



Ellen Bos | Christina Griessler | Christopher Walsch [Hrsg.]

Die EU-Strategie für den Donauraum auf dem Prüfstand

Erfahrungen und Perspektiven



Nomos

facultas



ANDRÁSSY
UNIVERSITÄT
BUDAPEST

Das Erscheinen des Bandes wurde gefördert:

von der Autonomen Region Trentino-Südtirol



REGIONE AUTONOMA TRENINO-ALTO ADIGE
AUTONOME REGION TRENTINO-SÜDTIROL
REGION AUTONOMA TRENTIN-SÜDTIROL

vom netPOL-Netzwerk Politische Kommunikation.

netPOL
INTERNATIONALES UND INTERUNIVERSITÄRES NETZWERK
POLITISCHE KOMMUNIKATION

Andrássy Studien zur Europaforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Michael Anderheiden, Lehrstuhl für
Europäisches Öffentliches Recht und seine Grundlagen

Prof. Dr. Ellen Bos, Lehrstuhl für Vergleichende
Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa
in der EU

Prof. Dr. Martina Eckardt, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Hendrik Hansen, Lehrstuhl für Internationale und
Europäische Politik, Verwaltungswissenschaft

Dr. habil. Georg Kastner, Lehrstuhl für Geschichte

Prof. Dr. András Masát, Lehrstuhl für Angewandte
Kulturwissenschaft

Band 18

Ellen Bos | Christina Griessler
Christopher Walsch [Hrsg.]

Die EU-Strategie für den Donauraum auf dem Prüfstand

Erfahrungen und Perspektiven



Nomos



© Coverpicture: Lánchíd, Sherad, <http://www.orszagalbum.hu/kep.php?p=1>,
02.10.2012

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

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-1746-0 (Print)
978-3-8452-6092-1 (ePDF)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-1746-0 (Print)
978-3-8452-6092-1 (ePDF)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Bos, Ellen / Griessler, Christina / Walsch, Christopher
Die EU-Strategie für den Donauraum auf dem Prüfstand
Erfahrungen und Perspektiven
Ellen Bos / Christina Griessler / Christopher Walsch (eds.)
312 p.
Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-1746-0 (Print)
978-3-8452-6092-1 (ePDF)

ISBN 978-3-7089-1348-3 (facultas Verlag, Wien)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the editors.

Inhalt

Einführung	9
<i>Ellen Bos, Christina Griessler, Christopher Walsch</i>	

Teil I EU-DONAURAUMSTRATEGIE – GRUNDLAGEN UND EUROPAKONZEPTE	17
-------------------------------------------------------------------------	----

Potenziale makroregionaler Strategien für die Europäische Integration	19
<i>Ellen Bos</i>	

Warum fördert die EU die Entstehung und Umsetzung von makroregionalen Strategien?	43
<i>Wolfgang Streitenberger</i>	

Macro-regions as new territorial forms of differentiated integration in the European Union	51
<i>Boglárka Koller</i>	

Governance der EU-Donauraumstrategie – Eine Analyse der Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Kooperation aus Sicht der Akteure	73
<i>Franziska Sielker</i>	

The chances of Central Europe becoming a macro-region. Incentives and impediments	95
<i>Christopher Walsch</i>	

Die makroregionale EU-Strategie für den Donauraum und ihr Beitrag zur regionalen Zusammenarbeit der Staaten des westlichen Balkans	109
<i>Christina Griessler</i>	

Teil II FALLSTUDIEN UND VERGLEICHENDE PERSPEKTIVEN	131
Eine Modellregion im Praxistest – Der Ostseeraum und die erste makroregionale Strategie der EU	133
<i>Martin Koschkar</i>	
Neue Mehrebenenpolitik im Nordosten Europas? – Eine Governance-Analyse der Ostseestrategie der Europäischen Union	153
<i>Stefan Gänzle, Kristine Kern</i>	
Enhanced coordination in transnational cooperation: the case of Hungary	177
<i>Tamás Kaiser</i>	
Die Alpen als Laboratorium für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ und die makroregionale Strategie für den Alpenraum	199
<i>Greta Klotz, Martina Trettel</i>	
Central European Initiative: 25 years for Central and South Eastern Europe	231
<i>Margit Wästfelt, Tania Pibernik</i>	
Teil III WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT	243
Regional Competitiveness and the EU Strategy for the Danube Region	245
<i>Martina Eckardt</i>	
„Schaffung der Wissensgesellschaft“ – Zu Wunsch und Wirklichkeit des Schwerpunktbereichs 7 in der Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum aus ökonomischer Sicht	273
<i>Jörg Dötsch</i>	

Existiert das „europäische Paradox“ noch? <i>Ádám Török, Andrea Magda Nagy</i>	293
Autorenverzeichnis	311

Einführung

Ellen Bos, Christina Griessler, Christopher Walsch

Die Europäische Strategie für den Donaauraum (EUSDR) wurde am 24. Juni 2011 als zweite makroregionale Strategie der Europäischen Union vom Europäischen Rat angenommen. Der vorliegende Sammelband verfolgt das Ziel, nach den ersten Jahren der Umsetzung die Erfahrungen und erreichten Ziele ebenso wie bestehende Defizite auf den Prüfstand zu stellen und Zukunftsperspektiven zu diskutieren. Er bietet eine Einführung in die Thematik und verortet die EUSDR in der Regional- und Integrationspolitik der Europäischen Union (EU), wobei die strategischen Zielsetzungen der makroregionalen Initiativen ebenso wie ihre Umsetzung durch die beteiligten Staaten beleuchtet werden. Entwicklung und Governance der EUSDR werden dabei auch im Vergleich zur ersten makroregionalen Strategie der EU – der Europäischen Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) – sowie anderen Ansätzen regionaler Kooperation analysiert. Auf diese Weise werden zum einen Fragen der Funktionalität der EUSDR im Bereich der EU-Integration und der Effektivität bei der Governance sowie Fragen der Finanzierung von EUSDR-Aktivitäten und die Aufgaben und Koordinierung der Priority Areas behandelt. Zum anderen wird der Mehrwert der EUSDR im Allgemeinen sowie im Vergleich zu anderen regionalen Kooperationsinitiativen diskutiert. In diesem Zusammenhang wird die EUSDR sowohl als Beispiel für einen neuen Governance-Ansatz in der EU als auch als innovative Strategie der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik charakterisiert.

EU-Donauraumstrategie – Grundlagen und Europakonzepte

Der Sammelband gliedert sich in drei große Teile. In den sechs Beiträgen des ersten Teils „EU-Donauraumstrategie – Grundlagen und Europakonzepte“ stehen zum einen die Entstehung, Zielsetzