisieren (199). Die Befragten geben für diese unzureichende Nutzung der Projekteinbringung in den Aktionsplan verschiedenen Governance-Akteuren die Schuld (43, 215). Einige geben zu bedenken, dass gute Projektideen auch ohne die EUSDR entstanden wären. Damit wird die gesamte Legitimität der Strategie hinterfragt. Diese Stakeholder sind auch der Meinung, dass eine Zusammenlegung der PAs durchaus Sinn ergeben würde, auch wenn die Kriterien dafür noch nicht bekannt sind (289, 290, 293). Hier wird auch immer wieder die mögliche Zusammenarbeit mit der EUSBSR genannt. Welche Lerneffekte transparent vorhanden und übertragbar sind, wird jedoch nicht detailliert aufgelistet (172, 262, 365).
- Die Befragten berichten, dass auch in den SGs noch unausgereifte Projekte eingereicht würden, weil einige Teilnehmer der Meinung

Verlag Dr. Kovač

sind, dass der deutsche PAC finanziell besser gestellt ist und so für das Projekt verantwortlich gemacht werden könne (36, 236). Diesen Stakeholdern ist der Verantwortungsbereich eines PACs nicht bewusst. Diese Art von Anträgen lehnen die deutschen Stakeholder ab, geben aber gerne Beratung für jene Antragsteller und erklären Teilnahmeprozesse bei Förderausschreibungen (7, 191, 276). Generell wird von sehr aktionistischen Stakeholdern in der SG ausgegangen, die hauptsächlich an finanzieller Hilfe interessiert sind und weder Strukturen noch Mittel noch Strukturen für Mittel hätten (240, 258, 272, 277, 310, 340). Klare, transparente Regeln für die Arbeitsweise der PAs werden von den Akteuren als grundlegend betrachtet, um überhaupt effektiv zu kooperieren (232, 233, 338). Die Akteure geben zu bedenken, dass es nicht ihre Aufgabe sei, den Ländern, die es in der Förderperiode 2007–2013 nicht geschafft hätten, ihre Mittel aus Brüssel abzurufen, nun Gelder zur Verfügung zu stellen (48, 265, 274).

- Eine große Herausforderung für die Teilnehmer ist die Akteurs- und damit verbundene Interessenvielfalt und Gesamtkomplexität (93, 241). Andere sprechen von einer kleinen „Donaufamilie" (92). Dies mag immer mit dem entsprechenden Themenbereich zu tun haben. Beide Gruppierungen bestätigen einen hohen Informationsaufwand, um die Strategie transparent zu gestalten, was auf der anderen Seite auch eine höhere Legitimität bedeutet (132). Diese Vielfalt an Akteuren beschftigt auch die Kommission. Kontaktlisten mit allen Beteiligten stellt sie daher dennoch nicht zur Verfügung (116, 162, 163). Wer also in einem Land aus welchem Ministerium welche Verantwortung trägt, ist für die Außenwelt nicht immer nachvollziehbar.
- Unterschiedlich wird der LoR bewertet. Es wird hinterfragt, welche Wirkung dieser in der Periode 2007–2013 noch entfaltet hat (244).

Verlag Dr. Kovač

Auch die unterschiedlichen Kriterien sind hier kritisch angesprochen worden, weil sie für diverse Fördertöpfe der EU gelten müssten (243, 316, 317, 345, 348). Es wird hinterfragt, ob mit diesem „Donaustempel" wirklich tragfähige Strukturen aufgebaut würden (143).

- Einige Stakeholder berichten, dass die Aufnahme der EUSDR in den Koalitionsvertrag ihrer Regierung einen großen Legitimationsschub bei den Projektpartnern ausgelöst hat (78).
- Als sehr undurchsichtig wird die Vergabe der Fördermittel in der PA10 genannt. Hier sei nicht klar, wie die Gelder wirklich abgerechnet werden und welche Consultants schlussendlich beauftragt werden, die Projektpartner zu beraten (109).
- Welche PA-Sektoren die einzelnen Länder bekommen haben, unterlag zwar nach außen hin einem stringenten Vorgehen. Die Teilnehmer berichten aber, dass oft auch persönliche Kontakte bei der Vergabe eine Rolle spielten und die Herkunft und Sprache des Regionalkommissars nicht unwichtig war (111, 161).
- In den Medien wird wenig über die EUSDR berichtet, was sie zu einem reinen Expertendokument macht (167, 173, 267). Allerdings sind die EUSDR-Insider mit der Informationspolitik ihrer Region zufrieden (176). Dazu hätten auch die diversen regionalen Stakeholderkonferenzen beigetragen, die auch als Orte des Lernens angesehen werden (186, 214). Diese sorgen für eine basisdemokratische Legitimation der EUSDR, auch wenn den lokalen Initiativen der Mehrwert der EUSDR oft nicht bewusst war, u. a. weil Erfahrung in der internationalen Zusammenarbeit nicht vorhanden ist (74). Für die Reife der Projekte zur Antragstellung in der EU hätten diese Veranstaltungen jedoch nicht beigetragen und werden daher in ihrer Effektivität für die Stakeholder auch hinterfragt (198).

Verlag Dr. Kovač

- In Bezug auf die Neuausrichtung der ETZ-Räume und die Verteilung der Mittel werden Fragen nach der Transparenz und der politischen Verantwortlichkeit gestellt. Hier wird auch die Finanzierung der PACs sehr kritisch hinterfragt (120, 350). Der ETZ-Raum Donau wird vor allem von den Projektträgern als Finanzierungsquelle angesehen. Hier ist noch nicht deutlich vermittelt worden, dass EUSDR und ETZ zwar geographisch, aber nicht strukturell deckungsgleich sind (192). Eine weitere Problematik ergibt sich aus den unterschiedlichen Anforderungen der Donauländer in Bezug auf den neuen Förderraum. Hierbei stoßen die deutschen Regionen zum Teil auf Maximalforderungen von wirtschaftlich schwächeren Ländern, was eine schwierige Verhandlungssituation mit sich bringt (301).

Dimension 3: Mobilising Stakeholder Participation	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	**EUSDR**
• Verschiedene Partizipationsmöglichkeiten (Stakeholderkonferenzen, Online-Konsultation etc.) • Direkte und indirekte Formen der demokratischen Teilhabe • Breite Teilnahme von Stakeholdern erhöht Legitimität • Guter Informationsfluss zwischen den Akteuren in bestehenden Foren wie HELCOM • Verlässliche Informationskanäle • Klare Verantwortungsbereiche und Rollenbeschreibungen • Verständliche Teilnahmeprozesse • Motivationsformen (Wettbewerb, Lernprozesse)	• Politisches Backup durch Verankerung der EUSDR in den Koalitionsverträgen • Verschiedene Partizipationsmöglichkeiten (Stakeholderkonferenzen, Online-Konsultation etc.) • Teilhabe in Stakeholdermeetings lokal, regional und supranational • Breite Teilnahme von Stakeholdern erhöht Legitimität • Guter Informationsfluss zwischen den Akteuren • Verlässliche Informationskanäle in den SGs • Klare Verantwortungsbereiche der PACs • Verständliche Teilnahmeprozesse

Verlag Dr. Kovač

• Einbinden aller EU-Staaten über die HLG • Einbindung in ein breites Ostseenetz inkl. wichtiger Institutionen	• Motivationsformen (Wettbewerb, Lernprozesse) • Feedbackrunden und die Möglichkeit, PAs fusionieren zu lassen • Persönliche Bekanntschaften
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
• Keine oder mangelhafte Beteiligungsforen und Prozesse auf regionaler Ebene • Exklusion von Teilnehmergruppen durch Politisierung von Stakeholderkonferenzen • Politische Hegemonie bestimmter Gruppen • Schlechte Kommunikation zwischen den Ebenen • Schlechte Kommunikation nach außen • Mangelndes zivilgesellschaftliches Engagement • Unzureichende Rollenbeschreibung der EUSBSR-Akteure • Fehlendes politisches Backup	• Keine oder mangelhafte Beteiligungsformen und Prozesse • Unkooperative Teilnehmer in SGs • Aufbau von tragfähigen Netzwerken im Multi-Level-Governance-System • Exklusion von Teilnehmergruppen • Politische Hegemonie bestimmter Gruppen • Schlechte Kommunikation zwischen den Teilnehmern v. a. in Bezug auf Fördermittel der PA10 • Schlechte Kommunikation nach außen • Mangelndes zivilgesellschaftliches Engagement • Zeitmangel • Hohe Gesamtkomplexität • Unklare LoR-Kriterien

Tabelle 7: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 3: Mobilising Stakeholder participation

7.5 Territoriale Governance-Dimension – Being adaptive to changing contexts

Die Indikatoren *Reflexivity* und *Adaptability* sind der territorialen Governance-Dimension „Being adaptive to changing contexts“ zuzuordnen.

Verlag Dr. Kovač

Hierbei geht es vorrangig um Fragen des gegenseitigen Lernens und Feedback-Mechanismen. *Reflexivität* meint die Fähigkeit zu sozialem Lernen: Ideen, Routinen, Vorgehensweisen, Ansichten und Prozesse müssen ständig überdacht und angepasst werden, wenn neue Informationen vorliegen. Hierbei müssen einzelne Akteure, aber auch die gesamte Struktur agieren und reagieren. Es ist zu untersuchen, inwieweit Akteure und Systeme in der Lage sind, *Anpassungsfähigkeit* unter Beweis zu stellen. Tabelle 8 (auf S. 400) fasst die Ergebnisse in Hinblick auf mögliche Erfolgsfaktoren für die territoriale Governance zusammen.

7.5.1 EUSBSR-Indikatoren: Reflexivity and Adaptability

Hinsichtlich der Fragen nach *Reflexivität* und *Anpassungsfähigkeit* der Akteure im Ostseeraum sind folgende Erkenntnisse erlangt worden:

- Die EUSBSR wird bewusst als Lernstrategie mit entsprechendem Wissenszuwachs bezeichnet, da ihre Ausgestaltung und Wirkung sich immer wieder ändern und neue Erkenntnisse in den Prozess der Zusammenarbeit eingefügt werden (16).
- Die Regionen hatten am Beginn des Prozesses großes Interesse, Themen der EUSBSR frühzeitig zu erfahren, um sich positionieren und auf die neuen Gegebenheiten reagieren zu können. Sie haben dafür ihre Landesvertretungen in Brüssel als Kommunikationszentren genutzt (5, 38, 234, 340).
- Durch die Unerfahrenheit mit dem gesamten Aufbau der Makro-Regionalen Strategie mussten die Akteure erst Strukturen und Kommunikationswege aufbauen. Die Vermutung der akteursinduzierten Strukturbildung trifft demnach zu. Dies erforderte viel Zeit (4). Die Akteure geben an, dass sich ihre unklare Rollenbeschreibung vom Beginn der Strategie im Laufe der Überarbeitungen deutlich zum Positiven verändert hat. Auch die Konsequenzen aus der mangelnden Projektbeschreibung im ersten Aktionsplan seien nicht

Verlag Dr. Kovač

mehr zu tragen. Viel eher würden nach einer gewissen Anlaufzeit EUSBSR-spezifische Projektideen entwickelt und damit die gesamte Strategie dynamischer angegangen werden (123).

- Einige Akteure geben zu bedenken, dass es nicht in jedem Themenbereich der Ostsee eine Strategie brauchte, wohingegen diese in anderen Bereichen Pionierarbeit geleistet habe (24, 59, 60). Um Mehrarbeit zu vermeiden, streben die deutschen Akteure die Einbindung in bereits bestehende Initiativen an und befürworten flexible Governance-Strukturen. Daher werden neue Makro-Regionale Strategien nicht pauschal befürwortet (110, 113). Sie geben vielmehr an, dass die Projektinitiativen auch ohne die EUSBSR zustande gekommen wären (115, 269). Von einer anfänglichen Skepsis über einen Ostseeboom während der CBSS-Ratspräsidentschaft Deutschlands ist die Strategie jetzt in einer sehr nüchternen Phase angelangt. Die Akteure erwarten von der Strategie, dass die politischen Prozesse sich langsam in Prozessen der Raumplanung niederschlagen (3). Projektträger sollen so allmählich in die Lage gebracht werden, die EUSBSR für ihre Förderanträge aufzunehmen (224).
- Diese nüchterne Phase erklärt auch, dass viele Regionen in Europa gut zusammenarbeiten, ohne dass sie in einen Makro-Regionalen Verantwortungsbereich fallen. (108) Ob es daher eine Strategie für den Alpenraum geben sollte, stellen einige Akteure in Frage. Dies kann damit begründet werden, dass eine weitere Makro-Regionale Strategie den singulären Status des Ostseeraumes verringern und ggf. Aufmerksamkeit auf andere Territorien lenken würde (105, 106, 107, 109). Einer weiteren Strategie zustimmen würde Deutschland nur, wenn ersichtlich wäre, dass – für den Alpenraum gesprochen – Frankreich eine Makro-Regionale Strategie Alpenraum befürwortete. In diesem Fall könne Deutschland nicht nachstehen (111, 112).

Verlag Dr. Kovač

- Dennoch hat die EUSBSR eine hohe Anziehungskraft. So wurde das Land Brandenburg nach und nach auf die Strategie aufmerksam und versucht nun, voll in ihr zu partizipieren. Das Interesse gilt dabei primär Fragen der Infrastruktur und dem Aufbau von Wirtschaftskontakten (69, 71). Brandenburg kann neues Verantwortungsbewusstsein und neue Begeisterung in die Strategie einspeisen. Das Interesse Brandenburgs zeigt, dass die EUSBSR durchaus als regulatorischer Regionalismus verstanden werden kann.
- Die Überarbeitung der Strategie im gesamten Jahr 2012 heißen viele deutsche Stakeholder willkommen. Dennoch herrschen unterschiedliche Meinungen über das Ergebnis der Überarbeitung: Neue Strukturen befürworten deutsche Stakeholder dann, wenn es in diesen Bereichen keine Dachorganisation im Ostseeraum gibt (81, 196). Dann wäre ein Mehrwert der EUSBSR-Kooperationen sichtbar, weil Themenschwerpunkte gebündelt wären (159, 192, 197). In diesen neuen Bereichen wäre dann auch die Nachhaltigkeit der EUSBSR gesichert (177). Einige Stakeholder sind der Meinung, dass immer noch bestimmte Bereiche unterrepräsentiert sind (341). Vertreter der supranationalen Ebene sind hingegen der Auffassung, dass die Struktur der EUSBSR die Themenvielfalt gut abbilde (320).
- Gleiches gilt für die Einrichtung der Steering Groups (SGs). Es wird sich erst noch zeigen, ob die SGs den gewünschten Einfluss auf die bessere institutionelle und interpersonelle Vernetzung haben und so durch soziales Lernen, Vertrauen, eingerichtete Monitoring-Systeme und die neuen Indikatoren die Zusammenarbeit stabilisiert werden kann. Auf der anderen Seite wird die Arbeit in den PAs durch die Einführung der SGs auch formalisiert und dadurch ggf. weniger flexibel. Positiv zu bescheinigen ist allen deutschen Regionen, dass es keine individuellen Wechsel in Schlüsselpositionen gab und so personelle Kontinuität gewahrt werden konnte.

Verlag Dr. Kovač

- Die Kommission fordert viel von den Regionen, die aber nicht liefern können oder wollen und damit Führungsaufgaben nicht vollständig übernehmen. Diese Regionen wiederum beklagen, dass sie mit dem Konstrukt der EUSBR unzufrieden sind, da klassische Regionalförderprogramme immer auch mit finanziellen Mitteln verbunden sind, die EUSBSR aber nicht (231). Die Kommission strebt aus Überlastung immer mehr die Abgabe von Führung innerhalb der EUSBSR an und möchte gerne die Ownership an die Mitgliedsstaaten abtreten (170). Hierbei ist fraglich, wie die Mitgliedsstaaten dies bewerkstelligen sollen, da die deutschen Regionen und der Bund keine weiteren Mittel bzw. Personal bereitstellen wollen und besonders der Bund im Agenda-Setting-Prozess nur dezent beteiligt war (172, 208). Auf der anderen Seite können eigentlich nur die Nationen/Regionen die Führung in der Strategie übernehmen, weil diese über große Vorkenntnisse in der hyperkomplexen EUSBSR-Struktur verfügen.
- Die Indikatoren für die Anpassung des Aktionsplanes wurden in der polnischen Ratspräsidentschaft ausgearbeitet und waren ursprünglich von Beginn an für die EUSBSR vorgesehen. Offenkundig gab es aber politische Vorbehalte, sie dann nicht in den Aktionsplan aufzunehmen (144). Es zeigt sich, dass die Ratspräsidentschaften oft genutzt werden, um Änderungen in der EUSBSR zu initiieren. Den deutschen Stakeholdern ist aber nicht klar, warum und wie diese Indikatoren ausgesucht wurden (100). Dies wird selbst von Akteuren auf der höchsten Steuerungsebene so festgestellt (102). Auch wird zu bedenken gegeben, dass einige Initiativen bzw. die EU2020-Strategie schon Indikatoren entwickelt haben und EUSBSR-Indikatoren daher nicht zum Selbstzweck neu bestimmt werden sollten (93, 162).
- Oberstes Ziel dieser Überarbeitung war es aus Sicht des Bundes, Foren in Verantwortungsbereiche einzubinden, die die Verbindung

Verlag Dr. Kovač

zu Russland herstellen können, da die EUSBSR als solche dies nur unzureichend kann (79, 90). Die Übernahme des Council of Baltic Sea States (CBSS) von Deutschland 2011 und vor allem die Forderungen nach einer engeren Vernetzung mit Russland hat der Überarbeitung der EUSBR dann auch einen großen Schub verliehen (148, 154). Die deutsche CBSS-Präsidentschaft versuchte außerdem, Russland mit einem langfristigen Aktionsprogramm im CBSS an die EUSBSR zu binden, da Russland Deutschland auf dem CBSS-Chair folgte (155). Die Einbindung des CBSS ist aus deutscher Sicht ein Lernfortschritt der EUSBSR, da hier die regionale Zusammenarbeit schon lange funktioniert und auch Russland beteiligt ist (139, 157, 202).[887] Durch die Übertragung von Kompetenzen an den Ostseerat könnte auch die DG Regio entlastet und die Frage der Ownership an den CBSS beantwortet werden (238). Der CBSS könnte so die regionale Kompetenzunit der EUSBSR sein.[888]

- Ein großes Problem ist für die deutschen Akteure die unzureichende finanzielle Ausgestaltung der Strategie. Positiv sehen viele Akteure zwar die kurzfristig zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für die Arbeit in der EUSBSR, auch wenn diese als zu kleinteilig wahrgenommen wurden (58, 219, 220, 221, 239). Oftmals besteht aber die Hoffnung, in der neuen Finanzperiode weitere Mittel für die EUSBSR akquirieren zu können.
- Einige Projekte der deutschen Stakeholder sind nicht durch die Strukturförderprogramme der EU förderbar, weshalb hier die Zuweisung von Geldmitteln sehr kompliziert ist. Das Ziel, von der

[887] Vgl. auch Tobias Etzold und Stefan Gänzle, vgl. Fn. 421, S. 57.

[888] Etzold schreibt in diesem Zusammenhang, die EUSBSR könnte das „wider strategic design and broader institutional framework [sein], while the EU might be able to benefit from the regional expertise that these bodies have accumulated over time", ebd.

Verlag Dr. Kovač

EUSBSR auch finanziell zu profitieren, ging daher für einige Regionen nicht auf. Hier mag auch der Grund dafür liegen, warum sie nach dem starken Auftreten beim Agenda-Setting schlussendlich keine Verantwortung übernommen haben.

- Das von der EUSBSR erhoffte Aligment of Funding, also die Ausrichtung verschiedener EU-Finanzmittel auf die Makro-Regionalen Strategien, funktioniert nicht zufriedenstellend (2, 216, 217). Dafür machen die deutschen Regionen den Startpunkt der Strategie mitverantwortlich, da schon viele finanzielle Mittel im EU-Haushalt verplant waren (232). Insgesamt sind die Mittel für die ETZ aber in den Augen der Befragten zu gering, um auch noch die EUSBSR zu finanzieren (226). Inwieweit hier die Förderprogramme der EU reagieren und auch Themen der Makro-Regionalen Strategie neu in ihre Förderbarkeitskriterien aufnehmen, bleibt abzuwarten. Hierbei sind die Länder aufgefordert, die EUSBSR in ihren ETZ-OPs und den Partnerschaftsabkommen aufzunehmen (165, 242).[889] Es ist darüber hinaus schwer zu durchschauen, welche Auswirkung ein Letter of Recommendation (LoR) durch die Priority Area Coordinators (PACs) auf die Geldmittelverteilung für Projekte haben wird, zumal einige Stakeholder bereits positiv bewertete Projekte zusätzlich mit einem EUSBSR-Label versehen haben, um die Strategie in ein positives Licht zu rücken (7, 127). Hierbei fordern die Stakeholder einen integrierten Ansatz aller Mitgliedsländer, um auf die Vergabekriterien der Mittel Einfluss zu nehmen (249).
- Die Kommission spielt dabei eine wichtige Rolle, da sie vorhandene Gelder für Projektträger in der EUSBSR einfacher zugänglich machen kann (116, 135, 179, 180). Hier wirkt verschärfend die Frage

[889] Ob dies geschieht, war bei Beendigung der Forschungsleistung noch nicht abzusehen.

Verlag Dr. Kovač

nach der institutionellen Einbindung des PACs in das nächste INTERREG-Programm 2014–2020 und damit die Frage nach den Verantwortungsbereichen der PACs (139). Die Idee, die PAC-Finanzierung über INTERREG laufen zu lassen, lehnen die Befragten ab bzw. stellen es den OPs frei, darüber zu entscheiden (167, 187, 209). Dies hat auch damit zu tun, dass es kompliziert werden könnte, Staaten ohne Makro-Regionale Strategien von dieser Praxis zu überzeugen (120). Eine Folge wäre ggf. eine Änderung der EFRE-Verordnung und die zusätzliche Aufnahme eines zwölften Förderziels „Makro-Regionale Strategie." Da nicht alle europäischen Staaten eine solche Strategie haben, ist eine solche Änderung, die eine weitere strukturelle Anpassung und damit Verwässerung der dreifachen Negation bedeuten würde, unwahrscheinlich bzw. noch nicht absehbar (147).

- Einen großen Anpassungsprozess mussten alle Akteure in der EUSBSR durchlaufen, da im Agenda-Prozess eingebrachte Projekte oftmals nicht EUSBSR-spezifisch waren. So wurde erst mit der Zeit ein Projektprozess für die EUSBSR beschlossen, der deutlich macht, dass diese Projekte speziell aus der EUSBSR kommen und deren Umsetzung die EUSBSR insgesamt fördert (33, 39, 75, 76, 91).

7.5.2 EUSDR-Indikatoren: Reflexivity and Adaptability

In Bezug auf die Donaustrategie und die deutschen Akteure lassen sich die Erkenntnisse in Hinblick auf die Indikatoren *Reflexivität* und *Anpassungsfähigkeit* wie folgt zusammenfassen:

- BW hatte es von Anfang an darauf angelegt, die Änderungen der ETZ-Räume durch die EUSDR zu beeinflussen (26, 105, 318, 320). BW ging davon aus, dass die Strukturen der ETZ-Räume durchaus flexibel sind und angepasst werden können. Insgesamt streben die

Verlag Dr. Kovač

deutschen Regionen eine bessere Vernetzung der Mainstream-Programme an und sind bereit, den neuen EU-Ländern bei der Finanzierungsfindung von Projekten zu helfen (54, 119, 381). Die Akteure stellen sich hierfür auf einen langen Prozess des institutionellen Lernens ein (57). Die deutschen Regionen sind sich darüber bewusst, dass ihr Engagement sich erst langfristig auszahlen wird.

- Einige Akteure machen darauf aufmerksam, dass sich die PACs in vielen Ländern mit Finanzierungswünschen immer wieder an die Kommission wenden und nicht an bestehende Finanzierungstöpfe. Vorkenntnisse zu diesen komplexen Themengebieten würde die Zusammenarbeit sehr befruchten. Hier müsse ein Umdenkprozess stattfinden, da die Kommission nicht über eigenes Geld verfügt (61). Dieser Umdenkprozess muss auch in Bezug auf die ETZ-Fördermöglichkeiten stattfinden, da die ETZ strukturell nichts mit der EUSDR zu tun hat, sondern nur die Rahmenbedingungen verbessert (64, 65, 98, 122, 124, 147, 321, 364, 369). Auch einige PACs hätten dies noch nicht vollends verstanden und hofften auf eine Finanzierung aus den ETZ-Programmen (105, 367, 368). Treffen zwischen PACs und ETZ Donauraum hätten dies bestätigt. Auch die Kommission setzt auf diese PAC-Finanzierungslösung durch die ETZ-Programme (62). Dies hat auch umgekehrt Wirkung: Es wird befürchtet, dass nach außen hin das Bild entsteht, dass das ETZ-Donauprogramm nur die EUSDR fördert und so andere Projektträger nicht weiter partizipieren wollen (114). Einige Teilnehmer geben zu bedenken, dass die Projektidee vor der Finanzierungsidee kommen müsse und nicht umgekehrt (99). Die entscheidenden ETZ-Akteure berichten, dass sie ggf. versuchen wollen, ein fünftes Ziel in die ETZ-Verordnung der Operationellen Programme (OP) einfließen zu lassen, was die spezielle Förderung der EUSDR betreffen könnte (319, 342, 343). Da dies eine Änderung der gesamten EFRE-

Verlag Dr. Kovač

Förderlandschaft bedeuten würde, ist dies jedoch unwahrscheinlich (75). Es wird immer wieder darauf verwiesen, dass die politisch Verantwortlichen diese Änderungen herbeiführen könnten, wenn sie dies forcierten (351). Die Akteure schlagen vor, neue Gesprächsrunden zu etablieren, um den Unterschied zwischen ETZ und EUSDR deutlich herauszustellen (247).

- Was die Arbeit in den SGs angeht, sind einige deutsche Stakeholder bezüglich der Lernbereitschaft sowohl der Teilnehmer als auch der Projektinitiatoren desillusioniert und vermuten, dass die Struktur der EUSDR vielen Akteuren immer noch nicht klar ist (250, 261). Hierbei wird die SG immer noch als Finanzierungs- und nicht als Netzwerkquelle angesehen (327, 330, 332). Trotzdem sei in Anbetracht der dreifachen Negation durchaus auch Positives im Sinne der Netzwerkarbeit festzustellen (270).
- Die Involvierung und Partizipation der einzelnen Länder und Regionen ist sehr unterschiedlich, was nach anfänglichen Frustrationen der deutschen Regionen zu einer gewissen Neutralität geführt hat. Der Austausch von Vorzeigeprojekten, die Wissensverbreitung in bestimmte Teilbereiche der Donauregion ist somit nicht möglich. Es mangelt diesen Ländern an institutioneller Stabilität (Bulgarien) bzw. institutionellen Kapazitäten (Moldau, Bosnien und Herzegowina). Andere Länder, wie z. B. Österreich oder auch Ungarn werden als positiv herausgestellt. Die deutschen Regionen sind besonders positiv von Ungarn überrascht, weil es in der Lage ist, bis zu sechs EUSDR-Verwaltungsstellen einzurichten und sich so an die EUSDR anzupassen (63).
- Positiv wird herausgestellt, dass es vermehrt zu Treffen von politisch Verantwortlichen kommt, was die generelle Bedeutung der Strategie erhöht. Dieses Verantwortungsbewusstsein der Akteure und auch die Anpassung der politischen Strukturen an die Gegebenheiten der

Verlag Dr. Kovač

EUSDR geschieht sehr langsam (150). Dennoch kann das langsam entstehende konzentrierte und effektive Arbeiten als großes Learning angesehen werden (217).

- Die Teilnehmer aus BW sind einer Alpenstrategie gegenüber – auch wenn sie beteiligt wären – nicht sehr positiv eingestellt. Gegebenenfalls wird hier befürchtet, dass die Aufmerksamkeit auf einen anderen Raum gelenkt wird (142, 174). Die bayerischen Akteure sind hingegen sehr engagiert.

Dimension 4: Being adaptive to changing contexts	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	**EUSDR**
• Wissenszuwachs für die Akteure • Institutionalisiertes Lernen • Feedbackrunden zur Überarbeitung der EUSBSR • Anpassungsmöglichkeiten von Institutionen • Klare Verantwortungsbereiche • Flexible Governance-Strukturen zur Integration von Initiativen und Institutionen • Vorkenntnisse bei komplexen Themengebieten • Involvierung, Partizipation und Commitment der Akteure • Anpassungsmanagement vorhandener Strukturen wie SGs oder Einbindung weiterer Foren • Austausch von Best Practices z. B. über das Servicebüro oder regionale Stakeholderkonferenzen	• Wissenszuwachs für die Akteure • Formen der Wissensverbreitung • Institutionalisierte Formen des Lernens • Flexible Governance-Strukturen • Anpassungsmöglichkeiten von Förderräumen wie ETZ-Programmräume • Integrativer, holistischer Ansatz • Verantwortungsbewusstsein und Begeisterung • Vorkenntnisse bei komplexen Themengebieten • Involvierung, Partizipation und Commitment der Akteure • Anpassungsmanagement vorhandener Strukturen wie SGs

Verlag Dr. Kovač

• Macht, Änderungsprozesse zu initiieren, wie z. B. während der CBSS-Präsidentschaft • Integrativer, holistischer Ansatz einer Makro-Regionalen Strategie, wenn noch keine Foren bestehen • Verantwortungsbewusstsein und Begeisterung • Langfristig agierende Akteure	oder Einbindung weiterer Foren • Austausch von Best Practices • Macht, Änderungsprozesse zu initiieren
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
• Unkenntnisse über Förderstrukturen • Mangelnde institutionelle Kapazität • Fehlendes strategisches Vorgehen bei kleinteiliger finanzieller Mittelvergabe • Unklare (fuzzy) Implementierungsstrategien und Rollenbilder • Feste Governance-Strukturen z. B. bei Förderprogrammen • Negativer Einfluss von Führungsnationen wie z. B. bei der Einführung der Indikatoren • Wenig Zeit	• Unkooperative Teilnehmer • Mangelnde institutionelle Kapazität • Fehlendes strategisches Vorgehen • Unklare (fuzzy) Implementierungsstrategien • Fehlende Governance-Strukturen • Wenig Zeit

Tabelle 8: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 4: Being adaptive to changing contexts

7.6 Territoriale Governance-Dimension – Realising place-based/territorial specificities and impacts

Die fünfte Dimension der territorialen Governance ist die Realisierung und Nutzung von spezifischen territorialen Charakteristika. Es gilt, das Wissen aus allen Teilen und von allen Ebenen eines Territoriums abzurufen, um Effekte zu erzielen (Indikator*: Territorial Knowledgeability*). Alle Governance-Formationen müssen die Themen der Zusammenarbeit in

Verlag Dr. Kovač

Beziehung zu den Gegebenheiten vor Ort setzen, *territorial relational* agieren. Bei territorialen Governance-Formationen scheinen Netzwerke die geeignete Möglichkeit zu sein, alle Interessengruppen eines Governance-Prozesses abzubilden. Tabelle 9 fasst die Ergebnisse zusammen (auf S. 408).

7.6.1 EUSBSR-Indikatoren: Territorial Relationality and Territorial Knowledgeability

In Hinblick auf diese Governance-Dimension ist zu erkennen:

- Das Wissen über die Ostseeregionen und ihre Spezifika ist über verschiedenste Kanäle an die Kommission gelangt. Die Kommission hat z. B. durch eine starke Einbindung der Regionen in Brüssel Wissen von der Ostsee in den Aktionsplan geleitet und den Regionen gleichzeitig das Gefühl gegeben, im europäischen Gefüge wichtig zu sein (334, 338). Alle bereits genannten Foren wie die Baltic Sea States Subregional Co-operation (BSSSC), der Ausschuss der Regionen (AdR) oder der Council of Baltic Sea States (CBSS) werden gebraucht, um neue Themen in die EUSBSR einfließen zu lassen (74). Die deutschen Regionen haben einen Sonderstatus in der EUSBSR, weil Regionen in anderen Ländern nicht mit der Stärke und Größe der deutschen vergleichbar sind (230).
- Einige Projektträger erkennen, dass die EUSBSR für ihre Region allgemein und besonders für Akteure in ihrer Region einen Mehrwert hat. Daher werden die koordinierenden Tätigkeiten besonders darauf verwandt, eigene Stakeholder ins Boot der EUSBSR zu holen (68). Der Wissenstransfer aus dem Ostseeraum soll direkte Wirkung in der eigenen Region entfalten. Auch sehen bestimmte Akteure die EUSBSR als wichtige Argumentationsstütze, eigene thematische Projektvorhaben auf politischer Ebene einzubringen (21).

Verlag Dr. Kovač

- Als Kernproblem wird bei allen Beteiligten immer die Rolle Russlands in der EUSBSR genannt. Die Kommission war im Agenda-Setting-Prozess der EUSBSR sehr darauf bedacht, Russland nicht in die Strategie einzubeziehen. Wissen über die Ansichten und Erkenntnisse Russlands wurden so nicht in die Strategie eingespeist, der gesamte Policy-Prozess ohne Russland konzipiert (27). In Anbetracht des Themas Umweltverschmutzung bzw. von Fragen der internationalen Sicherheit ist dies nicht nachvollziehbar. Russland thematisch einzubinden wäre eine große territoriale Herausforderung gewesen. Zum besseren Verständnis zwischen Russland und der EU hat dieses Verhalten der Kommission bzw. einiger Mitgliedsstaaten im Agenda-Setting-Prozess nicht beigetragen. In diesem Fall legte die Kommission Sameckis Definition Makro-Regionaler Strategie rein territorial aus. Die Akteure zeichnet daher ein starres Verbleiben in harten territorialen Räumen aus, obwohl die softe Governance-Architektur der EUSBSR gerade die Einbindung Russlands gefördert hätte. Die deutschen Akteure beklagen dies. Es ist insofern wichtig dies zu erkennen, da Kapitel 6.2.1 (ab S. 166) verdeutlicht hat, dass es zwar viele Foren im Ostseeraum gab, um Russland einzubinden (HELCOM, CBSS etc.), diese aber nicht für diesen Zweck genutzt wurden.
- Vertreter der deutschen Regionen und des Bundes konnten und können diesen Umstand nicht nachvollziehen und kritisieren ihn stark (11, 28). Deutschland plädiert eher für das Prinzip Einbindung statt Ausschluss. [890]
- Deutsche Akteure haben sich von Beginn an für die Einbindung Russlands stark gemacht, was aber gescheitert ist. Ein Grund hierfür

[890] Dies fordern auch Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, vgl. Fn. 485, S. 16. Vgl. auch Interact Point Turku, vgl. Fn. 777, S. 24.

Verlag Dr. Kovač

mag sein, dass der CBSS als mögliche vermittelnde Institution zur Zeit des Agenda-Settings der Strategie mit eigenen Reformbemühungen beschäftigt war und nicht als Russland-Brücke benutzt werden konnte (13). Ein wichtiges Werkzeug zur Einbindung Russlands war somit nicht vorhanden. Die Regionen haben versucht, Russland selbstständig in ihre tägliche Arbeit zu involvieren (18, 163). Diese projektbasierte Zusammenarbeit wird von den Stakeholdern als sehr fruchtbar wahrgenommen. Dies gelang u. a., indem SG-Meetings (ohne Russland) mit Treffen anderer Organisationen (mit Russland) zusammengelegt wurden (84). So konnte ein informeller Austausch stattfinden. Genannt werden hier die Baltic Sea Parliamentary Conference (BSPC), der CBSS und die Nordische Dimension (ND). Durch den Ausschluss Russlands wurden große Barrieren in der Kooperation aufgebaut und die Chance auf vertrauensbildende Maßnahmen nicht genutzt.

- Während des Überarbeitungsprozesses der Strategie ist es dann aber Russland-Befürwortern gelungen, Russland durch eine PA-Leitungsfunktion des CBSS in die Strategie einzubinden (13, 62, 63, 164). Der größte Befürworter für eine Involvierung war Deutschland.[891]
- Jedes Forum, das Russland enger an die Ostsee bindet wird grundsätzlich befürwortet (295).[892] Dies wird im Ostseeraum

[891] Krastins bestätigt diese Sichtweise mit der Aussage: „[A]ll are equal, but in reality some will always be ‚more equal'." Valdis Krastins, vgl. Fn. 436, S. 225.

[892] Z. B. der CBSS und hier im Speziellen die Zusammenarbeit im Energiesektor. In Anbetracht der engen deutsch-russischen Kooperation bei North Stream mag das Interesse Deutschlands begründet liegen, Russland mehr in die EUSBSR einbauen zu wollen. Vgl.: Vorwort von Staatsminster des Auswärtigen Amtes Dr. Werner Hoyer bei Silvia Stiller und Jan Wedemeier, S. 5, vgl. Fn. 421. Vgl. auch Cornelia Pieper, „Grußwort der Staatsministerin im Auswärtigen Amt", in: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum

Verlag Dr. Kovač

kontrovers diskutiert, da z. B. Finnland eher für eine engere Kooperation in der ND plädiert, Deutschland eher für den CBSS (67, 279). Auch die ND wird nicht pauschal benutzt, um als Dialogforum mit Russland zu fungieren, sondern speziell das Sekretariat für Gesundheitsfragen (NDPHS) setzt sich stark mit Russland auseinander (65). Es zeigt sich, dass die ND, wenn überhaupt nur in bestimmten Sektoren Russland an die EUSBSR heranführen konnte. Für die engere Kooperation mit dem CBSS und nicht mit der ND spricht, dass sich Russland im CBSS als gleichberechtigter Partner sieht, in der ND nicht (66). So werden demnach immer mehr verschiedene Institutionen als Werkzeuge für den Wissenstransfer von und nach Russland in die EUSBSR einbezogen.

- Russland wirft der EU vor, dass sie sich in den 90er-Jahren wie eine Kolonialmacht im Ostseeraum verhalten habe, weshalb eine Zusammenarbeit bis heute sehr kompliziert ist.[893] Russlands Rolle hat sich aber im Laufe der EUSBSR stark gewandelt, und viele deutsche Stakeholder befürworten, dass Russland mehr Zeit für die engere Kooperation im Ostseeraum gegeben wird. Die neue Nord-West-Strategie von Russland für den Ostseeraum sei hierfür ein sehr gutes Zeichen, weil Russland dadurch gleichberechtigt mit der EU in Sachen EUSBSR verhandeln kann (136, 121, 151, 156, 182). Die externe Dimension der EUSBSR erweitert sich somit erheblich, die sektorale Zusammenarbeit mit Russland ist möglich (121). [894]

Verlag Dr. Kovač

(Kopenhagen, 2012), S. 6, sowie: Vorwort von Energiekommissar Günther Oettinger bei Silvia Stiller und Jan Wedemeier, S. 6, vgl. Fn. 421. Vgl. auch S. 37.

[893] Elo Kimmo und Kaakkuriniemi Tapani, vgl. Fn. 485, S. 17.

[894] Ebd.

7.6.2 EUSDR-Indikatoren: Territorial Relationality and Territorial Knowledgeability

Hinsichtlich der *Territorial Knowledge* und der *Territorial Knowledgeability* als Indikatoren der territorialen Governance-Dimension lassen sich folgende Erkenntnisse in Hinblick auf den Donauraum zusammenfassen:

- Die Akteure sind sich einig, dass es genug Informationsmöglichkeiten über die EUSDR gibt (41, 46). Hierbei werden auch die Stakeholderkonferenzen – wenn sie auch als sehr groß angesehen werden – als positiv hervorgehoben (230, 242, 358). Weitere Formate in Formen von Expertentagungen und Netzwerktagen sind von den Regionen angedacht, um den Kontakt zu den Projektträgern nicht zu verlieren (286, 288). Demnach scheinen die Akteure mit den Formen des Wissenstransfers in der EUSDR sehr zufrieden zu sein. Vorhandenes territoriales Wissen über die Region kann über verschiedene Ebenen in die EUSDR eingespeist werden, wie der Agenda-Setting-Prozess gezeigt hat.
- Die Akteure geben immer wieder zu bedenken, dass die Verwaltungsstrukturen in anderen Donauländern nicht mit den jahrelangen EU-Erfahrungen der deutschen Regionen vergleichbar sind. Neues Geld wäre hierfür jedoch keine Lösung, sondern eine effektivere und koordinierte Zusammenarbeit (73, 353). Es ist, als seien neben den territorialen Herausforderungen besonders die strukturellen und institutionellen Herausforderungen die größten Probleme. Große Unterschiede in der Zusammenarbeit werden z. B. bei Bulgarien und Rumänien konstatiert. Hier kann auf Grund der sehr unterschiedlichen Arbeitsweisen das territoriale Kapital der Region in einigen Gebieten nicht gehoben werden (110). Daher setzen die Schlüsselakteure auf möglichst große Freiheiten in der Zusammenarbeit einer SG, um nicht durch eine hierarchische Steuerung einer SG weitere Probleme zu erzeugen (97, 238). Wenn die

Verlag Dr. Kovač

Fluktuation in den SGs nicht so hoch wäre, könnte sich eine vertrauensvolle Zusammenarbeit noch besser etablieren.

- Laut den Aussagen der deutschen Akteure bilden die SGs die Wirklichkeit vor Ort schlecht ab, da oftmals nicht die richtigen Ansprechpartner in den SGs sitzen (18). Auch die Projekte, die im ersten Aktionsplan vorgeschlagen wurden, sind nicht realitätsnah (85). Es ist fragwürdig, warum diese beiden Umstände auch im Jahr 4 der EUSDR nicht behoben werden. Inwiefern die Ergebnisse aus der Ostsee im Sinne von territorialem Wissen für die EUSDR-Akteure einen Mehrwert haben, wird nicht weiter beantwortet (373, 375). Trotzdem bescheinigen sich die Akteure die Möglichkeit, gute Strukturen und Vorgehensweisen aus der EUSBSR zu übernehmen (160).
- Von den Regionen und Nationen im Donauraum erwarten die deutschen Regionen mehr Anstrengung und vor allem mehr eigene Mittel, um donauübergreifende Netzwerke entstehen zu lassen (126). Dass diese nicht bereitgestellt werden und Strukturen nicht effizient sind, frustriert die deutschen Stakeholder (165, 216). Trotzdem wird der EUSDR nach und nach eine Effizienzsteigerung bescheinigt (203). Die Zusammenarbeit mit den Co-PACs wird so auch von beiden Regionen als strukturell konstant, aber inhaltlich ernüchternd betrachtet (170). Kontakte zum jeweiligen Partnerland hätten auch schon vor der EUSDR bestanden und funktioniert (386). Ein gemeinsames größeres territoriales Ziel wird nicht erkannt. Hierbei wird Serbien explizit ausgenommen und seine Reformbemühungen durch die EUSDR werden gelobt (171, 382). Andere Drittstaaten beteiligen sich kaum oder gar nicht an der EUSDR, weshalb ihr regionales Wissen nicht abgerufen werden kann (202, 257). Als eine Lösung wird vorgeschlagen, SG-Meetings auch und speziell in Ländern zu veranstalten, die sich ansonsten nicht mit der

Verlag Dr. Kovač

EUSDR identifizieren, um deren Wichtigkeit und Einfluss deutlich zu machen (359).

- Oftmals stehen die lokalen Initiativen vor großen Herausforderungen, wenn es um große europäische Themen wie die EUSDR geht, weil sie entweder nicht das Wissen oder auch nicht die Kapazitäten haben, diese Strukturen voll zu nutzen (355). Oftmals kann aus solch einfachen Gründen territoriales Kapital nicht gehoben werden.
- Die Teilnehmer sehen den Zuschnitt der neuen ETZ-Räume in Einklang mit den Makro-Regionalen Strategien und Makro-Regionalen Strategien generell nicht als Fragmentierungsschritt der EU, sondern als eine Möglichkeit, bestimmte Räume konzentrierter, funktionaler zu fördern (300). Sie geben an, dass die ETZ-Räume weiter Kooperationsbarrieren abbauen, was nur im Interesse der EUSDR sein kann. Hierbei ist vor allem jüngeren EU-Mitgliedern sehr wichtig, ihre junge Nationalstaatlichkeit weiter zu garantieren (308).

Dimension 5: Realising place-based/territorial specifities and impacts	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	**EUSDR**
• Einbringen verschiedener Governance-Ebenen • Raumplanungswerkzeuge • Anerkennung und Nutzen des gesamten territorialen Potentials der Ostsee • Formen des Wissenstransfers wie die LV BW • Vorhandenes Wissen teilen • Einbringen eines größeren territorialen Ziels	• Territoriale Herausforderungen angehen • Einbringung von verschiedenen Government-Ebenen • Raumplanungswerkzeuge • Anerkennung und Nutzen von territorialem Potential • Formen des Wissenstransfers • Vorhandenes Wissen teilen • Einbringen eines größeren territorialen Zieles

Verlag Dr. Kovač

• Spezielle Foren einbringen wie ND, CBSS etc. • Funktionale Regionen • Territoriale Evaluationen durchführen (Überarbeitung des Aktionsplans) • Territoriale Herausforderungen angehen • Aufbau von Vertrauen • Abbau von Kooperationsbarrieren forcieren	• Aufbau von Vertrauen • Abbau von Kooperationsbarrieren forcieren • Funktionale Regionen
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
• Keine Rücksicht auf territoriale Besonderheiten • Kein institutionelles Framework für den gesamten Ostseeraum • Fehlende Zeit • Kein nutzen von vorhandenem Wissen • Hohe Komplexität der vorhandenen Werkzeuge • Territoriale Auslagerung der Strategie besonders in Hinblick auf Russland	• Keine Rücksicht auf territoriale Besonderheiten • Kein institutionelles Framework für den gesamten Donauraum • Fehlende Zeit • Kein nutzen von vorhandenem Wissen • Hohe Komplexität der vorhandenen Werkzeuge •

Tabelle 9: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 5: Realising place-based/territorial specifities and impacts.

Verlag Dr. Kovač

8 Fazit

Die vorliegende Arbeit hat umfassend die Governance der Makro-Regionalen Strategien für den Ostsee- und Donauraum vorgestellt. Die Hypothese der Arbeitet lautete, dass Makro-Regionale Strategien der erste praktische Test der territorialen Kohäsion in der EU sind. Dies wurde anhand der flexiblen Prozesse, der funktionalen Strukturen und der interagierenden Akteure untersucht. Dieser Hypothese wurde entlang von zwei Forschungsfragen nachgegangen:

- Welche flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure zeichnen die Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donauraum im Mehrebenensystem der EU aus und kann, daraus abgeleitet, von einer eigenen Ebene Makro-Region in diesem Mehrebenensystem gesprochen werden?
- Wie wirken sich die Dimensionen der territorialen Governance auf die deutschen Regionen der Ostseestrategie (European Union Strategy for the Baltic Sea Region) EUSBSR und der Donaustrategie (European Union Strategy for the Danube Region) EUSDR aus?

Es handelt sich bei den Makro-Regionalen Strategien um den ersten praktischen Test der territorialen Kohäsion, woraus jedoch nicht abgeleitet werden kann, dass die Makro-Regionalen Strategien eine eigenständige Ebene im Mehrebenensystem der EU bildeten.

Die Prozesse und Strukturen der Makro-Regionalen Strategien sind nur abgeleitet. Makro-Regionen agieren nicht eigenständig. Den Makro-Regionalen Akteuren fehlen die Kompetenzen und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen sowohl auf territorialer als auch auf funktionaler Ebene. An den deutschen Regionen wurde dies besonders deutlich: Ihr Zuständigkeits- und Wirkungsraum breitet sich weder auf

Verlag Dr. Kovač

dem gesamten Territorium noch in der funktionellen Differenzierung der Makro-Region aus. Ihre Entscheidungsreichweite endet an ihren Regionengrenzen. Die deutschen Regionen haben in ihren Priority Areas (PAs) keine Gesetzgebungs-, keine Verwaltungs- und keine Finanzierungskompetenz. Ihre territoriale und funktionale Ausdehnung wird daher mit hoher Wahrscheinlichkeit noch lange auf bestehende Strukturen, Prozesse und Akteure angewiesen sein. Die Interdependenzen im Mehrebenensystem der EU werden durch diese neuen Kooperationsformen zwar zunehmen. Die strategische Zusammenarbeit im Ostsee- oder Donauraum führt jedoch durch die Einführung der Makro-Regionalen Strategien nicht dazu, eine neue politische Ebene mit eigenen Institutionen bzw. Organisationen zu schaffen. Vielmehr bleiben sie hierarchisch schattierte Netzwerke im Governance-Konstrukt der Strategien. Schymiks und Metzgers Einschätzung, dass sich Räume wie die Makro-Regionalen Strategien mit der Zeit verfestigen, ist nicht zu bestätigen.[895] Ihre systemeigenen Prozesse sind immer nur abgeleitet, nicht eigenständig. Hierbei stehen die Priority Area Coordinators (PACs)/ Horizontal Action Leaders (HALs) im Zentrum der Strategien: Sie müssen mehrere Entscheidungsstrukturen territorialer und funktionaler Art in ihren PAs/HAs zusammenbringen, die mehreren teils inkompatiblen Regelungssystemen und institutionellen Kontexten unterliegen und so zu konträren Anforderungen und Interessenkonflikten führen.

Makro-Regionale Strategien können daher als Lego- oder Patchwork-Strategien diverser Einflussnahmen bezeichnet werden, die sich durch einen komplexen Koordinationsbedarf charakterisieren lassen.

[895] Jonathan Metzger und Peter Schmitt, "When soft spaces harden: the EU strategy for the baltic Region," Environment and Planning A 44, Nr. 2 (2012). Schymik schätzt ein, dass sich „eigenständige makroregionale Handlungsebene[n] herausbilde[n können] und sich selbstständige Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse entwickeln, die Einfluss auf die anderen Ebenen im EU-System nehmen." Vgl. Fn. 25, S. 9.

Verlag Dr. Kovač

Die treibende Kraft der Makro-Regionalen Strategien ist die Kommission. Sie ist dennoch als Governance-Akteur schwach positioniert, da sie keine direkte Raumplanungskompetenz besitzt. Obwohl die territoriale Kohäsion seit 2009 ein Unionsziel der EU ist, steht sie unter geteilter Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und hat damit eher integrative und kooperative Wirkung. Der Kommission geht es in erster Linie darum, die raumwirksamen Politiken sowohl der EU selbst als auch der einzelnen Mitgliedsstaaten vertikal wie horizontal enger miteinander zu verknüpfen – d. h., territorial zu integrieren – und damit eine normative Klammer um die europäische Raumplanung zu etablieren. Makro-Regionale Strategien zeichnet daher eine reflexive Selbstorganisation unter einem hierarchischen Schatten zum einen der Kommission und zum anderen der Nationalstaaten aus, was zu konsensualen Lösungen von komplexen Problemen in den horizontalen Netzwerken der PAs/HAs der Makro-Regionalen Strategien führen soll. Die Makro-Regionale Ebene ist hierbei das Kooperationsforum, um diese komplexen Probleme zu lösen, aber nicht mehr. Das rein regulativ-administrative Planen entwickelt sich so allmählich zu einem funktional-flächendeckenden Planen hin. Dies ist der Globalisierung, der Europäisierung und den Änderungen der Steuerungsfähigkeit des Staates geschuldet, der von drei Richtungen (oben, unten und seitlich) beeinflusst wird.

Noch ist diese funktional-flächendeckende Planung aber nicht effektiv. Der Steuerungsanspruch und die Steuerungsrealität klaffen bei den Makro-Regionalen Strategien zu weit auseinander. Die Makro-Regionalen Prozesse sind abhängig von nationalen bzw. supranationalen Prozessen. Ihre Strukturen sind von außen geschaffen worden und entwickeln keine strukturelle Eigendynamik; die Akteure lassen sich nicht voll auf ihre Makro-Regionale Rolle ein.[896] Die Makro-Regionalen Strategien tragen

[896] Vgl. Ernst-Hasso Ritter, „Europafähigkeit der Regionen als Voraussetzung für einen Wettbewerb der Regionn in Europa“, in: Steuerung und Planung im Wandel;

Verlag Dr. Kovač

ihren Teil dazu bei, Raumplanung in der EU im Sinne Ritters imperativ werden zu lassen. Sie sind jedoch nicht der Beginn dieser imperativen Phase. Dies ist dem weichen, soften Governance-Aufbau der Makro-Regionalen Strategien geschuldet. Um in eine imperative Raumplanung zu gelangen, bräuchte es ein deutlich härteres Governance-Design. In den Makro-Regionalen Strategien wird jedoch weder die Governance-Leistung umfassend angeboten, noch sind alle Governance-Akteure in der Lage, eigenständige Entscheidungen zu fällen: Der Governance-Raum stimmt in beiden Strategien nicht mit dem ursprünglich intendierten Wirkungsraum überein.

Das Beispiel der PACs/HALs kann dies illustrieren. Die PACs sind – im deutschen Fall – nationale Verwaltungsangestellte und an die Grundrechte gebunden, sowie auf das Demokratie-, das Rechtsstaats-, das Bundesstaats- und das Republikprinzip (Art. 20 GG) vereidigt.[897] Auf der anderen Seite sind sie aber in ihren Steering Groups (SGs) gegenüber 13 weiteren Staaten funktional verantwortlich. Sie stehen daher in einem Spannungsverhältnis.[898] Die funktionale Zusammenarbeit erfordert daher immer ein Höchstmaß an Einsatzbereitschaft und Willen, über territoriale Grenzen hinweg zu kooperieren. Funktional weich definierte Bereiche stehen somit territorial harten Gegebenheiten gegenüber. Da die Strategie nicht rechtlich, sondern nur normativ wirkt, liegt es an den handelnden Akteuren, Ergebnisse aus den SGs auch vor Ort zu implementieren. Die

Festschrift für Dietrich Fürst, 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Stephan Löb (Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004), S. 105f.

[897] Jens Kersten, "Governance in der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft," in: Perspektiven der Governance-Forschung, hg. v. Edgar Grande und Stefan May (Baden-Baden: Nomos, 2009), S. 50.

[898] „Einerseits sind sie verfassungsrechtlich an das Recht gebunden und auf das Gemeinwohl verpflichtet. Andererseits haben sie in den Netzstrukturen nicht die Macht, alle Akteure auf sich und damit auf diese Verpflichtung zu polarisieren." Ebd.

Verlag Dr. Kovač

Hoffnung vieler Akteure ist es, dass dieses weiche, vertrauensvolle Lernen in den SGs aufgebaut wird und dann Folgewirkungen auf dem jeweiligen nationalen Territorium entfaltet. Dies ist die Form des sanften Benchmarking über die Offene Methode der Koordinierung.[899] Werden aber weiterhin wenig bis keine finanziellen und administrativen Mittel von den Mitgliedsstaaten für die Arbeit in den Makro-Regionalen Strategien zur Verfügung gestellt, kann die Idee der Makro-Regionalen Zusammenarbeit keine umfassende Wirkung entfalten.

Verlag Dr. Kovač

[899] Vgl. Fn. 46, S. 186.

Verlag Dr. Kovač

9 Reflexion der Governance-Prozess-Dimension

Um zu diesem Ergebnis zu kommen, wurden die zwei Forschungsfragen in mehrere Unterforschungsfragen gegliedert. Teilforschungsfrage 1 (Welche Prozesse haben die EUSBSR und die EUSDR bisher durchlaufen?) wurde in zwei Schritten beantwortet. Der erste Teil der Frage konnte hierbei entlang von Kingdons Multiple-Streams-Analyse aufzeigen, welche Problem-, Policy- und Politics-Ströme zum Öffnen des Window of Opportunity für die Entstehung von Makro-Regionalen Strategien geführt haben. Im zweiten Teil kam die von Draude vorgeschlagene Governance-Prozessanalyse entlang des Agenda-Settings, der Implementierungsphase sowie der Konsumtionsphase zum Tragen. Die Evaluationsphase wurde dem Phasenmodell von Draude und Kingdon hinzugefügt, da sie direkte Auswirkungen auf den zirkulären Implementierungs- und Konsumierungsprozess hat.

9.1 Reflexion der EUSBSR-Prozess-Dimension

Die Analyse des Problem-Streams im Ostseeraum ergab, dass der Raum weit weniger homogen ist, als er oftmals dargestellt wird. Der Raum ist strukturell dreigeteilt in nordische Staaten, baltische Staaten sowie Deutschland und Polen, die sich tendenziell nicht als Ostseestaaten verstehen. Es herrscht im Ostseeraum daher eine unübersichtliche Zahl von Institutionen, Organisationen und Netzwerken, von denen der Großteil nach der politischen Wende 1989 entstanden ist. Die Osterweiterung der EU 2004 stellte dann den Raum und seine Institutionen wie den Council of Baltic Sea States (CBSS) oder die Nordische Dimension (ND) vor

Verlag Dr. Kovač

große Herausforderungen, da ihre Daseinsberechtigung direkt in Frage gestellt wurde.

Für den Policy-Stream ist festzustellen: Obwohl im späteren Verlauf der EUSBSR noch die Themen wirtschaftliche Zusammenarbeit, Ausbau der Infrastruktur und Sicherheit im Ostseeraum die Agenda der EUSBSR erweiterten, war das Thema Umwelt von Anfang an das greifbarste und auf allen Ebenen akzeptierteste, die am besten etablierte Policy im Ostseeraum.

Innerhalb des Politics-Stream wurde das langsame Uploaden über die Ostseegruppe der EU-Parlamentarier betrieben, die schon 2005 die Region als Vorbildregion für die EU sahen und die Katalysatorfunktion einer Ostseestrategie für den gesamten Kontinent erkannten. Schweden nahm diese Vorlage ein paar Jahre später auf und konnte durch eine strikte Einhaltung der dreifachen Negation (keine neuen EU-Gelder, Institutionen oder Rechtsvorschriften) die EUSBSR in seiner Präsidentschaft vorstellen. Früh zeigte sich das angespannte Verhältnis zwischen der EUSBSR und Russland, da Russland am gesamten Entstehungsprozess nur als Beobachter beteiligt war.

Mit dem Agenda-Setting-Prozess konnten dann verschiedene Formen der Meta-Governance, also der Governance von Governance, nachgewiesen werden. Diese Steuerung entlang etablierter Ebenen legte die Spielregeln und Inhalte der Strategie fest. Hierbei wurden drei Vorgaben beachtet; es sollte: die ND das außenpolitische Sprachrohr der EUSBSR sein; Umweltthemen im Vordergrund stehen; und die integrierte Meerespolitik beachtet werden. In drei unterschiedlichen Foren (Stakeholderkonferenzen, Non-Papers der Stakeholder, Online-Konsultationsprozess) leitete die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (DG Regio) den Agenda-Setting-Prozess und stellte im Herbst 2009 die EUSBSR vor. Die Vielzahl an Themen und Vorschlägen kann als sehr positiv gewertet werden, bildet sie doch eine Bereitschaft zur Mitarbeit der verschiedenen

Verlag Dr. Kovač

Körperschaften ab. Allerdings wurde so früh klar, welche komplexe Herausforderung die Steuerung der EUSBSR mit ihrer funktionalen und territorialen Komponente sein würde.[900] Schon während des Agenda-Settings hat der europäische Regionalismus damit sowohl gewonnen als auch verloren: Gewonnen, weil eine bestimmte Region mit einer gesonderten Strategie gefördert wurde. Verloren, weil die Region ihren Entstehungsdiskurs am Ende nicht selbst steuerte (in Foren wie der Baltic Sea States Subregional Co-operation [BSSSC] oder auf nationaler Ebene dem CBSS), sondern die Kommission im Agenda-Setting ihre Version der Region schuf.[901] Die Kommission saß so von der Stunde null an auf dem Fahrersitz der Strategie. Sie nutzte das Window of Opportunity, das ihr von den Stakeholdern der Region geöffnet wurde. Die Kommission stellte so eine Governance-Leistung (die Strategie mit ihren Aktionen und Projekten) zur Verfügung, die durch den Input der Stakeholder zwar stark beeinflusst war, strategisch jedoch von der Kommission erbracht wurde.

Die Implementierungsphase leitete die absteigende Planungsphase der Strategie ein. Durch die Dokumente der Kommission (Mitteilung und Aktionsplan) konnten Governance-Leistung, -Akteure, -Institution und -Raum eindeutig bestimmt werden.[902] Bereits früh stellte sich eine hohe

[900] Einige Wissenschaftler haben schon früh gefordert, die Strategie zu vereinfachen und warnten vor einer "Christmas-Tree"-Strategie, in der jeder seinen Wunsch erfüllt bekommt. So z. B. Carsten Schymik und Peer Krumrey, „EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie: Diskussionspapier der FG 1, 2009/05", 2009.

[901] Vgl. Tom Rostoks, "In Place of an Introduction," in: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 18f.

[902] Die folgende Analyse bezieht sich immer wieder auf die Mitteilung der Kommission und den Aktionsplan. Daher werden Ableitungen hieraus nicht gesondert zitiert. Vgl. Europäische Kommission, "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum: COM(2009) 248final," 2009.

Verlag Dr. Kovač

Asymmetrie innerhalb der EUSBSR heraus, sei es in Bezug auf die verschiedenen Rollenverteilungen, Projektpartnerschaften, Verbindung von Entscheidungs- und Wirkungsraum, Stellung der dreifachen Negation oder die fehlende Messbarkeit der Governance-Leistung durch Aussparung von Indikatoren. Makro-Regionale Strukturen wurden zwar in der Implementierungsphase gelegt, durch die früh angelegte Hyperkomplexität war eine eigenständige dynamische Implementierung jedoch nicht möglich, weil viele Stakeholder die Abläufe der Strategie noch nicht verstanden hatten.[903] Der Frustrationsgrad war bei vielen Beteiligten aufgrund der oben benannten Komplikationen bereits sehr hoch: Den Akteuren war nicht klar, in welchem Governance-Modus sie sich gerade befanden und was sie dort steuern sollten.

Die Konsumtionsphase von 2009 bis Ende 2013 war von einer permanenten Überarbeitung und Konkretisierung der Strategie gekennzeichnet. Dies hatte mit der Unerfahrenheit der Akteure mit dem neuen Governance-Modell der Makro-Regionalen Strategie zu tun. Aber auch externe Ursachen wie die globale Wirtschaftskrise haben dazu geführt, dass die Strategie schleppend implementiert wurde.[904] Handlungsabläufe wurden nach und nach in Strukturen überführt, die währenddessen geschaffen wurden. Diese Regelsetzung und Regelbefolgung musste erst erlernt, verbindliche Regeln bereitgestellt werden. Dies führte zu massiven

[903] Vgl. Carsten Schymik und Peer Krumrey, "EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie: Dikussionspapier der FG 1, 2009/ 05," 2009, S. 3f.

[904] So müssen z. B. große, von verschiedenen EU-Förderprogrammen geförderte Projekte immer national co-finanzert werden. In wirtschaftlichen schwierigen Zeiten führt das dazu, dass Projekte ihre Relevanz zu 100% nachweisen müssen, da sonst keine Co-Finanzierung von nationaler Seite zu erwarten ist. Offenkundig wurden viele Projekte dadurch nicht durchgeführt. Vgl. Tom Rostoks, "In Place of an Introduction," in EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks (Rīga: Zinātne, 2010), S. 32.

Verlag Dr. Kovač

Verzögerungen in der Strategiekonsumtion. Die Governance-Leistung, die Umsetzung der Projekte, konnte daher nicht erbracht werden. Der Forderung des Rates von 2009, "to act speedily and ensure full implementation", wurde nicht nachgekommen.[905] Dazu kam: Höchst unterschiedliche Entscheidungsfindungskulturen trafen in den PAs/HAs aufeinander und machten eine effektive Steuerung nicht möglich. Dies führte zur Stärkung von strukturkonservativen Kräften und verhinderte die Entstehung neuer Ideen: Unsicherheiten bei schwächeren Akteuren wurden somit gefördert und langfristig deren Rückzug provoziert.[906] Die in Kapitel 6 (ab S. 149) vorgestellten Ziele (bessere Koordination, effektivere Ergebnissicherung und die bessere Einsetzung von finanziellen Mitteln) und Prinzipien (Integration, Koordination, Kooperation und Partnership) wurden daher im bisherigen Prozess der EUSBSR nicht erbracht. Um auf diese Schwierigkeiten zu reagieren, überarbeitete die Kommission den Aktionsplan und legte im Frühjahr 2013 einen mit Indikatoren und Zielvorgaben versehenen Plan vor. In diesem wurden entscheidende strukturelle Änderungen wie die verpflichtende Einführung von Steering Groups (SGs) und Focal Points vorgenommen. Darüber hinaus sollte Russland durch die Einbindung in verschiedene Foren enger an die Strategie herangeführt werden. Ein von der Kommission vorgelegter Evaluierungsbericht macht zudem darauf aufmerksam, dass sich die Kommission langfristig von der Steuerung der Strategie zurückziehen will. Die Mitgliedsstaaten haben auf diese Forderung noch keine Antwort gefunden. Besonders Fragen der Finanzierung der PAs/HAs stellen fast alle Nationen vor große Schwierigkeiten. Aber auch das Verhältnis zu anderen Initiativen und Organisationen ist nicht eindeutig geklärt.

[905] Europäischer Rat (GAERC), "Presidency Conclusions 29/30.October 2009: 15265/1/09 REV1," 2009, S. 11. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-09-5_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

[906] Vgl. Kapitel 2.2 ab S. 56.

Verlag Dr. Kovač

9.1.1 Reflexion der EUSDR-Prozess-Dimension

Für die EUSDR konnten drei Problem-Streams hergeleitet werden. Erstens zeichnet den Donauraum eine extrem konfliktbeladene Vergangenheit aus. Zweitens ist die innerpolitische Verfasstheit der Staaten und die daraus resultierende Unfähigkeit, langfristig transregionale Strukturen aufzubauen, ein Problem; und drittens kann die extreme heterogene Entwicklung des Donauraums, die sich auf wirtschaftlicher Seite durch die Finanzkrise ab 2008 nochmals verstärkte, genannt werden.

Im Policy-Stream wurde herausgestellt, dass die Erweiterungsproblematik eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der EUSDR gespielt hat, wobei der von Ágh geprägte Begriff der Carrott Crisis hierbei eine wichtige Rolle spielt. Das Ziel der Strategie war und ist es, die Kooperationen im Donauraum zu stärken, die auf regionaler Ebene durchaus vorhanden waren, sich auf der nationalen Ebene jedoch als ausbaufähig erwiesen. Stellvertretend für die regionale Kooperation sei hier die Stadt Ulm oder auch die Landesvertretung des Landes Baden-Württemberg (LV BW) genannt. Anders als entlang der Ostsee (Umwelt) gab es jedoch kein thematisch herausstechendes Thema der Zusammenarbeit im Donauraum.

Der gesamte Policy-Prozess stand von Beginn an unter einem hierarchischen Schatten der Kommission. Diese wollte sich zuerst nicht auf eine EUSDR einlassen, wurde dann aber von den Akteuren, besonders von der LV BW, getrieben, ein Strategiepapier vorzulegen. Strukturell orientierte sich die Kommission hierbei stark an der Strategie für den Ostseeraum, nahm aber einige entscheidende Änderungen wie die von Beginn an verpflichtende Einführung von SGs vor. Damit zeichnet die EUSDR eine strukturinduzierte Governance aus und nicht eine akteursinduziert-strukturbildende Governance wie noch im Ostseeraum: Der Donauraum profitierte also stark von den Erfahrungen der Kommission aus der Ostseeregion, Stabilität und Planungssicherheit sollten somit

Verlag Dr. Kovač

von Beginn an vorgegeben werden. Hinzu kommt, dass die EUSDR anders als die EUSBSR von Beginn an als regionalisierte EU2020-Strategie wahrgenommen wurde und so strukturierter implementiert werden sollte.[907] Die Kommission wollte also die EUSDR nutzen, um ihre EU2020-Ziele zu erreichen.

Genau wie in der Ostseeregion waren die Stakeholder auf drei verschiedenen Wegen in der Lage, sich am Agenda-Setting-Prozess zu beteiligen. Hierbei ist auffällig, dass es eine hohe Varianz zwischen den teilnehmenden Staaten und deren Engagement für eine EUSDR gab und auch, dass einige teilnehmende Nationen gar keine Non-Papers eingereicht oder Teilnehmer auf Stakeholderkonferenzen geschickt hatten. Der Governance-Wirkungsraum war somit deutlich kleiner als ursprünglich geplant. Eine große Zahl an möglichen Governance-Akteuren nahm so am Governance-Prozess nicht teil.

Die Implementierungsphase gab Auskunft über die Rollenverteilung in der EUSDR. Regionale Steuerung ging hierbei nur von Österreich und den beiden deutschen Bundesländern aus. Alle anderen Mitgliedsstaaten koordinieren die EUSDR über nationalstaatliche Stellen. Die erhoffte Stabilität der EUSDR durch die Einführung von SGs wurde zu Beginn enttäuscht, da die SGs aufgrund mangelnder Entscheidungskompetenz ihrer Mitglieder nicht effizient arbeiten konnten bzw. die Ergebnisse aus den SGs nicht in die nationalen Politiken übertragen wurden. Die Governance-Leistung, also die Umsetzung der Projekte, wurde somit schleppend

Verlag Dr. Kovač

[907] Die EU2020-Strategie wurde zeitgleich mit der EUSDR erarbeitet und im Oktober 2010 vorgestellt. Bei der Ostseeregion ist es umgekehrt. Die Überarbeitung der Strategie reagiert erst auf EU2020. Der Aktionsplan von 2009 konnte dies nicht vorwegnehmen.

implementiert und damit nur von einem bestimmten Teil der Governance-Adressaten empfangen. Daher kann an eine mangelnde Zielgruppenerreichung in der EUSDR festgestellt werden.

Insgesamt schienen die PAs darauf zu warten, die neue Finanzperiode 2014 für ihre EUSDR-Projekte zu nutzen und hierbei auf ein neues Programm der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) Donau zurückgreifen zu können. Einigen teilnehmenden Nationen war zu Beginn der EUSDR offenkundig nicht bewusst, dass die dreifache Negation auch im Donauraum Bestand haben würde. Nur so ist das bereits früh schwindende Engagement einiger EUSDR-Teilnahmestaaten zu erklären, das sich z. B. in der mangelnden Teilnahme an SG-Sitzungen ausdrückt.

9.2 Reflexion der Governance-Struktur-Dimension

Teilforschungsfrage 2 (Welche Strukturen zeichnen die Makro-Regionalen Strategien an der Ostsee und entlang der Donau aus?) wurde in drei Abschnitten untersucht (Welche Ressourcen und Kompetenzverteilung kann festgestellt werden? Welche vertikale und horizontale Verflechtung ist zu beobachten? Welche Formen der institutionellen Ausgestaltung durch informelle Regeln, Konsensabmachungen und Verträge können nachgewiesen werden?).

9.2.1 Reflexion der EUSBSR-Strukturdimension

Für die EUSBSR konnten erhebliche Kommunikationsmängel und ein Scheitern der Leistungserbringung im Sinne der Pfadabhängigkeit aufgrund der unstrukturiert wirkenden Koordination verdeutlicht werden, was auch bei der Überarbeitung des Aktionsplanes 2013 nicht behoben wurde.

Die Strategie gewann 2013 eher noch an Komplexität durch die Addition neuer Priority Areas (PAs), eine thematische Fokussierung blieb

Verlag Dr. Kovač

aus. Das ursprünglich als Hauptbearbeitungsfeld gewählte Thema Umwelt trat so in den Hintergrund. Die Aufspaltung großer PAs wie die PA12 hatte jedoch auch zum Vorteil, dass Verantwortlichkeitsbereiche klarer benannt wurden, sodass die Governance-Leistung aufgrund der Reduzierung der Entscheidungskomplexität effektiver auf die Governance-Adressaten treffen kann. Hinzukommt, dass alle Priority Areas (PAs) und Horizontal Actions (HAs) Steering Groups (SGs) einrichten mussten, was zur Stabilität, Planungssicherheit und Dynamik der PAs beitragen kann. Durch diese verpflichtende Einführung ist auch eine konkretere Einbindung der lokalen Akteure zu erwarten, die bis 2013 fast gar nicht an der EUSBSR partizipierten.

Positiv ist zu erkennen, dass die Kompetenzen durch den Aktionsplan 2013 sehr viel deutlicher herausgestellt werden. Die Kommission steht weiter im strategischen Mittelpunkt des Geschehens und greift tief in personelle und finanzielle Strukturen der teilnehmenden Ebenen ein, indem sie die nationale Finanzierung der PAs/HAs fordert.

Im operativen Mittelpunkt befindet sich weiterhin der PAC/HAL. Mit der neuen Position der Focal Points und der Bereitstellung einer Anschubfinanzierung wurden die Ressourcen und Ansprechpartner der Stakeholder erweitert. Die Koordination der Partner soll somit erleichtert werden. Auch Russland wird explizit über die „Seed-Money-Fazilität" in die Strategie eingebunden, der Governance-Raum also deutlich erweitert. Dies geschieht auch über die Neuausrichtung der HAs, wo transregionale Organisationen mit Russlandbezug (z. B. der CBSS) stärker in die Verantwortung genommen werden.

Die Strategie konkretisiert sich inhaltlich über eine Netzwerkmatrix, wodurch der Integrated Approach sehr viel deutlicher als noch 2010 herausgestellt wird. Gleiches gilt für den Partnership Approach durch die Vergabe von Verantwortungsbereichen an transregionale Organisationen. Der Wunsch der Kommission, die Hauptverantwortung über die Strategie

Verlag Dr. Kovač

langsam in den Raum zu übertragen, nimmt durch den Aktionsplan 2013 Gestalt an.

9.2.2 Reflexion der EUSDR-Strukturdimension

Die Kommission hat die EUSDR von Beginn an mit klaren Regeln und Anforderungen versehen. Sie hat z. B. dafür gesorgt, dass alle PACs einem bestimmten Monitoring-System mit sogenannten „Deliverables" unterliegen. Ähnliches gibt es im Ostseeraum nicht. Dadurch ist die Arbeit der PACs im Donauraum nachvollziehbar und vergleichbar.

Die Verteilung der Kompetenzen für die Akteure ist im Donauraum sehr viel konkreter, als sie es im gleichen Zeitraum für den Ostseeraum war. Dies hat im Besonderen mit dem verpflichtenden Einführen der SGs zu tun. Durch diese und ggf. noch durch deren unterstellte WGs sollte der mangelnden institutionellen Vernetzung im Donauraum begegnet werden. Eine große Anzahl an Stakeholdern aus allen Ländern sollte so in den politischen Prozess einbezogen werden. Der Koordinationsaufwand, divergierende Interessengruppen einzubinden, wurde somit durch die SGs von Beginn an institutionalisiert. Dieses Netzwerk-Arrangement sorgte früh für die Verdichtung der Interaktionsbeziehungen im Donauraum.

Im Donauraum fällt die strukturiertere Verteilung der Lead-Positionen für PAs auf, auch wenn es – wie im Ostseeraum – zu Beginn fast ausschließlich nationale Stellen waren, die eine PA leiteten. Transregionale Organisationen sind nicht dabei, auch wenn sich z. B. das International Committee for the Protection of the Danube River (ICPDR) in der ersten EUSDR-Säule angeboten hätte. Auf den ersten Blick wurde damit das Ziel der horizontalen Vernetzung der EUSDR auf operativer Ebene nicht erreicht. Es hängt in der Umsetzungsphase daher stark von den PACs ab, inwieweit die horizontale Einbindung weiterer Akteure möglich ist. Sie müssen ihre SGs weit öffnen, um Akteuren eine Mitgliedschaft zu ermöglichen. In den ersten Jahren zeigte sich, dass untere politische Ebenen und die Zivilgesellschaft Probleme hatten, sich in die EUSDR zu

Verlag Dr. Kovač

integrieren. Die PACs sind dabei auf die Mitgliedsstaaten angewiesen, die eine Teilnahme ihrer Akteure finanziell und administrativ sicherstellen müssen.

Eine große strukturelle Änderung wird das neue ETZ-Programm für den Donauraum bringen. Anscheinend sind alle Stakeholder sehr daran interessiert, die ETZ-Gelder für die EUSDR einzusetzen. Welchen wirklichen finanziellen Mehrwert dieses Programm aber für die EUSDR haben wird, konnte noch nicht untersucht werden. Fakt ist jedoch, dass hier Konflikte zwischen den EUSDR- und den ETZ-Interessen zu erwarten sind.

Anders als die EUSBSR hat die EUSDR noch keine strukturelle Überarbeitung erfahren. Der hierarchische Schatten der Kommission wirkt daher sehr stark auf das Governance-Arrangement der EUSDR. Dieser Schatten ist im Besonderen durch den Vergleich mit dem Ostseeraum deutlich vorhanden, da es dort Organisationen (CBSS, HELCOM etc.) gibt, die außerhalb der Kommission Koordinierungsaufgaben wahrnehmen können und so großen Einfluss auf die Arbeit des PACs/HALs haben. Anders als im Ostseeraum stehen im Donauraum hierfür keine transregionalen bzw. transnationalen Institutionen zur Verfügung. Daher stellt sich die Frage, an wen die Kommission in Zukunft Koordinationsbefugnisse abgeben wird. Dass diese Überarbeitung nur eine Frage der Zeit ist, haben die Recherchen und Auskünfte der Interviewten ergeben. Die Evaluation der Kommission hat ebenfalls gezeigt, dass das Ownership der Strategie an die Mitgliedsstaaten abgegeben werden soll. Daher liegen die nächsten Schritte bei den teilnehmenden Mitgliedsländern, welche sich entweder für oder gegen eine engere Abstimmung innerhalb der Strategie, für oder gegen eine größere Bereitstellung von finanziellen oder administrativen Mitteln entscheiden müssen. So wird z. B. darüber debattiert, einige PAs zusammenzulegen und die Strategie dadurch thematisch zu verschlanken.

Verlag Dr. Kovač

9.3 Reflexion der Governance-Akteurs-Dimension

Teilforschungsfrage drei (Wie nehmen die Schlüsselakteure der Makro-Regionalen Strategien, die PACs/HALs ihre Arbeit wahr?) konnte durch die Aufteilung der Frage in fünf Zwischenschritte (Wie nehmen die PACs/HALS ihre Arbeit wahr: in Bezug auf ihre Rolle; in Bezug auf ihre Funktion; in Bezug auf die institutionelle Ausgestaltung der Strategie [dreifache Negation]; in Bezug auf ihr kommunikatives Verhalten; und in Bezug auf eine generelle Einschätzung der Strategie) beantwortet werden.

9.3.1 Reflexion der Governance-Akteurs-Dimension in der EUSBSR

Die Erkenntnisse aus der EUSBSR lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die EUSBSR Priority Area Coordinators (PACs) oder Horizontal Action Leaders (HALs) sind durch die EUSBSR nicht in hohem zusätzlichem Maß belastet und argumentieren auch nicht für eine Vollzeitstelle in diesem Bereich. Fast alle sind Angestellte nationaler Ebenen und die wenigen Mitte 2013 bereits eingerichteten Steering Groups (SGs) verfügen über eine relativ hohe Beteiligungsrate. Lokale und regionale Akteure werden in die tägliche Arbeit des PAC/HALsallerding kaum einbezogen. So können viele der Governance-Adressaten die Governance-Leistung nicht direkt abrufen und sind auf die Koordinations- und Kommunikationsleistung des PAC/HAL angewiesen. Der Governance-Empfängerkreis ist somit kleiner als der Kreis der Governance-Adressaten. Die SG-Treffen sind darüber hinaus sehr intransparent, da von ihnen keine öffentlichen Dokumente vorliegen. Das Governance-System erhöht somit seine Komplexität und wird nur noch für Spezialisten und Insider durchschaubar.

Die meisten PACs/HALs begrüßen die Idee einer Makro-Regionalen Strategie für den Ostseeraum, bemängeln aber deren Umsetzung, da diese als zu komplex eingestuft wird. Aus thematischen Gründen sind die

Verlag Dr. Kovač

wenigsten von ihnen PACs/HALs geworden. Vielmehr wurden sie beauftragt, die Makro-Regionale Strategie zu betreuen. Hieran wird deutlich, wie abhängig die PACs/HALs von anderen politischen Ebenen sind.

Die wenigsten PACs/HALs haben mit Konflikten innerhalb ihrer Priority Area (PA) oder Horizontal Action (HA) zu tun. Dies ist u. a. der Tatsache geschuldet, dass sie bisher keine SGs zu führen hatten, wo die meisten Konflikte zu erwarten gewesen wären. Außerdem geben die PACs/HALs an, sich hauptsächlich mit allgemeiner Netzwerkarbeit und nicht mit komplizierten, ggf. kontroversen Projektfinanzierungsfragen zu beschäftigen. Auch dies überrascht, da doch die PACs/HALs für die Vernetzung von Antragstellern und Finanziers hauptverantwortlich sein sollten. Die PACs/HALs beschreiben die Koordination in ihrer PA/HA insgesamt als stark verbesserungswürdig, was für alle Ebenen, auch die eigene, gilt. Besonders die Arbeit mit der lokalen Ebene ist hierbei kompliziert, die Kommunikation mit ihren Vertretern sehr gering. Dies steht im Gegensatz zur Kommunikation mit der Kommission, die dadurch ihren hierarchischen Schatten verdeutlicht, da zum Zeitpunkt der Befragung die im Aktionsplan 2013 mit Verantwortung versehenen transregionalen Institutionen noch nicht aktiv waren.

9.3.2 Reflexion der Governance-Akteur-Dimension in der EUSDR

Im Rahmen der EUSDR-Akteursebene zeigt sich, dass viele PACs administrative Unterstützung bei ihrer Arbeit erhalten, was für die hohe Relevanz der EUSDR in den Ländern spricht. Die meisten PACs verstehen sich als Netzwerker. Dadurch sollen neue thematische Wirkungszusammenhänge im Donauraum entstehen. Abhängigkeiten und damit eine vertikale und horizontale Vernetzung sollen die Folge sein, allerdings ohne die Beteiligung von regionalen Ebenen oder der Ebene der Zivilgesellschaft. Von einem umfassenden integrativen Ansatz ist somit nicht zu sprechen. Der Wunsch nach neuen thematischen Wirkungszusammenhängen im Donauraum steht im Widerspruch zur mangelnden Teilnahme

Verlag Dr. Kovač

bzw. Mandatierung der meisten entsandten SG-Mitglieder. Diese SG-Mitglieder sind, wie der PAC. nationale Verwaltungsangestellte. An ihnen liegt es, ob in PAs getroffene Entscheidungen in nationale Politiken übertragen werden. Durch diese nationale Zusammensetzung in den PAs sehen sich die SG-Akteure immer auch als nationale Vertreter, auch die PACs. Viele PACs wurden dementsprechend auch nicht aus thematischen Gründen für die Arbeit ausgewählt, sondern von ihren Vorgesetzten benannt. Anzunehmen ist: Die eigenen PAs werden stark administrativ und finanziell unterstützt, die anderen PAs nicht. Dies spricht für eine sehr starke funktionale Differenzierung und damit ggf. thematische Fragmentierung im Donauraum. Trotz hoher Anforderungen der Kommission an den PAC ist die Beschäftigung mit der Strategie nicht die Haupttätigkeit der PACs.

Dass auch in den EUSDR-PAs nicht die Finanzierung von Projekten im Vordergrund steht, kann sich mit dem neuen ETZ-Programm Donau ändern. Als Herausforderung im Donauraum sehen die PACs die politische Unterstützung ihres Landes und die finanzielle Ausgestaltung sowie die strukturelle Hyperkomplexität der Strategie.

Auffällig ist, dass die PACs sehr wenig mit der Kommission in Kontakt zu sein scheinen, obwohl die PACs auf die Argumente der Kommission besonders hohen Wert legen. Man will sich allerdings von der Kommission nicht in allen Teilbereichen vorschreiben lassen, wie man innerhalb der EUSDR zu agieren hat. Der Donauraum verdeutlicht damit seine starke nationale Fragmentierung, was auch die kaum vorhandenen transnationalen bzw. transregionalen Institutionen zeigen. Hier liegt ein unauflöslicher Widerspruch in der EUSDR: Die Kommission soll nicht führen. Transregionale bzw. transnationale Institutionen gibt es nicht, die führen könnten. Die PACs führen – aber immer nur ihre eigene PA. An

Verlag Dr. Kovač

wen die Kommission also Verantwortung zur kohärenten Strategieumsetzung abgeben soll, ist nicht klar. Eine Antwort hat bis jetzt keine Ebene geliefert.

9.4 Reflexion der speziellen Untersuchung deutscher Regionen

Die letzte Teilforschungsfrage (Wie wird in den deutschen Regionen entlang der Ostsee und an der Donau das Instrument der territorialen Governance umgesetzt?) konnte durch eine Vielzahl von Experteninterviews mit deutschen Stakeholdern und Vertretern der Kommission beantwortet werden. Hierbei wurde die territoriale Governance entlang von fünf Dimensionen sowohl an der Ostsee als auch an der Donau untersucht.

Zusammenfassend ist in Bezug auf die territoriale Governance-Dimension „Coordinating actions of actors and institutions" festzustellen, dass es keine eindeutigen Hierarchien zwischen den Ebenen und auch nicht zwischen den Sektoren in Deutschland gibt. Durch die föderale Struktur Deutschlands ist die Steuerung der EUSBSR/EUSDR durch die Regionen quasi gesetzlich vorgegeben. Aber auch das Auswärtige Amt (AA) und andere Bundesministerien tragen auf verschiedene Weise Verantwortung. Hierbei zeigen sich große Konflikte zwischen den politisch Zuständigen: Jede Ebene ist aus finanziellen, administrativen und personellen Gründen und wegen nicht klar definierter Führungskompetenzen unzufrieden mit der Bearbeitung der Strategie.

Die größten Unterschiede zwischen den Regionen zeigen sich in der strukturellen Bearbeitung der Schwerpunktbereiche. Obwohl alle deutschen Regionen sich im Agenda-Setting-Prozess in Brüssel gut positionierten, konnten nur die Regionen im Donauraum dieses Engagement nach der Verabschiedung der Strategie aufrechterhalten. Im Ostseeraum

Verlag Dr. Kovač

gibt es keine vergleichbare deutsche Region mit einem solchen Führungsanspruch und einer solchen strukturellen Bearbeitung der eigenen Makro-Regionalen Strategie, wie BW. Dies gilt besonders für die Landesvertretung Baden-Württemberg (LV BW) in Brüssel. Besonders die Donautage der LV BW werden thematisch und organisatorisch sehr strategisch durchgeführt, sodass BW auf die Partnerländer im Donauraum großen Einfluss ausübt. Nicht umsonst wurde die EUSDR von der damaligen Kommissarin Hübner in der LV BW verkündet. Diese supranationale Vertretung wird gespiegelt durch das Engagement der Stadt Ulm auf lokaler Ebene und das Service-Büro Donau in Stuttgart auf regionaler Ebene. Diese ebenenübergreifende Kooperation und die Rückendeckung der politisch Verantwortlichen in BW macht das Land aus eigener und auch aus Sicht der Kommission zu einem Vorzeigebeispiel dafür, wie man sich in einer Makro-Regionalen Strategie aufstellt. BW hebt sich hier auch innerhalb der deutschen Regionen nicht nur von der Ostsee ab, sondern auch von BAY. Zwar konnte auch hier eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet werden, und BAY hat einen eigenen Nationalen Kontaktpunkt (NCP) benannt. Aber ein eigenes Servicebüro oder eine so prominente Lobbyarbeit wie die LV BW hat BAY nicht vorzuweisen.

Beide Regionen eint, dass die Frage der Ownership der Strategie seit dem Evaluationspapier der Kommission im Frühjahr 2013 im Raum steht. Zwar hatte die Kommission bzw. Schweden im Falle der EUSBSR und die Kommission bzw. BW im Falle der EUSDR eine Führungsrolle inne. Aber im Ostseeraum stellt sich die Frage nach Führung seit der Überarbeitung des Aktionsplanes neu. Hier kommen Akteure wie der Council of Baltic Sea States (CBSS) mit neuer Verantwortung ins Spiel. Dieser wird auch Russland enger an die Strategie binden, was die deutschen Beteiligten sehr begrüßen. Die deutschen Regionen werden also weiter in ihren thematischen Schwerpunkten Verantwortung überneh-

Verlag Dr. Kovač

men, aber nicht strukturell für den ganzen Raum. Durch den angekündigten Rückzug der Kommission wird dies in Zukunft von den transregionalen bzw. transnationalen Organisationen übernommen werden müssen. Im Donauraum werden es sowohl thematisch als auch strukturell weiterhin die Kommission und BW sein, die Führungsaufgaben übernehmen.

Trotzdem bleibt die Frage nach der tatsächlichen Führungsrolle in beiden Strategien unbeantwortet. Weder top-down noch bottom-up kann hier als klares Kriterium der Steuerung der territorialen Governance erkannt werden. Hintergrund der ungeklärten Kompetenzen ist die Frage nach der Finanzierung und der strukturellen Ausgestaltung der EUSBSR/EUSDR. Wer führt, erweckt auch den Eindruck, finanzielle Verantwortung zu übernehmen. Diesen Eindruck wollen sämtliche Akteure vermeiden. Die Folge ist eine unklare Führungsverteilung. Klare, transparente Führung ist jedoch ein Erfolgsfaktor von sektorübergreifender Integration. Ohne eine klare Verteilung der Führungsrolle werden die Akteure weiter inkrementalistisch planen und nicht konzeptionell. Ohne klare Führung können negative externe Effekte nicht effektiv behandelt werden.[908] Dies kann zu verschiedenen Problemen in einem Mehrebenensystem führen, wie bereits mehrfach gezeigt wurde. Besonders im Donauraum wird die Frage nach Führung dringender gestellt als im Ostseeraum, weil in Letzterem Netzwerke und Institutionen bestehen, auf die man aufbauen, an die die Kommission Verantwortung übertragen kann. Im Donauraum müssen diese erst aufgebaut werden. Dies kann sowohl positiv als auch negativ ausgelegt werden, da zum einen Platz für experimentelle neue Foren zur Verfügung steht, aufzubauende Strukturen aber auch erst etabliert werden müssen, um sie vertraulich zu nutzen.

[908] Arthur Benz, Politk in Mehrebenensystemen: Governance Band 5, 1. Aufl. (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009), S. 58.

Verlag Dr. Kovač

Die territoriale Governance-Dimension „Integrating Policy Sectors" zeigt in Hinblick auf die deutschen Regionen folgendes Bild: Beide Strategien eint, dass der Aktionsplan durch ein weiches Governance-Design den strukturellen Rahmen für die Kooperationen vorgeben sollte. Hier gibt es allerdings erhebliche Unterschiede in der Konkretisierung der Aufgabenfelder. Es zeichnet die EUSDR aus, dass sie von Beginn an mit SGs und in einigen Fällen auch WGs gearbeitet hat und so strukturierter agieren konnte. Im Ostseeraum stehen die deutschen Akteure der Einführung der SGs positiv gegenüber. Die Hoffnung auf eine experimentelle Zusammenarbeit mit vorhandenen Initiativen und Organisationen hat sich allerdings in den ersten Jahren der EUSBSR nicht bestätigt. Mecklenburg-Vorpommern hatte z. B. gar nicht die Möglichkeit, ein vorhandenes Netzwerk im Tourismus zu nutzen. Hamburg geht es beim Thema Bildung ähnlich. Profitierte erst die EUSDR im Hinblick auf die grundlegende Struktur der EUSBSR, so orientiert sich durch die Überarbeitung des Aktionsplanes die EUSBSR jetzt an der EUSDR und führt neben den SGs auch die neue Position der Focal Points ein. Das institutionelle Lernen ist also nicht nur innerhalb einer Makro-Regionalen Strategie nachzuweisen sondern auch zwischen diesen.

Die Überarbeitung des Aktionsplanes der EUSBSR hat besonders für die deutschen Ostseeregionen Neuerungen gebracht. So konnte Schleswig-Holstein eine PA übernehmen. Dies zeigt, dass erst mit der Zeit der Mehrwert der EUSBSR in den deutschen Regionen erkannt wurde. Hierbei haben nachweislich die fehlenden Rollenzuschreibungen und der nicht vorhandene Erwartungshorizont beigetragen. Die Donaustrategie hatte also für die deutschen Akteure den entscheidenden Vorteil, von der Ostseeregion zu lernen. Interessant ist jedoch in diesem Zusammenhang, dass die deutschen Vertreter beider Strategien angeben, wenig bis keinen Kontakt in die jeweils andere Strategie zu haben. Das gegenseitige Lernen muss also von außen, in dem Fall von der Kommission, aktiv eingefordert

Verlag Dr. Kovač

werden. Von allein hätten die Vertreter beider Strategien in Deutschland ansonsten keinen Kontakt.

Dennoch ist in den Augen der deutschen Donau-Stakeholder die Arbeit der SGs noch nicht so zielführend, wie sie es sich wünschen. Eine hohe Fluktuation der Mitglieder macht verbindliche Entscheidungen sehr schwierig. Die Komplexität der Makro-Regionalen Strategie muss so immer wieder neu erklärt und erläutert werden. Innerhalb der SGs ist allen deutschen Akteuren wichtig, dass es in der Zusammenarbeit um Kooperation und Interessenausgleich geht und nicht um eine hierarchische Führung durch deutsche Interessen.

Beide Strategien eint eine positive Sichtweise auf die dreifache Negation. Die deutschen Regionen möchten diese beibehalten, da sie die Projektarbeit an erster Stelle sehen und nicht Projekte entlang möglicher Finanzierungen entwickeln wollen. Beide Akteursgruppen stellen aber auch fest, dass Kooperationen in ihren jeweiligen Makro-Regionalen Strategien aufgrund der dreifachen Negation sehr schwierig sind und diese für einige Länder eine unüberbrückbare Hürde darstellen. Auch wenn die dreifache Negation als grundsätzlich positiv erkannt wird, begrüßen beide Regionen die jeweilige Einführung von finanziellen Starthilfepaketen für Projektträger, wobei die Gestaltung dieser Hilfen im Ostseeraum aufgrund der direkten Auszahlung an Projekte bevorzugt wird.

Konkrete Konflikte zwischen den funktional differenzierten Sektoren haben weder die deutschen Akteure im Ostseeraum noch jene im Donauraum festgestellt. Auch Spannungen zwischen kurzfristigen Zielen einer Person mit möglichen langfristigen Ausrichtungen anderer Akteure waren nicht auszumachen. Offenkundig reichen in beiden Strategien die vorhandenen bzw. geschaffenen Foren dafür aus, Konflikte frühzeitig zu erkennen und diese beizulegen.

Die politische Unterstützung der einzelnen deutschen PAs ist sehr unterschiedlich. Erneut kann BW als herausragend genannt werden. Aber

Verlag Dr. Kovač

auch BAY nimmt sich auf hoher politischer Ebene der EUSDR an. Dies ist in den nördlichen Ländern nicht der Fall. In jedem norddeutschen Bundesland äußern sich die Befragten teils desillusioniert, teils frustriert über den politischen Rückhalt in ihren Landesvertretungen.

Zur Dimension „Mobilising stakeholder participation" lassen sich in Bezug auf die deutschen Stakeholder folgende Beobachtungen aufzeigen: In den Regionen im Ostseeraum gibt es deutlich weniger Aktivitäten, Stakeholder zu mobilisieren und zu integrieren, als im Donauraum. In BW scheint es fast Routine zu sein, sich in Fragen der EUSDR an das Service-Büro Donau in Stuttgart zu wenden. In Hamburg hingegen ist die EUSBSR nahezu unbekannt. Dass es im Norden keine institutionellen Arrangements gab, die die Projektträger animieren, sich an der Strategie zu beteiligen, verwundert. Die Finanzkraft der Bundesländer ist hierfür eine Erklärung. BW und BAY sind im bundesdeutschen Vergleich die reichsten Regionen, MV ist eine der finanzschwächsten. Dies spiegelt sich in der Vertretung der Länder in Brüssel und dem Auftreten auf supranationaler Ebene. Alle Standpunkte konnten in der großen LV BW gehört werden. BW konnte so nicht nur die eigenen Stakeholder animieren, sondern auch ein breites transregionales Donau-Netz zuerst in Brüssel und dann im ganzen Donauraum aufbauen. Die norddeutschen Bundesländer konnten sich zwar in der Informal Baltic Sea Group (IBSG) einbringen. Eine solche thematische und strukturelle Rolle wie die LV BW nahm dieses Netzwerk aber zu keiner Zeit ein.

Es ist nur von den beiden südlichen Bundesländern bekannt, dass sie regionale Stakeholder-Konferenzen zur besseren Vernetzung und zum gegenseitigen Wissensaustausch etabliert haben. Dadurch konnten die EUSDR-Regionen auch Akteure involvieren, die nicht an den von der Kommission organisierten Stakeholder-Konferenzen teilnehmen konnten. Diese regionalen Konferenzen nicht durchzuführen, hatte im deutschen Ostseeraum verschiedene Gründe:

Verlag Dr. Kovač

Die norddeutschen Länder wussten zum erstens nicht, was das Konzept Makro-Region praktisch bedeutet und für ihre Region bedeuten kann. Somit haben sie trotz eines ebenfalls starken Auftretens während des Agenda-Setting-Prozesses die Anschlusschance verpasst, dieses Engagement in regionale Tätigkeiten zu übersetzen. Ihr Engagement galt daher vor allem dem Wunsch, in Brüssel und den europäischen Gremien international aufzutreten und sich bekannter zu machen, was in Anbetracht der kleinen Vertretungen in Brüssel ein sehr ambitioniertes Unterfangen war. Zweitens hatten die Ostseeregionen nicht das Ziel, die ETZ-Räume neu zuzuschneiden, wie dies in den deutschen Donauregionen angestrebt wurde. Drittens konnten die Ostseeregionen auf eine bereits gut sortierte, wenn auch in der Effizienz ausbaufähige Netzwerkstruktur im Ostseeraum zugreifen. Die Notwendigkeit einer weiteren Struktur ergab sich daher nicht auf den ersten Blick.

BAY und BW stellten durch die Organisation und durch die Einführung interministerieller Arbeitsgruppen viel mehr finanzielle und administrative Ressourcen für die Arbeit mit und an der EUSDR bereit, als die EUSBSR-Regionen dies für ihre Strategie tun. Daher waren die deutschen Ostseeregionen rein strukturell nicht in der Lage, ähnliche Beteiligungsformate wie im Donauraum abzubilden. Unterschiedliche Standpunkte konnten so weder erfragt noch integriert werden. Erkenntnisse der territorialen Governance wurden nicht an untere Ebenen bzw. Projektträger weitergeleitet. Bereits involvierte Stakeholder wurden so bevorzugt, neue Teilnehmer vom Prozess ausgeschlossen.

Beide Akteursgruppen stellen einen guten Informationsfluss als zentralen Faktor zur Ausgestaltung einer positiven territorialen Governance heraus und bemängeln, dass es hier zu großen Herausforderungen kommt. Diese schlechte Kommunikation hat mit der extremen Komplexität der Themen und der Struktur der Strategien zu tun. Diese ausbau-

Verlag Dr. Kovač

fähige Kommunikationsleistung vor dem Hintergrund der geringen finanziellen und administrativen Mittel der Länder führt zu einer hohen Belastung der aktiven Akteure.

Allerdings ist der Ostseeraum in Bezug auf die Kommunikation etwas besser positioniert als der Donauraum, weil die deutschen Regionen entlang der Ostsee die vorhandenen Netzwerke bereits nutzen konnten und die CBSS-Präsidentschaft Deutschlands die Rolle der Ostsee und damit der deutschen Regionen stark beeinflusst hat.

Die Faktoren für eine gelungene bzw. scheiternde territoriale Governance nach der Dimension „Being adaptive to changing contexts" stellt sich für die deutschen Akteure wie folgt dar: Institutionelles und persönliches Lernen ist in der EUSDR allein durch die Einrichtung der SGs sehr viel einfacher zu bewerkstelligen als in der EUSBSR. Hier wird Vertrauen geschaffen, und begeisterungsfähige Persönlichkeiten können Netzwerke für ihr Thema aufbauen. In diesen SGs können Wissen und Erfahrungen ausgetauscht werden. Dies war in der Ostseeregion nicht der Fall, sonst würden SGs nicht nachträglich installiert. Diese flexible Anpassung von Governance-Strukturen kommt den deutschen Ostseeregionen sehr entgegen, weil sie sich ein höheres Commitment der teilnehmenden Akteure versprechen. Allein die Ausgestaltung der institutionellen Kapazitäten stellt die deutschen Akteure vor große Herausforderungen. Hierbei spielen nicht nur die eigenen Ressourcen eine Rolle. Sie sehen und kritisieren auch die Bereitschaft der anderen teilnehmenden Länder, Ressourcen zur Verfügung zu stellen und so die Strategie nachhaltig zu implementieren. Hier zeigt sich, dass die Regionen in einer Politikverflechtungsfalle stecken, die oft Merkmal eines Mehrebenensystems ist: Es wird versucht, Probleme durch eine hohe Verflechtung zu lösen. Dies scheitert aber daran, dass die Akteure viele Informationen durch zu geringe institutionelle Kapazitäten nicht verarbeiten können und so keine effektive Problemverarbeitung stattfinden kann.

Verlag Dr. Kovač

Beide deutschen Regionen stellen eine große Unsicherheit in der Rollenverteilung der Akteure fest. Die Akteure im Ostseeraum befinden sich laut eigener Aussage jedoch in einem Konsolidierungsprozess in Hinblick auf die Arbeitspakete und Rollenverteilungen durch den neuen Aktionsplan. Sie erhoffen sich dadurch ein stringenteres Auftreten aller Akteure.

Es fällt auf, dass alle Teilnehmer den hohen Informationsaufwand und die fehlende Zeit zur tiefen Einarbeitung in die Struktur der Strategien beklagen. Eine hohe Fluktuation der Teilnehmer stellt die Akteure dabei immer wieder vor neue Herausforderungen, da besagte komplexe Strukturen erst erklärt und Informationen weitergeleitet werden müssen. Außer den Mitarbeitern im Service-Büro Stuttgart scheint niemand die EUSDR bzw. die EUSBSR hauptamtlich zu betreuen, was nachweislich in anderen Ländern anders ist.

Für die territoriale Governance Dimension „Realising place-based/territorial specifities and impacts" wurde aufgezeigt, dass alle deutschen Regionen sich intensiv um ihren Schwerpunktbereich bemüht haben. Alle Regionen haben versucht, ihr territoriales Potential zu heben. Im Ostseeraum ist es allein das Land Schleswig-Holstein (SH), das im ersten Aktionsplan keine Priority Area übernehmen wollten. Seit der Überarbeitung kann aber das Thema Kultur federführend geleitet werden. Dies hat u. a. den Hintergrund, dass in SH mit Ars Baltica auch der kulturelle Arm des CBSS sitzt. Auch Mecklenburg-Vorpommern (MV) und Hamburg (HH) haben sich mit Tourismus und Bildung Schwerpunkten gewidmet, in denen sie sich Standortvorteile im Ostseeraum erhofften. Besonders MV konnte mit dem Bereich Tourismus seinen stärksten Wirtschaftsfaktor weiter im Ostseeraum bearbeiten. Durch den vernetzenden Ansatz eines Baltic Tourism Forum versucht MV auch neues territoriales Wissen über mögliche touristische Ziele aufzubauen.

Verlag Dr. Kovač

Im Donauraum ist es ähnlich. Der Bereich der PA8 ist für BW als Wirtschaftsstandort sehr wichtig. BW verspricht sich einen Wissenstransfer in die entsprechenden Partnerregionen und damit langfristig eigene Investitionsmöglichkeiten. Auch BAY beschäftigt sich seit Jahrzehnten intensiv mit dem Thema Sicherheit bzw. mit Fragen des Verhältnisses Wirtschaft–Umweltschutz entlang der Donau. Erneut ist der Unterschied hervorzuheben, dass die Einbindung aller politischen Ebenen im Donauraum sehr viel besser und strukturierter vor sich geht als im Ostseeraum. In BAY und BW bringen sich regelmäßig Landesminister aktiv in Veranstaltungen der EUSDR mit ein. Aus den norddeutschen Ostseeregionen ist ein solches Engagement nicht bekannt. Offenkundig gibt es ein größeres territoriales Ziel, das die Donauregionen mit der EUSDR verbinden und wofür sie sich engagieren.

Für alle deutschen Regionen im Ostseeraum ist die Nicht-Einbeziehung Russlands in die EUSBSR nicht nachzuvollziehen. Hier bemängeln die Akteure, dass viel territoriales Wissen Russlands in Bezug auf verschiedene ostseespezifische Themenfelder nicht abgerufen werden kann. Einen solchen politisch motivierten Ausschluss eines Anrainers gibt es im Donauraum nicht. Im Gegenteil: Der Anteil der Drittländer ist sehr viel höher als im Ostseeraum. Die deutschen Donauakteure stellen hierbei besonders Serbien als positives Beispiel heraus.

9.5 Ausblick

In den europäischen Gremien gehen die Meinungen zu weiteren Makro-Regionalen Strategien auseinander. Das Parlament betont sehr den Erfolg der bisherigen Strategien, fordert aber auch eine engere Einbindung der Makro-Regionalen Strategien in das Multi-Level-Governance-System der EU, besonders im Bereich der Finanzierungsinstrumente. Makro-Regionale Strategien seien besonders für Gebiete bedeutend, die aufgrund

Verlag Dr. Kovač

von Grenzproblematiken enger kooperieren sollten. Das Parlament schreibt:

> [Parliament] [r]ecommends basing macro-regional strategies on multilevel governance, ensuring the involvement of local and regional authorities and of the greatest possible number of partners and stakeholders, such as representatives of civil society, universities and research centres, in both the elaboration and the implementation of macro-regional strategies in order to increase their Ownership at local and regional level [… It] suggests that the Commission coordinate a consultation and dialogue process for future macro-regional strategies; takes the view that lack of cooperation or the need to strengthen existing

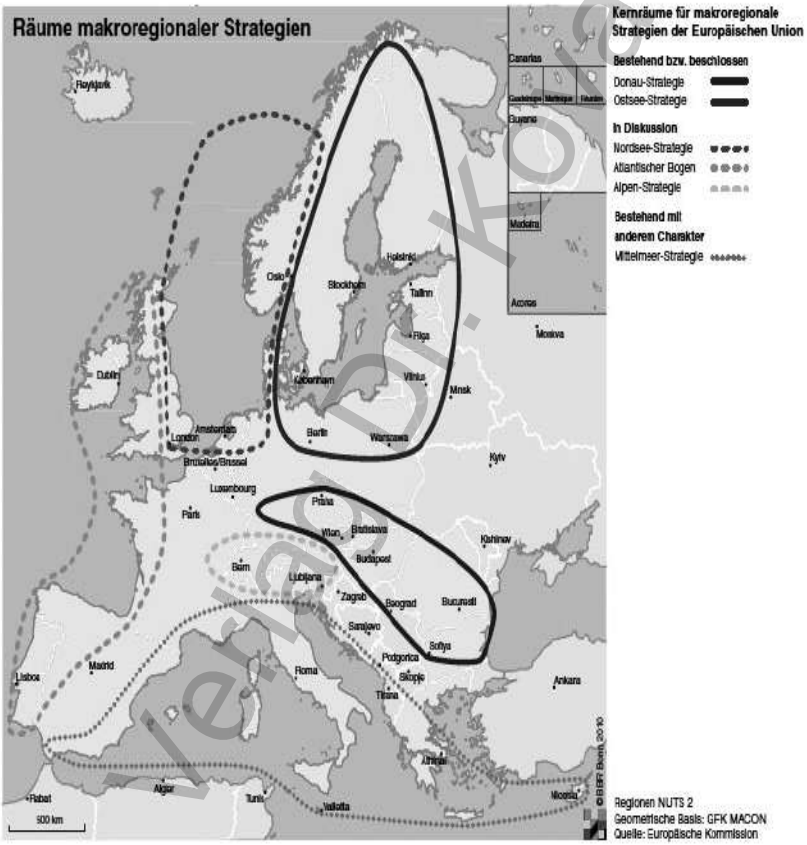


Abbildung 17: Mögliche Makro-Regionale Strategien in Europa

> cooperation between European territories belonging to different Member States but the same services and working area should be the basis for identifying priority areas; considers that the result of this dialogue should be a 'projected European macro-regions map', mainly coordinated with the Member States and the regions concerned, which would not be binding and could change depending on local dynamics.[909]

Das Parlament ist also durchaus weiter daran interessiert, Makro-Regionale Strategien in der EU zu etablieren. Der Rat wiederum hat bereits angedeutet, dass er vom Konzept der Makro-Regionalen Strategien nicht mehr bedingungslos überzeugt ist. Er fordert eine stärkere Fokussierung auf das Erreichen der EU2020-Ziele und erklärt, dass Makro-Regionale Strategien nur Sinn ergeben, wenn sie einen echten Kooperationsmehrwert bringen, dieser Mehrwert nachweisbar ist, die EU-Politiken sich besser horizontal und vertikal vernetzen, und wenn die Mitgliedstaaten mehr politische Anstrengungen zur Umsetzung erbringen. Dies beinhaltet, partnerschaftlicher zu agieren, mehr finanzielle und administrative Kapazitäten bereitzustellen und insgesamt effektiver zu handeln. Dazu müssten der private und zivilgesellschaftliche Sektor besser integriert, Indikatoren zur Messbarkeit aufgelegt und ein Monitoringsystem eingeführt werden.[910] Dass die Mitglieder des Rates, also die Mitgliedsstaaten, dies selbst erbringen müssten, geht allerdings aus dem Dokument nicht hervor. Somit wird die Kommission in die Pflicht genommen, die aber wiederum von ihrer Seite erklärt hat, die Hauptverantwortung an die Länder abzugeben. Wie dieser Widerspruch sich auflösen soll, ist nicht zu klären; besonders nicht, wenn man bedenkt, dass es zu weiteren Makro-Regionalen Strategien in der Union kommen wird.

Verlag Dr. Kovač

[909] Europäisches Parlament, "The evolution of EU macro-regional strategies: present practice and future prospects, especially in the Mediterranean: Committee on Regional Development," (2011/2179(INI)), 2012.

[910] Europäischer Rat, "Council Conclusions on added value of macro-regional strategies," 2013.

Dühr fasst dies in zwei Punkten zusammen: Makro-Regionale Strategien sollten Regionen bekommen, in denen Themen, die jetzt noch nicht von verschiedenen Ländern bearbeitet wurden, neu bearbeitet werden oder in denen Themen, die wahrscheinlich in der Zukunft nicht gut von Nationen bearbeitet werden können, durch Makro-Regionale Kooperationen bearbeitet werden.[911]

Nur unter diesen Voraussetzungen sollen laut ihrer Einschätzung den Strategien im Ostsee- und Donauraum weitere Makro-Regionale Strategien in der EU folgen, wie Abbildung 17 auf S. 439 zeigt.[912] Einige auf der Abbildung gezeigten Strategien sind auf dem Weg, einige sind sehr unwahrscheinlich, weil sie versuchen, kulturelle Narrative zu bilden, die, wie z. B. eine mögliche Strategie für den Atlantischen Bogen, mehr an „historical romanticism than contemporary fact[s]" erinnern. Viele Makro-Regionale Ideen sind durchaus vorhanden aber nicht alle sind umsetzbar. So schreibt Wise z. B. in Bezug auf den Atlantischen Bogen: „For the Atlantic there is a need for a slightly different approach [than in the Baltic and Danube Region]; this area is too vast to be considered as a single entity. Not to mention the exisiting differences between northern and southern states in terms of administrative organizations and challenges."[913]

[911] Vgl. Stefanie Dühr, "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?," 2011, S. 41, http://www. notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-en. pdf, Zugriff im Februar 2012.

[912] Sollte es dazu kommen, könnte von den Makro-Regionalen Strategien in Zusammenhang der Olympischen Ringe gesprochen werden. Vgl. Antola Esko, "EU Baltic Sea Strategy," 2009, S. 9, http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753, Zugriff im Januar 2012. Grafik nach Wilfried Görmar, „Makroregionale Strategien: eine neue Dimension der europäischen Zusammenarbeit?", Informationen zur Raumentwicklung 2010, Nr. 8, S. 578.

[913] Mark Wise, "The Atlantic Arc: Transnational European Reality or Regional Mirage?," JCMS: Journal of Common Market Studies 38, Nr. 5 (2000), S. 886.

Verlag Dr. Kovač

Die Strategie für den Alpenraum (EUSALP) und die Strategie für das Ionisch-Adriatische Meer (EUSAIR) werden bereits verfasst.[914] Dennoch werden sich diese von den momentan vorhandenen im Ostsee- und Donauraum abgrenzen, wie z. B. die North Sea Commission 2020 Strategy deutlich macht.[915]

Genauso unterschiedlich wie Rat und Parlament gehen die Meinungen zur Zukunft der Makro-Regionalen Strategien in der wissenschaftlichen Debatte auseinander. Schreibt Dühr noch:

> the whole European territory should not be covered with macro-regional strategies […] the EU should not create artificial regions […] in any case, the current enthusiasm for EU macro-regional strategies does not necessarily mean that it is a suitable instrument for all parts of Europe[916],

sieht Ágh dies völlig anders:

> No doubt, the EU28 will be re-organized step by step into a system of (partly overlapping) macro-regions, since the macro-regionalization level between the mega-region and the meso-region is still missing in the EU to a great extent […] In the long run, however, it can be expected that the EU will be re-organized at the level of macro-regions[.][917]

Verlag Dr. Kovač

[914] Vgl. Europäischer Rat, "European Council. 19th/20th December 2013. Conclusions: EUCO 217/13 CO EUR 15 COCL 8," 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf.

[915] „The Strategy will provide a potentional pilot for different kind of macro-regional strategy than the EU strategies for the Baltic and Danube. In: North Sea Commission, "North Sea Commission Strategy – Contributing to the Europe 2020," 2013, S. I, http://www.northseacommission.info/index.php/strategy-and-development/north-sea-region-2020, Zugriff im Dezember 2013. Eine North Sea Strategy forder im Übrigen bereits der CoR 2010, vgl. Committee of the Regions, "Committee of the Regions calls for European North Sea Strategy: COR/10/67," 2010.

[916] Stefanie Dühr, "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?" 2011, S. 12 u. S.48, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-en.pdf, Zugriff im Februar 2012.

[917] Vgl. Fn. 360, S. 7f.

Wie auch immer sich die Makro-Regionalen Strategien in der EU entwickeln: Keine Makro-Regionale Strategie wird der anderen gleichen, sondern "tailor-made solutions for each macro region are needed in order to ensure that the macro-regional approach delivers added value and helps to release undeveloped potential within a macro-region."[918] Die North Sea Commission 2020 Strategy will z. B. ihren Wohlstand halten, während im Donauraum noch Wohlstand aufgebaut werden soll.[919] Gleiches gilt für den Alpenraum, der eher dem Motto „Reinforcement" statt „Replacement" folgt.[920] Dennoch werden grundlegende Strukturen übernommen werden, wie z. B. das System der PAs und der PACs.[921] Die thematischen Schwerpunkte werden also wechseln, die Fragen der Governance bleiben. Hierbei wird im Besonderen entscheidend sein, welche Kapazitäten die beteiligten Länder bereit sind, für die Governance der Makro-Regionalen Strategien aufzubringen. Die Kommission hat gezeigt, dass sie nicht bereit ist bzw. nicht dazu ausgestattet ist, langfristig eine Führungsrolle in allen Makro-Regionalen Strategien einzunehmen. Mit steigender

[918] Alexandre Dubois et al., "EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study," 2009, S. 10, http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/Nordregio__EU_macro-regions_2009.pdf, Zugriff im Januar 2012.

[919] Vgl. North Sea Commission, "North Sea Commission Strategy – Contributing to the Europe 2020," 2013, S. 2, http://www.northseacommission.info/index.php/strategy-and-development/north-sea-region-2020, Zugriff im Dezember 2013. Ob diese North Sea Strategy kommt, ist bei einigen Wissenschaftlern umstritten. Vgl. Mike Danson, Macro-regional approaches for the benefit of North Sea-English Channel co-operation: adding value? (Paris, 15.03.2012).

[920] Stefanie Dühr, "Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?", 2011, S. 10, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-en.pdf, Zugriff im Februar 2012.

[921] North Sea Commission, "North Sea Commission Strategy – Contributing to the Europe 2020," 2013, S. II, http://www.northseacommission.info/index.php/strategy-and-development/north-sea-region-2020, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Anzahl an Strategien wird das auch in der momentanen Struktur der DG Regio nicht möglich sein. Das Beispiel der deutschen Regionen zeigt: Wenn die Mitgliedsstaaten die Potentiale der Makro-Regionalen Zusammenarbeit effektiv und effizient nutzen wollen, müssen sie das Instrument der territorialen Governance sehr viel strukturierter und nachhaltiger angehen, als sie es bisher tun. Geht die Entwicklung der Makro-Regionalen Strategien weiter wie bisher, werden gut strukturierte und finanzstarke Regionen wie Deutschland als Vorreiter fungieren müssen. Tun sie dies nicht wie im Fall BW, sondern eher abgeschwächt, wie BAY, oder kaum präsent, wie entlang der Ostsee, wird diese Vorreiterrolle negativ auf die anderen beteiligten Staaten wirken. Aus den lose gekoppelten Interaktionsstrategien muss eine stringente Arena differenzierter Koordination entstehen, deren Entscheidungen durch dynamische Akteure in konkrete Politik umgesetzt wird. Da diese transregionalen Entscheidungen nicht automatisch regionalen bzw. nationalen Interessen dienen, werden sich die Mitgliedsstaaten positionieren müssen, inwieweit sie Kapazitäten für eine gelungene Zusammenarbeit auf Makro-Regionaler Ebene bereitstellen wollen.

Verlag Dr. Kovač

10 Literatur

Agentur für Kommunikation, Organisation u. M. „Der Donauraum. Ein neuer Programmraum in INTERREG VB“. http://www.atenekom.eu/service-und-download/news/newseintrag/der-donauraum-ein-neuer-programmraum-in-interreg-vb/b74c9f3cb60b6f1ed8fd8c9437654777/?L=nyqqocflblhpoww, Zugriff im Dezember 2013.

Ágh, Attila. “Danube Strategy as a challenge of globalized locality (glocality): The Europeanization of a functional Macro-Region in the Danube Valley.” In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: “Together for Europe” Research Centre, 2010.

Ágh, Attila. “Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU ‘Carrot Crisis’ in the ‘East’.” Europe-Asia Studies 62, Nr. 8 (2010): 1239–1266.

Ágh, Attila. “The Danube Strategy after two years: The challenge for re-launching the strategy.” Potsdam, 2013.

Ágh, Attila. “The Perspectives of Danube Strategy in the EU28: The challenges for the ECE-WB interregional cooperation.” Passau, 2012. http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S, Zugriff im November 2012.

Ahlke, Brigitte, und Schön, Karl Peter. „Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa“. Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10 (2008): 525–542.

Ahner, Dirk, und Fuechtner, Natascha-Miriam. „Territoriale Kohäsion: EU-Politik im Dienste regionaler Potenziale“. Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10 (2008): 543–552.

Allmendinger, Phil, und Haughton, Graham. “Soft Spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway.” Environment and Planning A 41, Nr. 3 (2009): 617–633.

Allmendinger, Phil, und Haughton, Graham. “Spatial planning, devolution, and new planning spaces.” Environ. Plann. C (Environment and Planning C) 28, Nr. 5 (2010): 803–818.

Amin, Ash. “Regions Unbound: Towards a new Politics of Place.” Geografiska Annaler 86B, Nr. 1 (2004): 33–44.

Verlag Dr. Kovač

Andersen, Per B. "Contribution of the Union of the Baltic Cities to the Baltic Sea Strategy of the European Union." 2008. http://www.ubc.net/documentation, 59.html, Zugriff im Februar 2013.

Antola, Esko. "EU Baltic Sea Strategy." 2009. http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753, Zugriff im Januar 2012.

Aring, Jürgen, und Sinz, Manfred. „Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland". disP – The Planning Review 42, Nr. 165 (2006): 43–60.

Auswärtiges Amt. „Deutsche Ostseeratspräsidentschaft 2011/2012".

Auswärtiges Amt. "Positionspapier – Donauraumstrategie". 2010. http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/DEU-Positionspapier-Donauraumstrategie_01.pdf, Zugriff im Mai 2013.

Bache, Ian, und Flinders, Matthew. Multi-level governance. Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 2004.

Baltic Development Forum, "Baltic Development Forum | 2009 Stockholm." http://www.bdforum.org/summits/2009-stockholm/, Zugriff im Mai 2013.

Baltic Sea Parliamentary Conference. "18th Baltic Sea Parliamentary Conference. Resolution." 2009. http://www.bspc.net/page/show/24, Zugriff im Mai 2013.

Barca, Fabrizio. "An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations." Independent Report. Prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf, Zugriff im Februar 2012.

Barnett, Michael N., und Finnemore, Martha. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations." International Organization 53, Nr. 4 (1999).

Battis, Ulrich, und Kersten, Jens. „Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts: Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Ein Projekt des Forschungsprogramms ‚Allgemeine Ressortforschung' des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)". Berlin, Bonn: BMVBS; BBR [Vertrieb], 2008.

Beazly, Christopher. "A EU-Strategy for the Baltic Sea region making a success of the 2004 enlargement: Expert Article 150." Baltic Rim Economics, Nr. 6 (2007): 14.

Beckmann, Klaus. „Theorie der Staatsaufgaben. Vorlesung an der Andrássy-Universität Budapest." WS 2010/2011. http://beckmann.hsu-hh.de/, Zugriff im Januar 2011.

Benecke, Gudrun, Branovic, Zelijko, und Draude, Anke. "Governance und Raum: Theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Verräumlichung von Governance." SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 13 (Mai 2008).

Verlag Dr. Kovač

Bengtsson, Rikard. “An EU Strategy for the Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges.” 2009. http://www.sieps.se/sites/default/files/562-2009_9epa.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Bengtsson, Rikard. “The EU Strategy for the Baltic Sea Region in 2012 – implementation challenges: Expert Article 962.” In: Baltic Rim Economies Expert Articles 2012: Electronic Publications of Pan-European Institute 3/2013. Turku, 2013.

Benz, Arthur, und Fürst, Dietrich. “Policy Learning in Regional Networks.” European Urban and Regional Studies 9, Nr. 1 (2002): 21–35.

Benz, Arthur, und Meincke, Anna. „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft. Begleitforschung 2004 bis 2006: Endbericht der Module 3 und 4. Regionalwissenschaftliche Theorieansätze. Analyse der Governance-Strukturen“. Hagen, 2007.

Benz, Arthur, Dietrich Fürst, Heiderose Kilper, und Dieter Rehfeld (Hg.). „Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven“. Opladen: Leske+Budrich, 1999.

Benz, Arthur. “Governance: Regional Governance.” In: Handwörterbuch der Raumordnung;. 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005.

Benz, Arthur. „Steuerung regionaler Entwicklung durch Wettbewerb“. In: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Löb Stephan. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Benz, Arthur. Politk in Mehrebenensystemen: Governance Band 5. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

Berkkan, Clara M. B., Olsen, Ulrik Kjolsen, und Tempel, Lena. “Macro-regional Strategies in the European Union: A new form of governance?” Master Semester Project, Roskilde, 2009. http://www.cespi.it/GOVMED/Macro-Regional%20Strategies.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Bialasiewicz, Luiza, Giaccaria, Paolo, Jones, Alun, und Minca, Claudio. “Re-scaling ‘EU’rope: EU macro-regional fantasies in the Mediterranean.” European Urban and Regional Studies 20, Nr. 1 (2013): 59–76. http://emedia1.bsb-muenchen.de/han/5151_0/eur.sagepub.com/content/20/1/59.full.pdf+html, Zugriff im Mai 2013.

BMVBS. „BMVI – Europäische Raumentwicklung – Europäisches Strukturförderprogramm INTERREG IV“. http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/europaeische-gemeinschaftsinitiative-interreg.html, Zugriff im Dezember 2013.

Böhme, Kai, und Schön, Karl-Peter. “From Leipzig to Leipzig. Territorial Research Delivers Evidence for the New Territorial Agenda of the European Union.” DISP – The planning review formerly, 165 (2) (2006): 61–70.

Verlag Dr. Kovač

Börzel, Tanja. „Was ist Governance?“ Berlin, 2006. http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf, Zugriff im Mai 2011.

Bos, Ellen. „Bisherige Formen der Donaukooperation – Erfolge und Defizite“. Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, hg. v. Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011.

Böttger, Katrin. „Die EU-Strategie für den Donauraum: Ziele erreichen, indem man Probleme umschifft“. Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa (2011): 411–419.

Brask, Hans, Etzold, Tobias, Henningsen, Bernd, und Krumrey, Peer. “Executive Summary, Introduction and Overview of Regional Development.” In: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Copenhagen, 2012.

Brenner, Neil. “Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union.” Urban Studies 36, Nr. 3 (1999): 431–451.

Brocke, Hartmut. „Was ist eigentlich ‚die offene Methode der Koordinierung‘?“ 2003. http://eundc.de/pdf/09400.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

BSSSC u.A. “A Competitive Region in a Globalized World: Joint Position Paper on the EU Strategy for the Baltic Sea Region by BSSSC, B/ Baltic Islands Network, Euroregion Baltic, Baltic Development Forum, CPMR – Baltic Sea Commission and UBC – Union of the Baltic Cities.” 2008.

Bundesgesetzblatt. „Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung nachbarschaftlicher Fragen: Bonner Abkommen.“ In: Bundesgesetzblatt. Teil II, Nr. 6. Bonn, 1976.

Bundesministerium der Justiz. „Raumordnungsgesetz“. 2012.

Bundesministerium des Innern. „Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Erstellung und Abschluss von Zielvereinbarungen. Für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI.“ Berlin, 2001. http://www.olev.de/xyz/zielvereinbarungen.pdf, Zugriff im Februar 2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. „Umsetzung und Wirkung der Strategie ‚Europa 2020‘ in den deutschen Regionen: BMVBS-Online-Publikation“. 24/2012, 2012. http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_629248/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/ON242012.html, Zugriff im Mai 2013.

Verlag Dr. Kovač

Bundesministerium für Wirtschaft. „Gemeinsame Stellungnahme von Bund und Ländern zum Fünften Bericht der Europäischen Kommission über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt". 2011. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gemeinsame-stellungnahme-zum-vierten-bericht-der-ek,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Bundesrepublik Deutschland. "German Policy Paper on an EU Strategy for the Danube Region." 2010. http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/EUSDR_German_Position_Paper.pdf., Zugriff im Dezember 2013.

Bundesrepublik Deutschland. „Übereinkommen zwischen der Regierung der Französischen Republik, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen: Karlsruher Abkommen, 1996". http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/karlsruhe/, Zugriff im Dezember 2013.

Carter, Caitríona, und Pasquier, Romain. "Introduction: Studying Regions as 'Spaces for Politics': Re-thinking Territory and Strategic Action." Regional & Federal Studies 20, Nr. 3 (2010): 281–294.

Castells, Manuel. The rise of the network society. Malden, Mass.: Blackwell, 1998.

CBSS. "CBSS 1st Ministerial Session – Copenhagen Declaration: Conference of Foreign Ministers of the Baltic Sea State." 1992. http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/422_1992_CBSS_1st_Ministerial_Session_-_Cophenhagen_Declaration.pdf., Zugriff im Dezember 2013.

Cecilia Malmström, Minister f. E. A. "The EU-strategy for the Baltic Sea Region under the Swedish Presidency: Baltic Sea Region Conference, Rostock 05 February 2009." 2009. http://www.regeringen.se/sb/d/11647/a/120204, Zugriff im Dezember 2013.

Clark, Julian, und Jones, Alun. "The spatialising politics of EUropean political practice: transacting 'eastness' in the European Union." Environ. Plann. D (Environment and Planning D) 29, Nr. 2 (2011).

Clark, Julian, und Jones, Alun. "The spatialities of Europeanisation: territory, government and power in EUrope." Transactions of the British Geographers 33, Nr. 3 (2008): 300–318.

Cohen, Michael D., March, James D., und Olsen, Johan P. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." Administrative Science Quarterly 17, Nr. 1 (1972): 1–25.

Verlag Dr. Kovač

Collignon, Stefan; Renaud Dehousse, Jean Gabolde, Marjorie Jouen, Philippe Pochet, Salais Robert, Sprenger Rolf-Ulrich, und Zsolt de Sousa Hugo. "The Lisbon stragty and the open method of co-ordination: 12 recommendations for an effective multi-level strategy." 2005. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Policypaper12_01.pdf, Zugriff im Februar 2012.

Committee of the Regions. "Draft Opinion of the Committee of the Regions on the Danube Region Strategy: COTER-V-013." 2011. http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2011/cdr-2011-0086-de.pdf, Zugriff im Mai 2012.

Committee of the Regions. "Sixth Ateliers on 'EU Macro-Regional Strategies and European Governance' Background Note." 2009. http://cor.europa.eu/en/activities/governance/documents/b202745e-f578-404e-be1c-87ddbcfc0e40.pdf, Zugriff im Mai 2012.

Committee of the Regions. „Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema ‚Eine EU-Strategie für den Donauraum': (2010/C 79/01)". 81. Plenartagung, 2009. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:079:0001:0006:DE:PDF., Zugriff im Januar 2013.

Committee of the Regions. „Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zum Thema ‚Eine EU-Strategie für den Donauraum': 2010/C 79/1." 2010.

Committee of the Regions. Versammlung der Regional- und Kommunalvertreter der EU. „Weissbuch des Ausschusses der Regionen zur Multi-Level-Governance". 2009. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/Governance/CoR_Consultation_Whitebook_on_Multilevel_Governance/.dam/l10n/de/DE_CoR_Whitebook_on_Multilevel_Governance.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Council of Baltic Sea States. "The Russian Presidency 2012–2013." 2012. http://www.cbss.org/the-russian-presidency-2012-2013/, Zugriff im Dezember 2013.

Cram, Laura. "Calling the tune wihout paying the piper: Social policy regulation: the role of the Commission in the European Community social policy." Policy and Politics 21, Nr. 2 (1993).

Dangerfield, Martin. Europe's Macro-Regions: Integration through territorial Cooperation. Brüssel, 2010. http://cor.europa.eu/en/events/forums/Pages/europe-macro-regions-cooperation.aspx, Zugriff im Mai 2012.

Danielzyk, Rainer. „Wozu noch Raumplanung?". In: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Löb Stephan. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Danube Cooperation Process, 2011. http://www.secinet.info/index.php?option=com_content&view=article&id=139&Itemid=45, Zugriff im Mai 2012.

Verlag Dr. Kovač

Daunis, Aures. “The Baltic Strategy and the Future of Europe.” In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Davoudi, Simin. “Understanding territorial Cohesion.” Planning Practice and Research 20, Nr. 4 (2005): 433–441.

Davy, Benjamin. „Wilde Grenzen. Die Städteregion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum“. Informationen zur Raumentwicklung 12, Nr. 9 (2002): 527–538.

Delebarre, Michel. The Lisbon Strategy and territorial cohesion: Towards a new kind of European Governance. Amsterdam, 2006.

DFG-Sonderforschungsbereich 700. „Grundbegriffe der Governanceforschung: Ein Beitrag aus dem Teilprojekt A1“. 2009. http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp8/wp8.pdf?1325770917, Zugriff im Januar 2012.

Dierecke Weltatlas. „Blaue Banane – Europäische Raummodelle“. http://www.diercke.de/bilder/omeda/800/8476E_5.jpg, Zugriff im Dezember 2013.

Dieringer, Jürgen, Langer, Peter, und Laukó, Patricia. “Der neue europäische Donauraum. Substaatliche Entwicklungsdynamik aus europäischer Quelle.”. Unveröffentlichte Studie.

Dieringer, Jürgen, Laukó, Patricia, und Schneider, Gábor. “Towards a European Strategy for the Danube Area.” In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: “Together for Europe” Research Centre, 2010.

Dieringer, Jürgen. „Regionen und Regionalismus im europäischen Kontext“. In: Regional Governance in EU-Staaten, hg. v. Roland Sturm und Jürgen Dieringer: Verlag Barbara Budrich, Opladen u. Farmington Hills, Mich., 2010.

Dobrinsky, Rumen. “Reflections on the State of the Danube Region.” Regensburg, 2012.

Draude, Anke. Die Vielfalt des Regierens: Eine Governance-Konzeption jenseits des Eurozentrismus. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, 2012.

Dubois, Alexandre; Sigird Hedin, Peter Schmitt, und José Sterling. “EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study.” 2009. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/Nordregio__EU_macro-regions_2009.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Dühr, Stefanie, Colomb, Claire, und Nadin, Vincent. European Spatial Planning and territorial Cohesion. New York: Routledge, 2010.

Dühr, Stefanie. “Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperatino in the EU?”, 2011. http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etude86-Macro-regional-strategies-en.pdf, Zugriff im Februar 2012.

Verlag Dr. Kovač

Dyson, Kenneth H. F., und Sepos, Angelos. Which Europe? The politics of differentiated integration. 1. Aufl. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan, 2010.

Eichtinger, Martin. „Donauraumstrategie: Welche Rolle spielt Kultur?". Europäische Rundschau, 2012, 20–30.

Elcock, Howard. "Regional Futures and Strategic Planning." Regional & Federal Studies 18, Nr. 1 (2008): 77–92.

Elias, Anwen. "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics." Regional & Federal Studies 18, Nr. 5 (2008): 483–492.

Etzold, Tobias, und Gänzle, Stefan. "Creating a Coherent Framework for Baltic Sea Co-operation." In: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Copenhagen, 2012.

Etzold, Tobias. „Deutsche Ostseepolitik im Zeichen der europäischen Schuldenkrise: Deutschland kann von einer engen Zusammenarbeit in der Ostseeregion nur profitieren". SWP Aktuell 47, 2012.

EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion. "Territorial Agenda 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions." agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 2011. http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europabüro der bayerischen Kommunen; Europabüro der baden-württembergischen Regionen, und Europabüro der sächsischen Regionen. Brüssel Aktuell 6/2013.

Europäische Gemeinschaft. „Einheitliche Europäische Akte: EEA", 1987. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_de.htm, Zugriff im Mai 2012.

Europäische Gemeinschaft. "EUR-Lex – 12008M/PRO/02 – EN: Consolidated version of the Treaty on European Union – PROTOCOLS – Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Official Journal 115, 09/05/2008 P. 0206–0209." http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:EN:HTML, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Gemeinschaft. „Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte: Vertrag von Amsterdam", 1997. http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html, Zugriff im Juni 2012.

Verlag Dr. Kovač

Europäische Kommission "Commission Staff Working Document. Action Plan. Accompanying document to the Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Strategy for the Danube Region: EUSBSR Action Plan", 2010.

Europäische Kommission "Future of the EU Strategy for the Baltic Sea Region: 3rd Working Meeting." Report, 2012. http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/3rdwmeusbsr, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission, "CADSES". http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/modul_08/Abbildungen/Images/interreg_cadses.jpg, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission, Generaldirektion R. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Europäische Kommission Europäischconcerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: COM (2009) 248 final." 2009.

Europäische Kommission, Generaldirektion R. "EUSBSR – Seed Money Facility." http://seed.eusbsr.eu/, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission, Generaldirektion R. "Regional Policy Inforegio – Second report on economic and social cohesion: Part I situations and Trends 3 Territorial cohesion: towards a more balanced development." 2001. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p13_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission, Generaldirektion R. „Europäische territoriale Zusammenarbeit: Brücken bauen zwischen Menschen". Luxemburg: Amt für Veröff. der Europ. Union, 2011.

Europäische Kommission. "4th Working Meeting on the EU Strategy for the Baltic Sea Region: Discussion paper and concept for the working paper session 'communicating the EUSBSR'." 2013.

Europäische Kommission. "Action Plan accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: SEC(2009) 712/2." December 2010 Version, 2010.

Europäische Kommission. "Annual Report 2010: Interim Report 2010." 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/documents_en.cfm#2, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission. "Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020: presented at the Informal Meeting of Ministers

Verlag Dr. Kovač

responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary." 2011. http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Kommission. "Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Donauraum: COM(2013) 181final." 2013.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Baltic Sea Region: Impact Assessment." COM(2009) 248 final, SEC(2009) 703), 2009.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: SEC(2009)712/2 – January 2013 Version." 2013.

Europäische Kommission. "Commission Staff working document. Action Plan accompanying the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: SEC (2010) 1489 final." 2010.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report: Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions." SEC(2010) 1490 final, 2010.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Paper on the implementation of the European Union Strategy for the Baltic Sea: SEC(2011) 1071final." 2011.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Paper. Results of the public consultation on the conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: SEC(2011) 590 final." 2011.

Europäische Kommission. "Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Updated May 2010: SEC(2009) 712/2.".

Europäische Kommission. "Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions, and the European

Verlag Dr. Kovač

Economic and Social Committee: Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion." 2008.

Europäische Kommission. "Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM (2010) 642 final." 2010.

Europäische Kommission. „Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Raum 2007/2013", 2005.

Europäische Kommission. "EU Strategy for the Baltic Sea Region: Report on the pubilc consultation." 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/summary_baltic_consultation.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission. "EU Strategy for the Danube Region. Guidance to Priority Area Coordinators. Annex".

Europäische Kommission. „‚EUROPA 2000+': Bericht über die Zusammenarbeit für die Entwicklung des Europäischen Raums: Reference: IP/94/752." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 29.07.1994.

Europäische Kommission. "European Commissioner Hahn announces priority area coordinators for the EU Strategy for the Daube Region." Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 03.02.2011.

Europäische Kommission. "European Strategy for the Danube Region: Scoping Paper for the public consultation: REGIO/E1/EN/NV/OB D(2010)." 2010. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSDR/scoping_danube_strategy_public_consultation_2010-02.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission. "Governance." http://www.danube-region.eu/about/governance, Zugriff im September 2013.

Europäische Kommission. "Greenpaper on territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength." 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_en.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Strategie der Europäischen Union für den Donauraum". COM(2010) 715 final, 2010.

Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum: COM(2009) 248final". 2009.

Verlag Dr. Kovač

Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum: COM(2012) 128 final". 2012.

Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum: KOM(2010) 2020endgültig". 2010.

Europäische Kommission. "Orientation for a union approach towards the Baltic Sea Region: Communication from the Commission to the Council." SEC(74) 1747, 1994.

Europäische Kommission. "Presence List of the 2nd round of Steering Groups (per Priority Area and country)." 2012.

Europäische Kommission. "Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the added value of macro-regional strategies." COM(2013) 468final, 2013.

Europäische Kommission. "Review of the Action Plan: 3rd Working Meeting on EUSBSR." 2013. http://www.balticsea-region-strategy.eu/pages/3rdwmeusbsr, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission. "Seed Money Facility." http://seed.eusbsr.eu/index.php/projects, Zugriff im Dezember 2013.

Europäische Kommission. "Staff Working Document on the results of the public consultation on the conclusions of the 5th Report on Economic, Social and territorial cohesion." 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf, Zugriff im Dezember 2012.

Europäische Kommission. "Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020: Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen." 2011.

Europäische Kommission. "Von der Ostsee zum Donaubecken – eine makroregionale Strategie für die EU: Kommissar Samecki stellt auf Ministerkonferenz neue Formen der EU-Zusammenarbeit vor (Stockholm)." Europäische Kommission. Presemitteilung. Brüssel, 16.09.2009. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1326_de.htm, Zugriff im Mai 2012.

Europäische Kommission. "A new partnership for cohesion. Convergence competitivness cooperation. Third report on economic and social cohesion." Luxemburg, 2004. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_en.pdf, Zugriff im Oktober 2012.

Europäische Kommission. "EU Strategy for the Danube Region (EUSDR): Roadmap for an Action." 2012.

Verlag Dr. Kovač

Europäische Kommission. "EU Strategy for the Danube Region (EUSDR): List of deliverables by June 2012." 2012.

Europäische Kommission. "EU Strategy for the Danube Region: List of Targets." 2012.

Europäische Kommission. „Europa 2000; Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament". Brüssel [u.a.], 1990.

Europäische Kommission. „Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999: EUREK". Potsdam, 1999.

Europäische Kommission. „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch: Weißbuch Governance." Brüssel, 2001.

Europäische Kommission. „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke". Brüssel, 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Kommission. „Territoriale Agenda der Europäischen Union. Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen: TAEU". Leipzig, 2007.

Europäische Kommission. Directorate General. Regional Policy. Policy Development. Urban development, territorial c. "Territorial cohesion: unleashing the territorial potential: Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10–11 December 2009, Kiruna, Sweden." 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Kommission. Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion. "Territorial Agenda of the EU (Agreed on 25 May 2007)." 2007. http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Kommission. Pressemitteilung. Brüssel, 09.12.2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1687_de.htm?locale=en, Zugriff im November 2013.

Europäische Kommission: Report from the European Commission to the European Parliament, the E. E. a. S. C. a. t. C. o. t. R. "on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR): KOM (2011) 381final." 2011. http://ec.europa.eu/regional_ policy/cooperate/baltic/pdf/reports/1_EN_ACT_part1_v2.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Europäische Kommission, "Scoping document and summary of political messages for an assessment of the territorial state and perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions," 2005, S. 6, http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/05/20regio/Min_DOC_1_fin.pdf, Zugriff im November 2013.

Europäische Kommission: „Territoriale Ausgangslage und Perspektiven der Europäischen Union. Stärkung der territorialen Kohäsion unter Berücksichtigung der Lissabon- und Göteborg Strategien. Auf der Grundlage des auf dem Informellen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg diskutierten Rahmendokuments. Ein Hintergrunddokument für die territoriale Agenda der Europäischen Union. Auf der Grundlage des auf dem Informellen Ministertreffen im Mai 2005 in Luxemburg diskutierten Rahmendokuments". Berlin, 2007. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Territoriale-Ausgangslage-und-Perspektiven-der-Europaeischen-Union.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Europäische Rat (GAERC). "The future French, Czech and Swedish Presidencies. 18 months programme of the Council." 2008. http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010093%202008%20INIT, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat (GAERC). "Council Conclusions on the completion of the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 3180th General Affairs Council Meeting." 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/131228.pdf, Zugriff im Dezember 2013

Europäischer Rat (GAERC). "Council Conclusions on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 15018/09." 2009. http://www.baltijosjuroregionas.lt/wp-content/uploads/2013/01/10-Tarybos-isvados.20091026_EN.pdf, Zugriff im Mai 2012.

Europäischer Rat (GAERC). "Council Conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region: 3083rd GENERAL AFFAIRS Council meeting." 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/121511.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat (GAERC). "Council conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region: 3125th General Affairs Council Meeting." 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-424_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat (GAERC). "Presidency Conclusion: 11225/2/09 REV 2." 2009. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_4_zirveler_1985_sonrasi/2009_6_bruksel_zirvesi_baskanlik_sonuc_bildirgesi_de.pdf, Zugriff im November 2013.

Verlag Dr. Kovač

Europäischer Rat (GAERC). "Presidency Conclusions 29/30.October 2009: 15265/1/09 REV1." 2009. http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-09-5_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat (GAERC). "Presidency Conclusions." 2007. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/97669.pdf, Zugriff im Mai 2012.

Europäischer Rat. "EU informal ministerial meeting on territorial cohesion. Presideny Conclusions, 2004 in Rotterdam." Rotterdam, 2004. http://www.eu-territorial-agenda.eu/PresidencyConclusions/FINAL%20CONCLUSIONS%2029-11.pdf, Zugriff im Mai 2012.

Europäischer Rat. „Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit: EVTZ". In: Amtsblatt L 210 vom 31.7.2006.

Europäischer Rat. "European Council Conclusions: EUCO 205/12 CO EUR 19 CONCL 5." 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat. "European Council Conclusions: EUCO 217/13 CO EUR 15 CONCL 8." 2013. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat. "Presidency Conclusion, 2005 in Luxemburg. http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/06/17conseur-concl/conseil.pdf, Zugriff im Oktober 2012.

Europäischer Rat. „Schlussfolgerungen: EUCO 23/1/11 REV 1 CO EUR 14 CONCL 4". 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Europäischer Rat. „Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft: Vertrag von Lissabon". In: Amtsblatt der Europäischen Union.

Europäischer Rat. „Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tagung des Europäischen Rates vom 14.12.2007 in Brüssel", 2008, Zugriff im Mai 2013.

Europäischer Rat. „Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Lissabon-Strategie, 2000 in Lissabon". http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm, Zugriff im Juni 2011.

Europäischer Rat. EUV Art. 20. „EU-Vertrag Titel IV – Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit (Art. 20)".

Europäischer Rat: "Report drawn up on behalf of the Committee on Regional Policy and regional Planning on a European regional planning scheme: Gendebien-Report, 2005." http://aei.pitt.edu/59528/, Zugriff im Juni 2012.

Verlag Dr. Kovač

Europäisches Parlament. "DRAFT REPORT on a Baltic Sea Region Strategy for the Northern Dimension." Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Alexander Stubb, Draft Report (2006/2171(INI)), 2006, Zugriff im Mai 2013.

Europäisches Parlament. „Entschließung vom 21.02.2010 zu einer europäischen Strategie für den Donauraum: PT_TA(2010)0008". S. 14–18, 2010.

Europäisches Parlament. "Implementation of the EU strategy for the Danube Region: p7_TA-PROV(2011)0065." Europäisches Parlament. Pressemitteilung. Strasbourg, 17.02.2011.

Europäisches Parlament. "Texts adopted – Thursday, 16 November 2006 – A Baltic Sea Strategy for the Northern Dimension – P6_TA(2006)0494: 2006/2171(INI)." 2006. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-494, Zugriff im November 2013.

European Council. "Conclusions of the Presidency." Lisbon European Council 23–24.03.2000, 2006. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

European Economic and Social Committee. "Working Document of the Sections for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion on The European Union strategy for the Danube Region: ECO/227." 2010.

Fabio, Udo di. Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.

Faldui, Andreas. "Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion." 2009.

Faludi, Andreas. „Das EUREK zwischen Anwendbarkeit und Umsetzbarkeit". In: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Löb Stephan. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Faludi, Andreas. "Territorial Cohesion Post-2013: To whomever it may concern". Aalto. http://lib.tkk.fi/Reports/2010/isbn9789526031309.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Fischer, Helle, und Zaucha, Jacek. "Spatial vision and strategies around the Baltic Sea Region." Informationen zur Raumentwicklung, 8/9.2009: 621–627.

Fürst, Dietrich, und Schubert, Herbert. "Regionale Netzwerke zwischen Bindungen und Optionen: Über die informelle Infrastruktur des Handlungssystems bei der Selbstorganisation von Regionen." Geographische Zeitschrift 89, Nr. 1 (2011): 32–51.uary 2013.

Fürst, Dietrich, Knieling, Jörg, und Auel, Katrin. „Regional governance: New modes of self-government in the European Community." EuroConference 19.–21. April 2001 in Hannover. Hannover: Verlag der ARL, 2002.

Verlag Dr. Kovač

Fürst, Dietrich. „Netzwerke". In: Handwörterbuch der Raumordnung;. 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005.

Fürst, Dietrich. „Regional governance — ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?" Raumforschung und Raumordnung 59, 5–6 (2001): 370–380.

Fürst, Dietrich. „Regional Governance – zwischen Wohlfahrtsstaat und neoliberaler Marktwirtschaft". In: Demokratien in Europa. 1. Aufl., hg. v. Ines Katenhusen und Wolfram Lamping. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003.

Fürst, Dietrich. „Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance". Informationen zur Raumentwicklung, 8–9 (2003): 442–450.

Fürst, Dietrich. "The role of experimental regionalism in rescaling the German state." European Planning Studies 14, Nr. 7 (2006): 923–938.

Fürst. „Regional governance — ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?" Raumforschung und Raumordnung, 5–6 (2001): 370–380.

Gál, Zoltán; Gábor Lux, und Illés Iván. „Danube Region – Analysis and Long-Term Development. Trends of the Macro-Region: Discussion Papers". Pécs, 2013.

Gänzle, Stefan, und Kern, Kristine. "Europe 2020 and Macro-Regional Europe: Coping with the Prospect of Differentiation in the EU." In: European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis, hg. v. Attila Ágh. Budapest: Budapest College of Communication, Business and Arts, 2011.

Gänzle, Stefan, und Kern, Kristine. "Towards Cruising Speed: Assessing the EU Strategy for the Baltic Sea Region." Swedish Institute for European Policy Studies, Nr. 17 (October 2013): 1–20.

Gänzle, Stefan, und Schneider, Gabor. "Baltic Sea Co-operation as a Model for Macro-regional Strategies in Europe? Comparing the EUSBSR and EUSDR." In: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013.

Gänzle, Stefan, und Wulf, Johann-Jakob. "Briefing Note for EUSBSR/EUSDR PACs and HALs: The Emerging Core of EU 'Macro-regional' Governance: Roles, Tasks and Self-perceptions of Priority Area Coordinators and Horizontal Action Leaders." ISL Working Paper Series, Nr. 1 (2014).

Geiger, Rudolf. EUV, AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar. 5. Aufl. München: Beck, 2010.

Gläser, Jochen, und Laudel, Grit. Experteninterviews und Qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen: VS Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2010.

Verlag Dr. Kovač

Gliek, Michael, Hassler, Björn, Engkvist, Fanny, und Kern, Kristine. "The HELCOM Baltic Sea Action Plan: Challenges of implementing an innovative ecosystem approach." In: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013.

Görmar, Wilfried, und Kurnol, Jens. „Verkehrskonzepte im Rahmen makroregionaler Strategien – ein ausbaufähiger Ansatz?" Informationen zur Raumentwicklung, 7–8 (2012): 389–399.

Görmar, Wilfried. „Makroregionale Strategien: eine neue Dimension der europäischen Zusammenarbeit?" Informationen zur Raumentwicklung Jh 2010, Nr. 8 (2010): 577–590.

Götschel, Udo. Europa – Region – Kommune: Optimierung europäischer Mehrebenenpolitik durch die Euregio PAMINA? 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2004.

Government of Sweden. "Statement of Government Policy presented by the Prime Minister, Mr. Fredrik Reinfeldt, to the Swedish Riksdag on Friday, 6 October 2006." Pressemitteilung, 06.10.2006. http://www.government.se/content/1/c6/07/02/33/71d8a385.pdf, Zugriff im Juni 2012.

Groenendijk, Nico. "Macro-Regions: Regional Integration within and beyond the EU". Belgrade, 2013. http://doc.utwente.nl/85546/, Zugriff im Dezember 2013.

Grumolte, Inese. "In Place of a Conclusion. Bringing the Debate forward: Summary of a round-table discussion." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Gschwend, Thomas, und Schimmelfennig, Frank. Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Probleme – Strategien – Anwendungen. Frankfurt/New York: Campus-Verlag, 2007.

Hahn, Johannes. "The Danube Strategy Conference on the Danube. Speech of Commissionar Hahn in Constanța: SPEECH/10/297." 2010. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-297_en.htm, Zugriff im Dezember 2013.

Hahn, Johannes. SPEECH/10/297 09/06/2010. Constanța, 2010. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-297_ro.htm, Zugriff im Juni 2012.

Hamburger Abendblatt. „CBSS-Gipfel in Stralsund". http://www.abendblatt.de/region/article106570940/Medwedew-kommt-zu-Ostseeratsgipfel-nach-Stralsund.html, Zugriff im November 2013.

Hameiri, Shahar, und Jayasuriya, Kanishka. "Regulatory Regionalism and the Dynamics of Territorial Politics: The Case of the Asia-Pacific Region." Political Studies 59, Nr. 1 (2011): 20–37.

Verlag Dr. Kovač

Hartlapp, Miriam. „Über Politiklernen lernen. Überlegungen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie: Disscussion Paper". 2006. http://econstor.eu/bitstream/10419/43959/1/525314741.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Healy, Patsy. Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times: Taylor & Francis, 2007.

Heidenreich, Martin. „Die offene Methode der Koordinierung: Ein Beitrag zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungstypen?". Abschlussbericht, Mai 2005/2007.

Henningsen, Bernd. "On Identity – No Identity: An Essay on the Constructions, Possibilities and Necessities for Understanding a European Macro Region: The Baltic Sea." 2011. http://www.bsr2013.eu/wp-content/uploads/BDF_PSotRR_2013_web.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Hettne, Björn, und Fredrik Söderbaum. "Unisa Online – hetne98." http://www.unisa.ac.za/default.asp?Cmd=ViewContent&ContentID=11583&P_ForPrint=1, Zugriff im Mai 2013.

Hübner, Danuta. "Energising the climate for business in the Baltic Sea Region." Kopenhagen, 2008. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1839_en.htm, Zugriff im Dezember 2012.

Hübner, Danuta. "The Sea of Opportunity". Rostock, 2009. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-37_en.htm, Zugriff im Juni 2012.

Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion: "Scoping document and summary of political messages for an assesment of the Territorial State and Perspectives of the European Union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Goetheburg ambitions", 2005 in Luxemburg.

Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, "Territorial Agenda of the EU (Agreed on 25 May 2007)," 2007, S. Punkt 5, http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Interact Point Turku (Hg.). "EUSBSR – EU Strategy for the Baltic Sea Region: News, 2013". http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fservice.mvnet.de%2F_php%2Fdownload.php%3Fdatei_id%3D61027&ei=uuHxVKzaOOKcygOO5oH4Cg&usg=AFQjCNGG6-ykDulGAxpjlvbuOxbqjVL4gQ&sig2=y0U5rAzKaE1vCtlVHDoOmg&bvm=bv.87269000,d.bGQ, Zugriff im Dezember 2013.

Interact Point Turku. "Expertise on information and communication issues for the European Union Strategy for the Baltic Sea Region." 2012. http://admin. interact-eu.net/downloads/6347/INTERACT_Study_EXPERTISE_ON_INFORMATION_AND_COMMUNICATION_ISSUES_FOR_THE_EUSBSR_06_2012.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

Interact Point Vienna (Hg.). "Move from 'words to action': Interview with Dirk Ahner, Director General, DG Regional Policy, European Commission". Wien, 2011. http://admin.interact-eu.net/downloads/3747/Newsletter_INTERACT_%257C_Issue_2011-03_%257C_N8_%257C_Communication, Zugriff im Juni 2013.

Interreg V. „Übersicht Prioritäten und Spezifische Ziele_Stand Dez2013.docx – DL_PrioritZiele2014-20.pdf". 2013. http://www.interreg.de/INTERREG/DE/InterregAb2014/DL/DL_PrioritZiele2014-20.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff im Dezember 2013.

Interreg V. „INTERREG V – Die neue Förderperiode 2014-2020". http://www.atenekom.eu/service-und-download/news/newseintrag/interreg-v-die-neue-foerderperiode-2014-2020/167a9d2decd0b7a8afc6f714e4822406/, Zugriff im Dezember 2013.

Interreg, „Der Interregraum Donau", http://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Service/Informations-undBildmaterial/Karten/Karten.html, Zugriff im Dezember 2013.

Isleib, Sören. Das Projekt der Vielen. Der Bologna-Prozess als europäisches Mehrebenensystem. Marburg, 2010.

Jentoft, Svein, Son, Thijs C., und Bjørkan, Maiken. "Marine Protected Areas: A Governance System Analysis." Human Ecology 35, Nr. 5 (2007): 611–622.

Jessop, Bob. "Governance, Governance Failure, and Meta-Governance." Università della Calabria, Arcavacata di Rende, 2003. http://www.ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf.

Jessop, Bob. "The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism." International Journal of Urban and Regional Research 24, Nr. 2 (2000): 323–360.

Jones, Martin, Goodwin, Mark, und Jones, Rhys. "State modernization, devolution and economic governance: An introduction and guide to debate." Regional Studies 39, Nr. 4 (2005): 397–403.

Kaiser, André. „Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen"- In: Politische Theorien der Gegenwart II, hg. v. André Brodocz und Gary Schaal. Opladen: Leske + Budrich, 2001.

Kaiser, Tamás. "Regional development in the EU and the European Danube Strategy." In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010.

Kalnins, Ojars. "The Baltic Sea Strategy – acting regionally, thinking globally: Expert Article 134." Baltic Rim Economics, October 31, 2007.

Kaplan, Václav. Seed Money Facility: Eligible expenditure and budget. Berlin, 2013.

Verlag Dr. Kovač

Kastner, Georg. „Der Donauraum als historische Einheit und/oder Zukunftsregion: Das Konzept des Oberstleutnant Alexander Brosch von Aarenau für eine Donaumonarchie am Tag 1 nach Kaiser Franz Joseph“. In: Der Donauraum in Europa. 1. Aufl., hg. v. Ellen Bos, Hendrik Hansen und András Masát. Baden-Baden: Nomos, 2012.

Kern, Kristine, und Gänzle, Stefan. “EU Macro-regional Strategies: a new mode of European Governance.” Passau, 2012.

Kern, Kristine. “Governance For Sustainable Development in the Baltic Sea Region.” Journal of Baltic Studies 42, Nr. 1 (2011): 21–35.

Kersten, Jens. „Governance in der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft“. In: Perspektiven der Governance-Forschung, hg. v. Edgar Grande und Stefan May. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Kimmo, Elo, und Tapani, Kaakkuriniemi. “Russia’s Baltic Sea Policies and the EU's Strategy for the Baltic Sea Region. Squaring the Circle?” In: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Copenhagen, 2012.

Kimmo, Elo. “Finland.” In: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013.

Kingdon, John W. Agendas, alternatives, and public policies. 2. Aufl. New York: Longman, 2003.

Knorr-Cetina, Karin. Advances in social theory and methodology; toward an integration of micro- and macro-sociologies. 1. Aufl. Boston, Mass., u.a.: Routledge & Kegan Paul, 1981.

Köck, Wolfgang. „Pläne“. In: Grundlagen des Verwaltungsrechts II, hg. v. Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle und Wolfgang Hoffmann-Riem. München, 2008.

Kodric, Mojca. “Applying Indicators of Successful Subregional Policy to Assess Potential Contribution to Regional Stability and Co-operation: The Case of the EU Strategy for the Danube Region.” Masters thesis, Brügge, Year 2010–2011.

Koller, Boglarka. “The imagined region. Prospects of the Danube Identity.” In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: “Together for Europe” Research Centre, 2010.

Kooiman, Jan. “Exploring the Concept of Governability.” Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 10, Nr. 2 (2008): 171–190.

Verlag Dr. Kovač

Koschkar, Martin. "The EU Strategy for the Baltic Sea and the Danube Region: A comparative View." In: Central Europe on the threshold of the 21st century: Interdisciplinary perspectives on challenges in politics and society, hg. v. Lucyna Czechowska und Krzysztof Olszewski. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Pub., 2012.

Kötter, Matthias. „Der Governance-Raum als Analysefaktor: Am Beispiel von ‚Räumen begrenzter Staatlichkeit'". SFB-Governance Working Paper Series 2007, Nr. 3.

Kovács, Róbert, und Sipos, Ivett. "Measuring regional competitiveness with special focus on the Danube Region." In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010.

Krastins, Valdis. "The Strategy for the Baltic Region and the Regional Realities (An Attempt at Political Evaluation)." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Kruse, Jan. Reader: Einführung in die qualitative Interviewforschung. Freiburg, 2011.

Kuus, Merje. "Bureaucracy and place: expertise in the European Quarter." Global Networks 11, Nr. 4 (2011): 421–439.

Laizane-Jurkane, Marika. "The Baltic Sea Strategy – Illusions and Perils." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Lange Scherbenske, Stefanie, und Hörnström, Lisa. "Implementing Multi-Level Governance in the Baltic Sea Region." 2013.

Lavenex, Sandra, und Schimmelfennig, Frank. EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership. Hoboken, N. J.: Taylor and Francis, 2013.

Lehti, Marko. "Baltic Region in the becoming: From the Council of the Baltic Sea States to the EU's Strategy for the Baltic Region." Lithuanian Foreign Policy Review 22 (2009): 9–27.

Lehti, Marko. "Why we need Baltic Sea Area: critical analysis of interests, motivation and visions." Vilnius, 2008. www.lfpr.lt/uploads/File/forum/Lehti.pps., Zugriff im Juni 2012.

Lindholm, Andreas. "EU Strategy for the Baltic Sea Region." 2009. http://slideplayer.com/slide/740518/, Zugriff im Dezember 2013.

Lorenzen, Uwe, und Peter Fjerring. "Consultation – EU Strategy for the Baltic Sea Region Contribution from Local Government Denmark." 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/baltic/doc/govern/localgovernmentdenmark.pdf, Zugriff im Juni, 2012.

Verlag Dr. Kovač

Lukesch, Robert, Payer, Harald, und Rabenau, Jutta. „Abschlussbericht Modul 1. Ländliche Entwicklung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems". 2006. http://www.regionenaktiv.de/03_ergebnisse_de.html, Zugriff im Juni 2012.

Lütgenau, Stefan. "Civil Society participation in the European Danube Strategy." In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010.

Macleod, Gordon, und Jones, Martin. "Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'?" Regional Studies 41, Nr. 9 (2007): 1177–1191.

Mamadouh, Virginie. "The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union: the first 50 years." Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 92, Nr. 4 (2001): 420–436.

Manners, Ian, und Whitman, Richard. "The 'difference engine': constructing and representing the international identity of the European Union." Journal of European Public Policy 10, Nr. 3 (2003): 380–404.

Marks, Gary, und Hooghe, Liesbet. "Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-Level Governance." American Political Science Review 97, Nr. 2 (2003): 233–243.

Marks, Gary. "Structural Policy and Multi-level Governance in the EC." In: The Maastricht debates and beyond, hg. v. Alan W. Cafruny und Glenda G. Rosenthal. Boulder, Colo, Burnt Mill, Harlow, England: L. Rienner Publishers; Longman, 1993.

Martens, Karel. "Actors in a Fuzzy Governance Environment." In: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter. Aldershot, England, Burlington, VT: Ashgate, 2007.

Martin, Deborah, McCann, Eugene, und Purcell, Mark. "Space, Scale, Governance." Journal of Urban Affairs 25, Nr. 2 (2003): 113–121.

Martinsson, Jan, Gunnarson, Fredrik, und Bergsträm, Anders. "Report from HA Involve: Stakeholders in the EUSBSR." 2013.

Martinsson, Jan. "Horizontal Action Leader Involve: Multi-level Governance in the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. An actor's mapping perspective." 2013.

Martinsson, Jan. "Inquiry directed to the Priority Area Coordinators." 2013.

Mayntz, Renate. „Governance im modernen Staat". In: Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, hg. v. Arthur Benz. Wiesbaden, 2004.

Mayntz, Renate. „Von der Steuerungstheorie zur Global Governance". In: Governance in einer sich wandelnden Welt, hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Verlag Dr. Kovač

McCann, Eugene J. "Framing Space and time in the city: urban policy of spatial and temporal scale." Journal of Urban Affairs 25, Nr. 2 (2003): 159–178.

Meadowcroft, James. "Politics and Scale: some implications for environmental governance." Landscape and Urban Planning 61, 2/4 (2002): 169–179.

Meier, Kenneth J., und Nigro, Lloyd G. "Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives." Public Administration Review 36, Nr. 4 (1976): 458.

Metzger, Jonathan, und Schmitt, Peter. "When soft spaces harden: the EU strategy for the baltic Region." Environment and Planning A 44, Nr. 2 (2012): 263–280.

Miller, Donald. "Indicators in the Context of Fuzzy Planning." In: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter. Aldershot, England, u. Burlington, Vt.: Ashgate, 2007.

Mirwaldt, Katja, McMaster, Irene, und Bachtler, John. "The Concept of Macro-Regions. Practise and Prospects." 2010.

MUDTCEU – Ministers of Urban Development and Territorial Cohesion of the European Union. "Territorial State and Perspective of the European Union: Toward a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions, Based on the Scoping Document discussed by Ministers at their Informal Ministerial Meeting in Luxembourg in May 2005, A Background Document for the Territorial Agenda of the European Union," http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005296/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf, Zugriff im März 2010.

Müller, Bernhard, Wiechmann, Thorsten, Scholl, Wolfgang, Bachmann, Thomas, und Habisch, André. Kommunikation in regionalen Innovationsnetzwerken. München [u.a.]: Hampp, 2002.

Müller, Martin. "Opening the black box of the organization: Socio-material practices of geopolitical ordering." Political Geography 31, Nr. 6 (2012): 379–388.

Murdoch, Jonathan. "The spaces of actor-network theory." Geoforum, Nr. 29 (1998): 357–374.

N., A. "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: Alignment of funding towards the EU Strategy for the Danube Region." Ref. Ares(2011)1255392 – 23/11/2011.

N., A. "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: The Danube Financing Framework." 2012.

N., A. "2nd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) 'Building-blocks of common understanding for setting the 2012-course' Discussion paper for the EC-NCP-PAC meeting on 30/31 January 2012 in Bucarest (non-paper prepared by Austria)." 2012.

Verlag Dr. Kovač

N., A. "3rd meeting of National Contact Points and Priority Area Coordinators: Summary of Discussion." 2013.

N., A. "Priority Area Coordinators meeting of the EUSDR: Main outcomes of work sessions." 2013.

Niederösterreichische Landeskorrespondenz. „LH Pröll: Donauraum hat wesentliche Schlüsselrolle für Europa. Informelles Außenministertreffen der Europäischen Donauraumstrategie in Sankt Pölten". Niederösterreichische Landeskorrespondenz. Press release. Sankt Pölten, October 22, 2012.

North Sea Commission. "North Sea Commission Strategy – Contributing to the Europe 2020." 2013. http://www.northseacommission.info/index.php/strategy-and-development/north-sea-region-2020, Zugriff im Dezember 2013.

Northern Dimension Partnership on Culture. http://www.ndpculture.org/home, Zugriff im November 2013.

Nussmüller, Eva. "State of play of the EU Strategy for the Danube Region." In: o.T., hg. v. Representation of the State of Baden-Württemberg to the European Union, 2013.

Offe, Claus. „Governance — ‚Empty signifier' oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?" In: Governance in einer sich wandelnden Welt, hg. v. Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

Österreichische Raumordnungskonferenz. „Kooperationsraum". http://www.oerok.gv.at/contact-point/programme-2000-2006/cadses-2000-2006/allgemein/kooperationsraum.html, Zugriff im Dezember 2013.

Ozolina, Žaneta. "Designing National Governance for Macro-Regional Strategy." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

PA 1a – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA 1a – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA10 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA10 – EUSDR. "Priority Area 10 'To Step up Institutional Capacity and Cooperation' of the European Union Strategy for the Danube Region (EUSDR): Guidelines for the Functioning of the Steering Group." 2012. http://www.danube-capacitycooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp, Zugriff im Juni 2013.

PA10 – EUSDR. "TAF-DRP – First Call. Overwiew of project ideas slected by the TAF-DRP Managing Authority." 2012. http://www.danube-capacitycooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp, Zugriff im Juni 2013.

Verlag Dr. Kovač

PA10 – EUSDR. "TAF-DSR." http://www.danube-capacitycooperation.eu/pages/technical_assistance_facility-drp, Zugriff im Juni, 2013.

PA11 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA11 – EUSDR. "Implementation Report." 2012.

PA1b – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA1b – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA2 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA2 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA3 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA3 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA4 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA4 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA5 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA5 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA6 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA6 – EUSDR. "Implementation Report." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA7 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA7 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA8 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA8 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

Verlag Dr. Kovač

PA9 – EUSDR. "Implementation Report 2012." 2012. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

PA9 – EUSDR. "Implementation Report 2013." 2013. http://www.danube-region.eu/about/key-documents, Zugriff im Dezember 2013.

Paasi, Anssi. "Europe as a Social Process and Discourse: Considerations of Place, Boundaries and Identity." European Urban and Regional Studies 8, Nr. 1 (2001): 7–28, Zugriff im Oktober 2012.

Paasi, Anssi. "Remarks on Europe's Transforming Meta-geography." Geopolitics 10, Nr. 3 (2005): 580–585.

Paasi, Anssi. "The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe." Review of International Studies 35, S1 (2009): 121.

PAC 12 – Tourism (Mecklenburg-Vorpommern). Terms of Reference: International Steering Committee. "Tourism Policy in the Baltic Sea Region," 2013.

Palmai, Zsolt. "Stakeholder involvement in the preparation process of the European Danube Strategy." In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010.

Perkman, Markus. "Cross Border Regions in Europe: Significance and Drivers of regional Cross-Border Co-Operation." European Urban and Regional Studies 10, Nr. 2 (2003): 153–171.

Perkmann, Markus. "Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions." Environment and Planning C: Government and Policy 25, Nr. 6 (2007): 861–879.

Peters, Guy B., und Pierre, John. "Governance without Government? Rethinking Public Administration." Journal of Public Administration 8, Nr. 2 (1998): 223–243.

Pieper, Cornelia. „Grußwort der Staatsministerin im Auswärtigen Amt". In: Political State of the Region Report: Dilemmas and Coherence in the Baltic Sea Region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Copenhagen, 2012.

Pike, Andy. "Editorial: Whither Regional Studies?" Regional Studies 41, Nr. 9 (2007): 1143–1148.

Porter, Geoff, und de Roo, Gert. "The End has no Merit." In: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter. Aldershot, England, u. Burlington, Vt.: Ashgate, 2007.

PricewaterhouseCoopers. "Erarbeitung einer sozioökonomischen Analyse inklusive Stärken-Schwächen-Chancen-Risikoanalyse für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2014-2020." 2012.

Verlag Dr. Kovač

http://www.europa-mv.de/cms2/Europamv_prod/Europamv/de/_Dokumente/soziokonomische_Analyse_EPLR_MV_%282014-2020%29_M-V_.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Puchinger, Kurt. "PAC 10 – State of Affairs – current activities and projects." In: o.T., hg. v. Representation of the State of Baden-Württemberg to the European Union, 2013.

Puchinger, Kurt. "Role and Tasks of the Priority Area Coordinator & Reflection on future Technical Assistance facility: Position Paper for PAC meeting in Sofia / Draft compiled by several PACs." 2013.

Puchinger, Kurt. „Stärkung des Donauraums. Impulsvortrag". Ingolstadt, 2011.

Putnam, Robert D. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." International Organization 42, Nr. 03 (1988): 427.

Radaelli, Claudio M., und Dunlop, Claire A. "Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory." Journal of European Public Policy 20, Nr. 6 (2013): 923–940.

Radzyner, Alice, Hahn, Marlene, Pucher, Jürgen, Schneidewind, Peter, und Niederbichler, Paul. "Österreich und die EU-Stratgie für den Donauraum. Erfahrungen und Perspektiven im ersten Umsetzungsjahr." 2012.

Rat der Donaustädte und -regionen und Arbeitsgemeinschaft Donauländer. "Brüsseler Vereinbarung." 2013. http://www.argedonau.at/neu/arge/protokoll/beamte/Protokoll23Sitzung/Beilage_9_Bruesseler_Vereinbarung.pdf, Zugriff im Dezember 2013.

Rat der Donaustädte und –regionen (Hg.). „Die Zusammenarbeit der Donaustädte und Regionen. Dokumente 1998–2010": Unveröffentlichtes Sammelwerk, zusammengestellt von Peter Langer.

Reinholde, Iveta. "How to govern the Stragey? Whether to Govern at all…" In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Reinicke, Wolfgang. "The Crises of Governance. Drives and Political Responses. Speech at the Central European University, 08.12.2010." Budapest, 2010.

Republic of Hungary. "Preparation of the EU strategy for the Danube region: Contribution by Hungary." http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/32BE808F-21C2-4890-9BD0-E84C552CA3A2/0/nonpaper_en.pdf, Zugriff im Mai 2013.

Republic of Serbia. "Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an overall European Strategy for the Danube Region: NON-PAPER (2nd contribution)." http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.dunavskastrategija.rs%2Finclude%2Fdocs%2Frs_contribution_2_en.doc&ei=qJm2U4e8FbT64QS5y4H4CA&usg=AFQjCNFoT4_gewCi7dSuu0w0cp4oMDL3Z

Verlag Dr. Kovač

A&sig2=vLOQXb8hLVN2kp0fIO1hgQ&bvm=bv.70138588,d.bGE, Zugriff im Dezember 2013.

Richardson, J. J. European Union: Power and policy-making. 2. Aufl. London, New York: Routledge, 2001.

Richter, Rudolf, und Furubotn, Erik. Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen, 1999.

Rifkin, Jeremy. The European dream: How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream. New York: Jeremy P. Tarcher/Penguin, 2004.

Ritter, Ernst-Hasso, und Fürst, Dietrich. Europäische Raumentwicklungspolitik: Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold: Rhon, 2009.

Ritter, Ernst-Hasso. „Europafähigkeit der Regionen als Voraussetzung für einen Wettbewerb der Regionen in Europa". In: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Löb Stephan. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Ritter, Ernst-Hasso. „Europäische Planungsverfahren". In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005.

Roggeri, Alain. "Embedding EUSBSR in 2014–2020 Programming period." Vilnius, 2012.

Rostoks, Tom. "In Place of an Introduction." In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

Rüb, Friedbert W. „Die Zeit der Entscheidung. Kontingenz, Ambiguität und die Politisierung der Politik". Hamburg Review of Social Science 1, Nr. 1 (2006): 1–34.

Rüb, Friedbert W. "Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik". In: Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2. Aufl., hg. v. Klaus Schubert. München: Oldenbourg, 2009.

Ryba, Jacek. "EU Strategy for the Baltic Sea Region, or how to assure a successof the presidency." 2009. http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP%5Cfiles.nsf/0/2ACB93B04657A47DC1257681003E73D1/$file/Analytical_Paper_Series_22_2009.pdf?Open, Zugriff im Januar 2012.

Salines, Marion. "Success Factors of Macro-Regional Cooperation: The Example of the Baltic Sea Region." Bruges Political Research Papers 12/2010, 2010.

Samecki, Pawel. "Macro-regional strategies in the European Union: Concept Paper by the Commissioner responsible for the regional policy." 2009. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/DG_Regio_concept_paper__Macro-regional_strategies_in_the_EU_Sept09.pdf, Zugriff im Juni 2012.

Verlag Dr. Kovač

ScanBalt, Wolfgang Blank, und Peter Frank, "Concerning the Action Plan, European Union Strategy for the Baltic Sea Region." Letter to Johannes Hahn, EUSBSR Team, DG Regio, High Level Group, PACs, F.P.L., PAC Focal Points, National and Regional Authorities, September 21, 2012.

Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd, und Schnabel, Fritz. Politikverflechtung, 1976.

Schmitt, Peter, van Well, Lisa, Lange-Scherbenske, Stefanie, und Reardon, Mitchell. "EPSON TANGO – Territorial Approaches for New Governance: Draft Final Report I Verion 30/06/2013." 2013. http://www.nordregio.se/en/ Nordregio-Research/Territorial-Approaches-to-New-Governance-EPSON-TANGO/2013, Zugriff im November 2013.

Schneider, Gábor, und Stefan August Lütgenau. „Tapping the full potential of Macro Regional Strategies: Enhanced bottom-up participation and Multi-Level Governance in the Baltic and Danube Macro-Regional Strategies. Commentary on the Added Value Report of the European Union." http://www.danubestrategy.eu/fileadmin/danube/media/Tapping_the_full_potential_of_MRS_brochure_pdf.pdf., Zugriff im Dezember 2013.

Schneidewind, Peter, Hahn, Marlene, und Radzyner, Alice. "Analysis of needs for financial instruments in the EU Strategy for the Danube Region (EUSDR): Final Report." Metis Report. Vienna, 2011.

Schön, Karl Peter. „Europäische Integration: VI. Europäische Integration und territoriale Kohäsion". In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl., hg. v. Ernst-Hasso Ritter. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2005.

Schön, Karl-Peter, und Selke, Welf. "Territoriale Agenda der EU. Ein Ansatz für ein neues Planungs- und Entwicklungsverständnis in Europa." Informationen zur Raumentwicklung, 7/8 (2007): 435–440.

Schubert, Herbert. "Netzwerkmanagement – Planung und Steuerung von Vernetzung zur Erzeugung raumgebundenen Sozialkapitals." In: Steuerung und Planung im Wandel; Festschrift für Dietrich Fürst. 1. Aufl., hg. v. Bernhard Müller, Karsten Zimmermann und Löb Stephan. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

Schwartz, Philipp. "European Territorial Co-operation funding programmes in the Baltic Sea Region: Functioning and future prospects." In: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden und Baltic Development Forum. Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013.

Schwetz, Otto. „Österreich als treibende Kraft: Eine Betrachtung aus der Perspektive der Arbeitsgemeinschaft Donauländer". IDM Info Europa, Nr. 1 (2010): 12–15.

Verlag Dr. Kovač

Schymik, Carsten, und Krumrey, Peer. „EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie: Diskussionspapier der FG 1, Stiftung Politik und Wissenschaft, 2009/05". Berlin, 2009.

Schymik, Carsten. „Modellversuch Makroregion: Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donauraum". Stiftung Politik und Wissenschaft. Berlin, 2011.

Scott, James. "Cross-border Governance in the Baltic Sea Region." Regional & Federal Studies 12, Nr. 4 (2002): 135–153.

Servillo, L., Atkinson, R., und Russo, A. P. "Territorial attractiveness in EU urban and spatial policy: a critical review and future research agenda." European Urban and Regional Studies 19, Nr. 4 (2012): 349–365.

Setzen, Florian. „Der Kommissionsentwurf zur Donauraumstrategie der Europäischen Union in der Analyse". Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, hg. v. Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011.

Siehr, Angelika. „Entdeckung der Raumdimension in der Europapolitik". Der Staat 48, Nr. 1 (2009): 75–106.

Sielker, Franziska, und Vonhoff, Katja. "An academic assessment of the evaluation of macro-regional strategies." Brüssel, 2013.

Sielker, Franziska. „Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces. Perspektiven an der Donau". Diplomarbeit, Dortmund, 2012.

Sielker, Franziska. "The EU Strategy for the Danube Region – the Emergence of Soft Spaces and the Role of Actors." Ankara, 2012.

Simmel, Georg. Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Frankfurt am Main, 1992.

Skantze, Christina. "EU 2020 and the EUSBSR: contributing to the same targets: Presented at the 3rd Working Meeting on the EU Strategy for the Baltic Sea Region." 2012.

Slezak-Warszycka, Marta. "Aims and set-up of the seed money project." Berlin, 2013.

Stead, Dominic. "European Macro-Regional Strategies and Spatial Rescaling." Paris, 2012.

Stead, Dominic. "European Macro-Regional Strategies as promoters of environmental policy rescaling and „soft" policy spaces." Passau, 2012. http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S, Zugriff im November 2012.

Stiller, Silvia, und Jan Wedemeier. „Zukunft Ostseeraum: Potenziale und Herausforderungen". 2011. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/HWWI_Policy_Report_Nr.1_Zukunft_Ostseeraum.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Verlag Dr. Kovač

Stocchiero, Andrea. "Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?", Working Papers 65/2010(ENG), 2010. http://www.cespi.it/WP/WP%2065-CeSPI%20MacroRegion%20europee%20_eng_.pdf, Zugriff im September 2014.

Stocchiero, Andrea. "The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand? Working Papers Nr. 74/2010." 2010. http://www.medgov.net/sites/default/files/WP%2074%20Stocchiero%20macroRegion.pdf, Zugriff im Januar 2012.

Stockhorst, Stefanie, und Landwehr, Achim. Einführung in die Europäische Kulturgeschichte. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, 2004.

Stoker, Gary. "Governance as theory: Five propositions." International Social Science Journal, 17–28. http://web.b.ebscohost.com.58046-0.emedia1.bsb-muenchen.de/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=0614a261-25e9-4da5-bef9-dc0bfa078ccc%40sessionmgr111&hid=118, Zugriff im Dezember 2013.

Stratenschulte, Eckart D. „Meerwert Ostsee. Die Ostseestrategie der EU – und Russland". In: Grünbuch: Politische Ökologie im Osten Europas, hg. v. Manfred Sapper. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2008.

Stratenschulte, Eckart D., und Florian H. Setzen (Hg.). Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011.

Stratenschulte, Eckart, und Despot, Andrea. „Europas neue Donauwelle: Die Donauraumstrategie der Europäischen Union". Osteuropa 60, Nr. 10 (2010): 97–116.

Stratenschulte, Eckart. „Meerwert Ostsee. Die Ostseestrategie der EU – und Russland". Osteuropa 59, Nr. 11 (2009): 71–88.

Strazay, Tomas. "The complementarity of the Danube Strategy with other Regional Initiatives in Central Europe. a view from Slovakia." In: Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon project, hg. v. Attila Ágh, Tamás Kaiser und Boglárka Koller. Budapest: "Together for Europe" Research Centre, 2010.

Sturm, Roland, und Bauer, Michael W. "Governance und Regionen. Eine theoretische Debatte". In: Regional Governance in EU-Staaten, hg. v. Roland Sturm und Jürgen Dieringer: Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, Mich., 2010.

Swedish Presidency of the European Union. "Joint Declaration on the implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region." 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/doc/stockholm_declaration.pdf, Zugriff im Dezember 2012.

Swedish Presidency of the European Union. "Work Programme for the Swedish Presidency of the EU. 1 July – 31 December 2009." 2009. http://www.

Verlag Dr. Kovač

europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/progtravpressv_/progtravpressv_en., Zugriff im Dezember 2013.

Swoboda, Hans. EU-Erweiterung entlang der Donau – Wie kann dabei die Donauraumstrategie helfen? http://hannes-swoboda.at/?p=3508, Zugriff im Juni 2013.

Szydarowski, Wiktor, und Tallberg, Pontus. "Multi-Level Governance. A European experience and key success factors for transport corridors and transborder integration areas. Task 3.2 report. Final Version." 2013.

The Visegrad Group. "The Visegrad Group: the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia | Current grant projects." 2011. http://www.visegradgroup.eu/, Zugriff im Dezember 2013.

Tobias Etzold. "In der Peripherie? Deutschlands Politik in der Ostseeregion". In: Politik im hohen Norden, hg. v. Konrad-Adenauer-Stiftung. Berlin, 2012.

Tödtling-Schönhofer, Herta, Kronberger, Angelika, und Schneidewind, Peter. „ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union? Impulspapier". 2011.

Tsebelis, George. Veto players: How political institutions work. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2002.

TU Kaiserslautern. „'Soft Spaces and Fuzzy Boundaries' – Internationale Planungssysteme". http://www.ru.uni-kl.de/ips/lehre/master-stadt-und-regionalentwicklung/abschlussarbeiten/themenvorschlaege/soft-spaces-and-fuzzy-boundaries/, Zugriff im Februar 2013.

Van der Zwet, Arno, und McMaster, Irene. „Macro Regional Strategies a Recipe for success? Comparing INTERREG and Macro-regional Strategies governance frameworks and governance dimensions." Paris, 2012.

Vanags, Alf. "Economic Integration and Cohesion in the Baltic Sea Region: A Critical Perspective From the Baltic States." Journal of Baltic Studies 42, Nr. 1 (2011): 91–102.

Vanags, Alf. "Can the EU Strategy for the Baltic Sea Region bridge the 'Great Divide'?" In: EU strategy for the Baltic Sea Region: A year after and beyond, hg. v. Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde und Toms Rostoks. Rīga: Zinātne, 2010.

VASAB. "Visions and Strategies around the Baltic Sea." http://www.vasab.org/, Zugriff im Dezember 2013.

Vitcheva, Charlina. "Embedding of the EUSBSR in European Structural and Investment Funds." Espoo, 2013.

Voogd, Henk, und Woltjer, Johan. "From Government to Governance: Actor Participation in Regional Planning." In: Fuzzy planning: The role of actors in a fuzzy governance environment, hg. v. Gert de Roo und Geoff Porter. Aldershot, England, u. Burlington, Vt.: Ashgate, 2007.

Verlag Dr. Kovač

Warncke, Kerstin. „Die Strategie der Europäischen Union für den Donauraum – Versuch einer kritischen Bewertung aus Sicht des Anrainerstaates Bayern". Diplomarbeit, Augsburg, 2012.

Weiß, Katrin. „Der Mehrwert des regionalen Wettbewerbsansatzes gegenüber dem herkömmlichen Förderansatz: Das Beipiel Regionen Aktiv". Dissertation, Dortmund, 2007. https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/24715, Zugriff im Oktober 2012.

Weltatlas, „Der Ostseeraum". https://www.welt-atlas.de/datenbank/karten/karte-1-247.gif, Zugriff im Dezember 2013

Wesley Scott, James. "The EU and 'Wider Europe': Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?" Geopolitics 10, Nr. 3 (2005): 429–454, Zugriff im Oktober 2012.

Worldbank. "Worldbank Governance Indicators." http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, Zugriff im November 2013.

Wulf, Johann-Jakob, und Dieringer, Jürgen. "The European Strategy for the Danube Region." The Hungarian Quarterly, Nr. 201: 37–44.

Wulf, Johann-Jakob. "Makroregion Donau: Eine Untersuchung über die Prozesse und Strukturen bei der Gestaltung und Implementierung der Europäischen Donauraumstrategie in den sich überlagernden Verhandlungssystemen der EU sowie eine Analyse über die institutionelle Ausgestaltung der dreifachen Negation des makroregionalen Integrationskonzeptes im Donauraum." Masterarbeit, Budapest, 2011.

Wulf, Johann-Jakob. "One Year Danube Strategy – a first prime test of territorial cohesion in the EU?" Passau, Germany, 2012. http://events.uaces.org/events/conferences/passau/paper-titles.php?initial=S, Zugriff im November 2012.

Zahariadis, Nikolaos. "Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process." Journal of European Public Policy 20, Nr. 6 (2013): 807–816.

Zahariadis, Nikolaos. Ambiguity and choice in public policy; political decision making in modern democracies. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2003.

Zeltins, Arvils, und Spruds, Andris. "Baltic solidarity: Balancing national interests, institutional settings and regional opportunities." In: Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, hg. v. Nordic Council of Ministers Norden and Baltic Development Forum. Kopenhagen: Baltic Development Forum, 2013.

Zürn, Michael. „Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz". In: Perspektiven der Governance-Forschung, hg. v. Edgar Grande und Stefan May. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Verlag Dr. Kovač

11 Verzeichnisse und Anhänge

11.1 Abbildungen

Abbildung 1: Der Donauraum 5
Abbildung 2: Der Ostseeraum. 6
Abbildung 3: Perspektiven und Komplexität in EU-Politiken 27
Abbildung 4: Spontane und verregelte Governance nach Draude 70
Abbildung 5: Dimensionen der Governance: Flexible Prozesse, funktionale Strukturen, interagierende Akteure 78
Abbildung 6: Der territoriale Zusammenhalt der EU. 93
Abbildung 7: Der CADSES-Raum 133
Abbildung 8: INTERREG-Förderräume 2007–2013 134
Abbildung 9: Governance-Prozesse der Makro-Regionalen Strategien 145
Abbildung 10: Europas „Blaue Banane“ 153
Abbildung 11: Europas polyzentrische „Weinrebe“ 156
Abbildung 12: Netzwerkmatrix der EUSBSR. 298
Abbildung 13: Geglückte vertikale und horizontale Vernetzung innerhalb einer EUSDR-PA 312
Abbildung 14: Fehlerhafte vertikale und horizontale Vernetzung innerhalb einer EUSDR-PA 314
Abbildung 15: INTERREG-VB-Programm 2014–2020 – Donauraum 320
Abbildung 16: Technical Assistance Facility for Danube Region Projects. 322
Abbildung 17: Mögliche Makro-Regionale Strategien in Europa 439
Abbildung 18: Governance-Aufbau der EUSBSR ab 2013 488
Abbildung 19: Thematischer Aufbau der EUSBSR 489

11.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Die Realisierungsdimensionen und 12 Indikatoren der territorialen Governance. 47
Tabelle 2: Territoriale und funktionale Regionen 109
Tabelle 3: Teilnahmen Annual Forum EUSBSR 303
Tabelle 4: Teilnahme der Stakeholder an den EUSDR Annual Foren. Quelle: Eigene Darstellung 315

Verlag Dr. Kovač

Tabelle 5: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 1: Coordinating actions of actors and institutions 368
Tabelle 6: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 2: Integrating policy sectors 380
Tabelle 7: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 3: Mobilising Stakeholder participation 389
Tabelle 8: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 4: Being adaptive to changing contexts. 400
Tabelle 9: Positive und negative Faktoren aus Sicht deutscher EUSDR-Akteure der Territorialen Governance-Dimension 5: Realising place-based/territorial specifities and impacts. 408
Tabelle 10: Funktion der PACs/HALs. Angaben in %. Antworten waren möglich in einer 5-Punkte-Skala. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (strongly agree) und 2 (agree) (Quelle: eigene Daten) 490
Tabelle 11: Selbstwahrnehmung der PACs/HALs (wie Tabelle 10) 490
Tabelle 12: Aufgabenspektrum der PACs/HALs. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (a lot) und 2 (quite a lot) (ansonsten wie Tabelle 10) 490
Tabelle 13: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10) 491
Tabelle 14: Effektive und effiziente Koordination/Governance-Architektur der Strategie (wie Tabelle 10) 491
Tabelle 15: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10) 491
Tabelle 16: Kommunikatives Verhalten der PACs/HALs. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (sehr oft) und 2 (oft) beim Kontaktverhalten und 1 (sehr viel) bzw. 2 (viel) bei der Gewichtung der Arguemente (ansonsten wie Tabelle 10) 492
Tabelle 17: Generelle Einschätzung der PACs/HALs in % (wie Tabelle 10) 493
Tabelle 18: Funktion der PACs (wie Tabelle 10) 493
Tabelle 19: Effektive und effiziente Koordination/Governance-Architektur der Strategie (wie Tabelle 10) 494
Tabelle 20: Selbstwahrnehmung der PACs (wie Tabelle 10) 494
Tabelle 21: Aufgabenspektrum der PACs/HALs (wie Tabelle 12) 494
Tabelle 22: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10) 494
Tabelle 23: Kommunikatives Verhalten der PACs/HALs (wie Tabelle 16) 495
Tabelle 24: Generelle Einschätzung der PACs/HALs (wie Tabelle 10) 495
Tabelle 25: Chancen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10) 496

Verlag Dr. Kovač

11.3 Anhänge

11.3.1 Anhang 1: Mailverkehr Gänzle mit PACs/HALs

Aus der Publikationsfassung entfernt, auf Anfrage beim Verfasser zugänglich.

11.3.2 Anhang 2: Mailverkehr Hertlitschka und PACs

Aus der Publikationsfassung entfernt, auf Anfrage beim Verfasser zugänglich.

11.3.3 Anhang 3: Briefverkehr Gänzle und PACs Donauraum

Aus der Publikationsfassung entfernt, auf Anfrage beim Verfasser zugänglich.

11.3.4 Anhang 4: LimeSurvey Donau

Aus der Publikationsfassung entfernt, auf Anfrage beim Verfasser zugänglich.

11.3.5 Anhang 5: LimeSurvey Ostsee

Aus der Publikationsfassung entfernt, auf Anfrage beim Verfasser zugänglich.

11.3.6 Anhang 6: Einverständniserklärung

Forschungsprojekt:
Forscher:
Interviewter:
Datum:
Ort:
Einverständniserklärung

Ich erkläre mich damit einverstanden, dass das mit mir am…von Herrn/Frau … geführte Gespräch auf Tonband aufgenommen und verschriftet werden darf in Hinblick auf die Durchführung der wissenschaftlichen Arbeit … bzw. des Projektes …

Ich erkläre mich damit einverstanden, dass das verschriftete Interview unter Beschränkung auf kleine Ausschnitte auch für Publikationszwecke verwendet werden darf. Mir wurde zugesichert, dass dabei alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse

Verlag Dr. Kovač

auf meine Person zulassen, gelöscht oder anonymisiert werden. Ich erkläre mich auch damit einverstanden, dass das verschriftete Interview unter Beschränkung auf kleine Ausschnitte ebenfalls zu Unterrichtszwecken am Institut für … der Universität … verwendet werden darf. Auch hier wurde mir zugesichert, dass dabei alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf meine Person zulassen gelöscht oder anonymisiert werden.

Ort, Datum, Unterschrift

11.3.7 Anhang 7: Zusicherung der Anonymität

Forschungsprojekt:

Forscher:

Interviewter:

Datum:

Ort:

Zusicherung der Anonymität der Aufzeichnungen – Information für die Befragten

Die Durchführung der Studie geschieht auf der Grundlage der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes. Die InterviewerInnen und alle MitarbeiterInnen im Projekt unterliegen der Schweigepflicht und sind auf das Datengeheimnis verpflichtet, d. h. sie dürfen außerhalb der Projektgruppe über die erhobenen Interviews sprechen.

Der Datenschutz verlangt, dass wir sie über unser Vorgehen informieren und Ihre ausdrückliche Genehmigung einholen, um das Interview auswerten zu können.

Die Datenschutzbestimmungen verlangen auch, dass wir Sie noch einmal ausdrücklich darauf hinweisen, dass aus einer Nicht-Teilnahme keine Nachteile entstehen. Sie können Antworten auch bei einzelnen Fragen verweigern.

Wir sichern Ihnen folgendes Verfahren zu, damit Ihre Angaben nicht mit Ihrer Person in Verbindung gebracht werden können:

Wir gehen sorgfältig mit dem Erzählten um: Wir nehmen das Gespräch auf Band auf, weil man sich so viel nicht auf einmal merken kann. Das Band wird abgetippt und Sie können die Abschrift bekommen, wenn Sie dies möchten. Die Abschrift wird nicht veröffentlicht und ist nur projektintern für die Auswertung zugänglich. Ausschnitte werden nur zitiert, sofern eine Identifikation ausgeschlossen ist. Wir anonymisieren, d. h. wir verändern alle Personen-, Ort-, Straßennamen. Berufe werden, soweit möglich, durch andere, vergleichbare Berufe ersetzt. Sofern wir Ihren

Verlag Dr. Kovač

Namen oder Ihre Telefonnummer erfahren haben, werden diese Angaben in unseren Unterlagen anonymisiert und nur bei Ihrer ausdrücklichen Zustimmung für den Projektzeitraum sicher verwahrt (für den Fall der Klärung von Rückfragen). Die von Ihnen unterschriebene Erklärung zur Einwilligung in die Auswertung wird gesondert aufbewahrt. Sie dient einzig und allein dazu, bei einer Überprüfung durch den Datenschutzbeauftragten nachweisen zu können, dass Sie mit der Auswertung einverstanden sind. Sie kann mit Ihrem Interview nicht mehr in Verbindung gebracht werden.

Wir bedanken uns für Ihre Bereitschaft, uns ein Interview zu geben!

Bei Fragen nehmen Sie bitte Kontakt auf mit dem Projektleiter auf.

Datum, Unterschrift für das Projekt.

11.3.8 Anhang 8: Briefwechsel Österreich-Rumänien

Am Ende des Buches abgedruckt.

11.3.9 Anhang 9: Interviews im Ostsee- und Donauraum – Verschlüsselt

Die Daten liegen beim Verfasser. Die Entschlüsselung kann auf Nachfrage dem Promotionskollegium vorgelegt werden. Diese Entschlüsselung ist vertraulich zu behandeln und nicht in der Öffentlichkeit zu verwenden.

11.3.10 Anhang 10: Leitfragebogen

Die Governance-Struktur in den Makro-Regionalen Strategien der Europäischen Union im Ostseeraum und an der Donau

Leitfragenkatalog

Verantwortlich:

Johann-Jakob Wulf / Ph.D. student / Andrássy University Budapest /, Ph.D. School / Pollack Mihaly tér 3, 1088 Budapest, Hungary

Einstieg:

1. Als erstes interessiert mich, was sie unter einer Makro-Region verstehen. Erzählen Sie mir doch bitte, was sie unter einer FMR, diesem neuen Instrument auffassen?
   a. Was bringen Sie noch mit FMR zusammen
   b. Welchen Mehrwert hat diese Strategie eigentlich aus Ihrer Sicht?

Verlag Dr. Kovač

c. Wie gehen denn die deutschen Länder mit diesem neuen Instrument der Makro Regionalen Strategien um?

2. Erzählen Sie mal so, wie Sie PAC geworden sind.

a. Versetzen Sie sich doch bitte nochmal in die damalige Situation. Wie ist die Strategie auf Ihrem Schreibtisch gelandet?

Offene Fragen – Governance-Akteure:

1. Sprechen Sie sich mit anderen deutschen Teilnehmern der Makro Regionalen Strategien ab?
2. Mit welchen anderen Ebenen arbeiten Sie viel zusammen?
3. Wofür sollte denn mehr Zeit da sein?
4. Beschreiben Sie doch mal Ihre Arbeit als PAC
5. Von wem werden Sie in Ihrer Arbeit unterstützt?
6. Wie unabhängig sind Sie als PAC?
7. Wie oft tauschen Sie sich mit Ihrem CO-PAC aus?

Offene Fragen – Governance-Leistung – man selbst und die Anderen

8. Für wen machen Sie Ihre Arbeit, wer ist Ihre Zielgruppe?
9. Wie und von wem wurde diese Zielgruppe festgelegt?
10. Von wem wurden die Projekte denn ausgesucht?
11. Finden Sie, dass das die richtigen Ziele sind? (Decken Sie alle Empfänger ab bzw. wen sollten Sie noch abdecken?) Finden Sie, dass der Aktionsplan eine gute Grundlage für die Zusammenarbeit in Ihrer Makro-Regionalen Strategie ist?
12. Welchen Einfluss haben die PACs denn so auf die Projekte?
13. Wie laufen denn die Projekte eigentlich so? Woran machen Sie fest, ob ein Projekt erfolgreich ist?
14. Was meinen Sie wohl, wie ihre Arbeit in ihrem Ministerium aufgenommen wird?
15. Was muss man tun, um von Ihnen Hilfe zu bekommen?
16. Gibt es bereits konkrete Entscheidungen von den Makro-Regionalen Strategien, die Einfluss auf die Regierungsgeschäfte in ihrem BL hatten?

Offene Fragen – Governance-Institutionen:

17. Wie läuft die Arbeitsverteilung in Ihren PAs denn so ab?

Verlag Dr. Kovač

18. Haben sich bestimmte Entscheidungsfindungsprozesse bewährt?
19. Welche Koordinationsmechanismen haben sich in Ihrer PA bewährt?
20. Wo sehen sie noch Potentiale für die Makro Regionalen Strategien?
21. Hat sich die Kooperation bei den PAs im Laufe der Zeit geändert?
22. Finden Sie, dass die Makro Regionalen Strategien effektiv gesteuert werden?
23. Finden Sie, dass die Makro Regionalen Strategien effizient gesteuert werden?
24. Wie koordinieren Sie die Anliegen in Ihrer PA innerhalb Ihres Ministeriums?
25. Wissen Sie, wie das andere Makro-Regionale Strategie Staaten machen?
26. Hat Deutschland einen Vorteil, da hier die Regionen direkt involviert sind?
27. Wie läuft die Koordination mit den anderen Ebenen in den Makro Regionalen Strategien?
28. Wem müssen Sie von Ihrer Arbeit berichten?
29. Wie stehen Sie mit den beteiligten Akteuren in Kontakt?
30. Was ist die Aufgabe von Ihren Steering Groups?
31. Welche Länder haben einen großen Einfluss auf Ihre PA?
32. Was machen Sie, wenn ein Partner nicht „gut" mitarbeitet?
33. Haben Sie Ihre PA schon einmal evaluiert? Was konnten Sie nach der Evaluation ändern?
34. Gab es vor der Arbeit Ihrer PA einen Zielerreichungskatalog?
35. Haben Sie gemeinsame Ideen und Erwartungen mit Ihrem CO-PAC formuliert?
36. Wie unabhängig sind Sie in Ihrer Arbeit?
37. Haben Sie Beziehungen zu anderen PACs/SG Member in Deutschland?
38. Wie glauben Sie, könnte man das Political Committment in Ihrem Bundesland erhöhen?

Offene Fragen – Governance-Raum:

39. Welche Projekte sind bei Ihnen wichtig? Welche nicht?
40. Gibt es Spannungen bei den unterschiedlichen Akteuren in Ihrer PA?

Verlag Dr. Kovač

41. Finden Sie, dass es Lücken im Aktionsplan der Makro Regionalen Strategien gibt?

42. Welchen Einfluss haben Sie wirklich in der Beeinflussung von anderen Ministerien in anderen Ländern?

43. Wer profitiert eigentlich von den Makro Regionalen Strategien?

44. Wie sortieren Sie Ihre Informationen?

Abschluss: Von meiner Seite wäre es das dann. Herzlichen Dank, dass sie sich die Zeit für das Interview genommen haben. Bevor wir jetzt zum Ende kommen:

Jetzt haben wir viel besprochen. Fällt ihnen sonst noch etwas ein, das bisher im Interview noch nicht zur Sprache gekommen ist?

Verlag Dr. Kovač

11.3.11 Anhang 11: Die Verteilung der PAs/HAs in der EUSBSR

Priority Area	Coordinator(s)	Number of actions	Number of flagship projects (incl. Potentials)
PA Agri – Reinforcing sustainability of agriculture, forestry and fisheries	Finland / Lithuania / Sweden	7	11
PA Bio – Preserving natural zones and biodiversity, including Fisheries	Germany	2	4
PA Crime – Fighting cross-border crime	Finland / Lithuania	2	4
PA Culture – Developing and promoting teh common culture and cultural identity	Schleswig-Holstein (Germany) / Poland	5	13
PA Education – Developing innovative education and youth	Hamburg (Germany) / Norden Association (in Sweden)	7	11
PA Energy – Improving the access to, and the efficiency and security of the energy markets	Denmark / Latvia	2	9
PA Hazards – Reducing the us e and impact of hazardous substances	Sweden	4	6
PA Health – Improving and promoting people's health, ncluding its social aspects	Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being	3	6
PA Innovation – Exploiting the full potential of the region in research and innovation	Sweden / Poland	1	6
PA Internal Market – Removing hindrances to the internal market	Estonia	3	4
PA Nutri – Reducing nutrient in puts to the sea to acceptable levels	Finland / Poland	6	7
PA Safe – To become a leading region in maritime safety and security	Denmark / Finland	7	8
PA Secure – Protection from emergencies and accidents on land	Sweden / the Council of the Baltic Sea States (CBSS) Secretariat	3	6
PA Ship – Becoming a model region for clean shipping	Denmark	1	6
PA SME – Promote entrepreneurship and strengthen the growth of SMEs	Denmark	4	9
PA Tourism – Reinforcing cohesiveness of the macro-region through tourism	Mecklenburg-Vorpommern (Germany)	2	5
PA Transport – Improving internal and external transport inks	Lithuania / Sweden	4	5
HA Involve – Strengthening multi-level governance including involving civil society, business and academia	Region Västerbotten and Kalmar / the Baltic Sea NGO Network	8	5
HA Neighbours – To increase the co-operation with neighbouring countries to tackle joint challenges in the Baltic Sea Region	City of Turku (Finland) / the Council of Baltic Sea States Secretariat	8	14
HA Promo – Boosting joint promotion and regional identity building actions	Baltic Metropoles Network / Baltic Development Forum	2	2
HA Spatial Planning – Encouraging the use of Maritime and Land-based Spatial Planning in all Member States around the Baltic Sea and develop a common approach for cross-border cooperation	VASAB / HELCOM	-	1
HA Sustainable development and bio-economy	Council of Baltic Sea States Secretariat for sustainable development / Nordic Council of Ministers for bio-economy	3 for sustainable Development, none further specified for bio-economy	10 for sustainable development, 3 for bio-economy

Verlag Dr. Kovač

11.3.12 Anhang 12: Die Verteilung der PAs/HAs in der EUSDR

Priority Area	Coordinator(s)	Number of actions	Number of projects
PA To improve mobility and multimodality Inland waterways	Austria/Romania	10	9
PA Rail, road and airtransport	Slovenia/Serbia	7	6
PA To encourage more sustainable energy	Hungary/Czech Republic	17	10
PA To promote culture and tourism, people to people contacts	Bulgaria/Romania	14	20
PA To restore and maintain the quality of waters	Hungary/Slovakia	14	7
PA To manage environmental risks	Hungary/Romania	8	11
PA To preserve biodiversity, landscapes and the quality of air ans soils	Germany (Bavaria)/Croatia	16	13
PA To develop the knowledge society through research, education and information technologies	Slovakia/Serbia	8	12
PA To support the competitiveness of enterprises, including cluster development	Germany (Baden-Württemberg)	7	10
PA To invest in people and skills	Austria/Moldova	8	7
PA To step up institutional capacity and cooperation	Austria/Slovenia	9	8
PA To work together to promote security and tackle organised and serious crime	Germany/Bulgaria	11	10

11.3.13 Anhang 13: Aufbau der EUSBSR

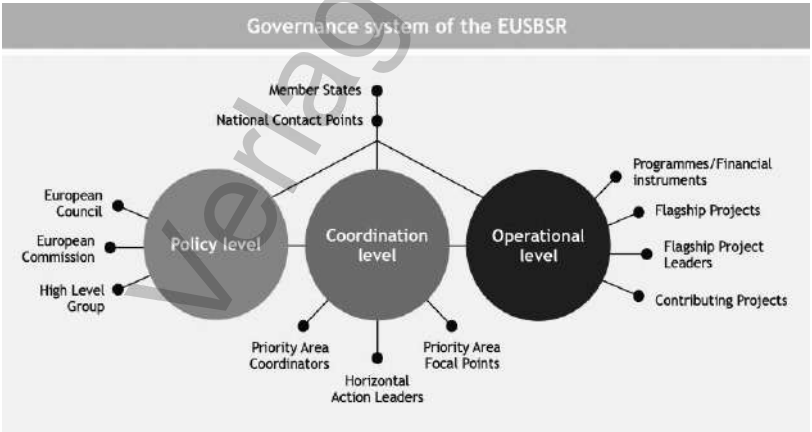


Abbildung 18: Governance-Aufbau der EUSBSR ab 2013

Verlag Dr. Kovač

11.3.14 Anhang 14: Aufbau der EUSDR

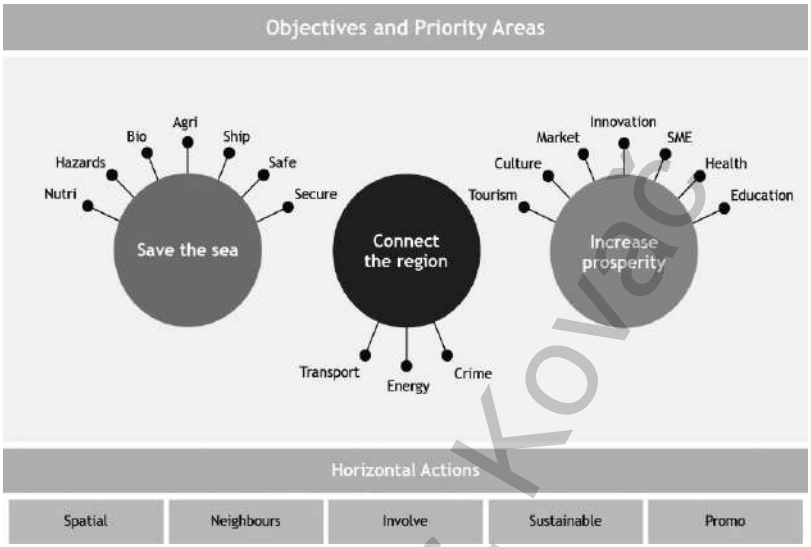


Abbildung 19: Thematischer Aufbau der EUSBSR

Verlag Dr. Kovač

11.3.15 Anhang 15: Online-Befragung der PACs/HALs

Funktion	EUSBSR PAC/HAL
Information and knowledge provider	75
Manage the macro-region according to Action Plan	65
Moderate the interests in the macro-region	55
Mediate conflicts in the macro-region	20
Advocate of the MR	50

Tabelle 10: Funktion der PACs/HALs. Angaben in %. Antworten waren möglich in einer 5-Punkte-Skala. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (strongly agree) und 2(agree) (Quelle: eigene Daten)

Selbstwahrnehmung	EUSBSR PAC/HAL
Independent expert	20
Representative of my unit and/or department	50
Representative of my country's government	40
Representative of my region's government	10
Representative of my macro-region	55

Tabelle 11: Selbstwahrnehmung der PACs/HALs (wie Tabelle 10)

Aufgabenspektrum	EUSBSR PACs/HALs
Drafting documents	45
Providing scientific, technical, legal advice	21
Giving general advice	55
Providing background information	63
Meeting/contacting people and networking	75
Project development and management	45
Finding financial resources	25

Tabelle 12: Aufgabenspektrum der PACs/HALs. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (a lot) und 2 (quite a lot) (ansonsten wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Größte Herausforderung der PACs/HALs	EUSBSR PACs/HALs
Lack of financial resources	80
Lack of political commitment	80
Deficiency in communication	55
Complexity	30
Lack of expertise	0
Lack of interest among the stakeholders/multipliers/general public	35

Tabelle 13: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10)

Effektive und effiziente Koordination / Governance-Architektur der Strategie	EUSBSR PACs/HALs
Within your priority area/horizontal action	60
Between the priority areas/horizontal actions	30
With European institutions	35
With other organizations	10
With national administrations	25
With regional administrations	20
With local administrations	5
Governance architecture within your priority area/horizontal action	45
Governance architecture in general	40

Tabelle 14: Effektive und effiziente Koordination/Governance-Architektur der Strategie (wie Tabelle 10)

Größte Chancen der PACs/HALs	EUSBSR PACs/HALs
Increase of political commitment, sense of ownership	55
Raised awareness of macro-regional needs	65
Improvement of quality of project proposals	50
Improvement of implementation of projects	40
Improvement of absorption of funds	25

Tabelle 15: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Kommunikatives Verhalten	Kontaktverhalten (Mail, Telefon etc.)	Gewichtung der Argumente
European Commission	60	100
Other EU institutions	15	40
National contact points	40	70
Co-PAC/HAL	65	80
Other PACs/HALs (from your own EU macro-region)	50	55
Other PACs/HALs (from other EU macro-region)	0	15
Members of Steering Group (own priority/action)	50	65
Members of Steering Group (other priority/action)	5	15
Civil society	45	40
National government	65	90
Subnational authorities	55	40
Municipal authorities	25	30
International organizations in macro-regions (e.g. HELCOM, ICPDR, etc.)	50	70
Universities/research institutes	45	50

Tabelle 16: Kommunikatives Verhalten der PACs/HALs. Die hier präsentierten Angaben verbinden die Angaben 1 (sehr oft) und 2 (oft) beim Kontaktverhalten und 1 (sehr viel) bzw. 2 (viel) bei der Gewichtung der Argumente (ansonsten wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Generelle Einschätzung der PACs/HALs	EUSBSR PACs/HALs
Macro-regional Strategies are a useful tool to tool to enhance regional cooperation and cohesion	95
Macro-regional Strategies are a useful tool to make better use of structural funding	50
Macro-regional Strategies should cover the whole "EU-Territory"	*20*
Macro-regional Strategies should have their own funding resources	65
Macro-regional Strategies will improve EU governance	75
The implementation of Macro-Regional Strategies will be enhanced within the new 2014-2020 period	70
The decision making process is mainly influenced by the interests of the "old" (prior to 2004) EU Member States	15
The "new" (post 2004] EU Member States have little influence on the PA/HA and SG decision-making process	10
The non-EU countries have little influence on the PA/HA and SG decision-making process	55
Macro-regional strategies have overall a positive impact on the unity of the European Union	75

Tabelle 17: Generelle Einschätzung der PACs/HALs in % (wie Tabelle 10)

Funktion	EUSDR PAC
Information and knowledge provider	82
Manage the macro-region according to Action Plan	64
Moderate the interests in the macro-region	27
Mediate conflicts in the macro-region	0 0
Advocate of the MR	64

Tabelle 18: Funktion der PACs (wie Tabelle 10)

Mag. Dr. Kovač

Effektive und effiziente Koordination / Governance-Architektur der Strategie	EUSDR PAC
Within your priority area/horizontal action	82
Between the priority areas/horizontal actions	46
With European institutions	27
With other organizations	27
With national administrations	36
With regional administrations	18
With local administrations	0 0
Governance architecture within your priority area/horizontal action	55
Governance architecture in general	27

Tabelle 19: Effektive und effiziente Koordination/Governance-Architektur der Strategie (wie Tabelle 10)

Selbstwahrnehmung	EUSDR PAC
Independent expert	27
Representative of my unit and/or department	37
Representative of my country's government	64
Representative of my region's government	37
Representative of my macro-region	73
Representative of the European Union	28

Tabelle 20: Selbstwahrnehmung der PACs (wie Tabelle 10)

Aufgabenspektrum	EUSDR PAC
Drafting documents	64
Providing scientific, technical, legal advice	18
Giving general advice	36
Providing background information	55
Meeting/contacting people and networking	73
Project development and management	32
Finding financial resources	18

Tabelle 21: Aufgabenspektrum der PACs/HALs (wie Tabelle 12)

Größte Herausforderung der PACs	EUSDR PACs
Lack of financial resources	82
Lack of political commitment	55
Deficiency in communication	37
Complexity	64
Lack of expertise	18
Lack of interest among the stakeholders/multipliers	37

Tabelle 22: Herausforderungen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Kommunikatives Verhalten	Kontaktverhalten (Mail, Telefon etc.)	Gewichtung der Argumente
European Commission	18	91
Other EU institutions	9	55
National contact points	36	73
Co-PAC/HAL	54	73
Other PACs/HALs (from your own EU macro-region)	27	64
Other PACs/HALs (from other EU macro-region)	0	27
Members of Steering Group (own priority/action)	18	82
Members of Steering Group (other priority/action)	0	18
Civil society	18	46
National government	55	91
Subnational authorities	46	46
Municipal authorities	9	18
International organizations in macro-regions (e.g. HELCOM, ICPDR, etc.)	18	64
Universities/research institutes	27	55

Tabelle 23: Kommunikatives Verhalten der PACs/HALs (wie Tabelle 16)

Generelle Einschätzung der PACs	EUSDR PACs
Macro-regional Strategies are a useful tool to tool to enhance regional cooperation and cohesion	82
Macro-regional Strategies are a useful tool to make better use of structural funding	55
Macro-regional Strategies should cover the whole "EU-Territory"	73
Macro-regional Strategies should have their own funding resources	73
Macro-regional Strategies will improve EU governance	73
The implementation of Macro-Regional Strategies will be enhanced within the new 2014-2020 period	73
The decision making process is mainly influenced by the interests of the "old" (prior to 2004) EU Member States	27
The "new" (post 2004] EU Member States have little influence on the PA/HA and SG decision-making process	18
The non-EU countries have little influence on the PA/HA and SG decision-making process	55
Macro-regional strategies have overall a positive impact on the unity of the European Union	73

Tabelle 24: Generelle Einschätzung der PACs/HALs (wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Größte Chancen der PACs	EUSDR PACs
Increase of political commitment and sense of ownership	82
Raised awareness of macro-regional needs	73
Improvement of quality of project proposals	27
Improvement of implementation of projects	27
Improvement of absorption of funds	18

Tabelle 25: Chancen der institutionellen Ausgestaltung (wie Tabelle 10)

Verlag Dr. Kovač

Folgeseiten: Briefwechsel zu Anhang 8

June 12, 2008

H.E. Mr. José Manuel Barroso
President
European Commission

Dear President Barroso,

The present letter comes as a formal demarche of the Austrian and Romanian Governments regarding the further development of the Danube basin as integral part of the EU policies, considering the growing importance of the region following the 2007 enlargement.

The acknowledgement of the Danube's importance for the EU is mainly reflected by the recognition of Danube as the Pan European Transport Corridor VII and as an important component of the TEN-T Priority Axis 18 - the Rhine/ Meuse–Main–Danube inland waterway axis, as well as by the implementation of the NAIADES action program regarding inland waterway transport.

Since 2002, Austria and Romania, together with the European Commission and the Stability Pact for South East Europe have shown their commitment towards fostering the development of this region by setting up the Danube Cooperation Process (DCP). The importance of the Danube is also reflected by several other cooperation structures, such as the Danube Commission and the International Commission for the Protection of Danube, comprising an economic, transportation or environmental dimension. Further regional cooperation formats where the European Commission is actively involved, such as the SEECP, RCC or SECI, have Danube issues on their agenda.

Danube is also a link between the EU and neighboring countries with different contractual relations with the Union which can be used as a stimulus for regional integration and the strengthening of their European perspective. Therefore, countries like Serbia or Republic of Moldova can highly benefit from an enhanced approach of this binding element. In this context, it is worth mentioning that the Declaration adopted in 2006, following the second Pan-European Conference on Inland Waterway Transport, has shown the willingness of non EU members to follow the NAIADES action program.

Considering this state of facts, we believe that the time has come for a new impetus to be given by the European Commission to the cooperation in the Danube basin aimed at streamlining the goals and the short term deliverables to be achieved.

We welcome and encourage the streamlining efforts initiated by Dr. E. Brusis in the context of regional cooperation and we hope it will continue to play a

Vedran Kovač

important role in the context of Danube agenda. At the same time, we support the work initiated by Ms. Karla Peijs, Special Coordinator for Inland Waterways.

We submit to your attention our interest that Danube related projects be considered with a higher priority on the Community's agenda focusing on three main themes:

- sustainable economic development in the region - based on the promotion of the business environment, mainly the SME and tourism sectors;
- the development of the Danube as an important transportation axis; in due consideration of the "Guiding Principles for the Development of Inland Navigation and Environmental Protection in the Danube River Basin" jointly adopted by the International Commission for the Protection of the River Danube, the Danube Commission and the International Sava River Basin Commission ;
- environmental protection and development of efficient intervention mechanisms capable of preventing and combating the effects of extreme natural phenomena and pollution across boundaries.

Given the necessary efforts and resources needed, progress on these issues will depend on the active involvement of Danube EU member states in advocating the importance of this region for the Union.

In order to increase the effectiveness of a strengthened European cooperation regarding the Danube agenda we appeal to your personal support for designating a European Commission coordinator for the promotion of sustainable development projects in the Danube region, who could as well cooperate with the Danube Cooperation Process.

Furthermore, we count on your support in promoting those Danube related projects that could stimulate the interest of business community and political leadership in Serbia towards the benefits of European integration.

Last but not least, we would appreciate your recommendation to the appropriate EC structures in convening, this year, a meeting of the states from the Danube basin, under the aegis of the European Commission, in order to discuss deliverable projects that could be financially supported through the various European instruments. The presence of international financial institutions at this meeting could be instrumental.

Wishing to make a first contribution to the efforts of identifying efficient projects to be developed in the Danube region, following consultations among our experts, we propose the projects below:

- a River Information Services common framework, implementing the principles laid down in the Directive 2005/44/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on harmonized river information services on inland waterways in the Community;
- a feasibility study for a comprehensive improvement of fairway conditions in order to achieve continuous navigability on the Danube with vessels of 2.5 m draught during 300 days a year.

Version for Web

- a Disaster Preparedness and Prevention Initiative for the entire Danube region based on and improving the model of the Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South-East Europe launched under the Stability Pact;
- a Danube network of institutions that can offer specific training in the fields of environment protection, tourism and SMEs tailored to the Danube regional opportunities.

We are convinced that with the contribution of the Commission and other member states we will be able to draw a short-list of projects to be implemented in the following years. Having learned from the less positive experience of project implementation within the existing Danube cooperation initiatives, an essential element for the success of this endeavor will be a clear allocation of existing funds and the focused implementation of the selected projects. We therefore count on the support of the Commission experts for a firm and pragmatic selection and efficient implementation of workable projects.

We will highly value your contribution and look forward to your answer regarding these matters of EU importance.

Sincerely,

Dr. Alfred Gusenbauer
Federal Chancellor
Austria

Călin Popescu-Tăriceanu
Prime Minister
Romania

Verlag Dr. Kovač

Verlag Dr. Kovač

Aus unserem Verlagsprogramm:

Jesko Petersen
European Territorial Governance
Methode europäischer Raumentwicklung
Hamburg 2016 / 410 Seiten / ISBN 978-3-8300-8892-9

Bernard Wiśniewski, Pawel Kobes & Gerald G. Sander (eds.)
Security and Law in the Cognitive and Utilitarian Context
Hamburg 2015 / 226 Seiten / ISBN 978-3-8300-8717-5

Pawel Kobes (ed.)
Juvenile Proceedings – Today and Tomorrow
Hamburg 2015 / 266 Seiten / ISBN 978-3-8300-8593-5

Gunter Deuber / Gerald G. Sander (Hrsg.)
Orientierung in der Europäischen Staatsschuldenkrise
Hamburg 2015 / 196 Seiten / ISBN 978-3-8300-8488-4

Christoph Adler
Die Europäische Union als Förderer einer verantwortungsvollen Regierungsführung in der östlichen Nachbarschaft
Wirkungsmechanismen und Grenzen am Beispiel der Antikorruptionspolitik gegenüber der Ukraine
Hamburg 2015 / 128 Seiten / ISBN 978-3-8300-8468-6

Bernard Wiśniewski, Pawel Kobes & Gerald G. Sander (eds.)
Challenges Towards Security and Delinquency in the 21st Century
Hamburg 2014 / 272 Seiten / ISBN 978-3-8300-8123-4

Marina Wagnerová & Gerald G. Sander (Hrsg.)
Die Rechtssprache in der internationalen Diskussion
Hamburg 2013 / 284 Seiten / ISBN 978-3-8300-6971-3

Pawel Kobes, Gerald G. Sander & Bernard Wiśniewski (Hrsg./eds.)
Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik in Europa / Common Defence and Security Policy in Europe
Hamburg 2013 / 190 Seiten / ISBN 978-3-8300-6988-1

Isabel Taylor
Domestic Minority Recognition and European Law
The Legal Background to the Roma's Dilemma
Hamburg 2013 / 172 Seiten / ISBN 978-3-8300-6149-6

Verlag Dr. Kovač

VERLAG DR. KOVAČ
FACHVERLAG FÜR WISSENSCHAFTLICHE LITERATUR
Postfach 570142 · 22770 Hamburg · www.verlagdrkovac.de · info@verlagdrkovac.de

Verlag Dr. Kovač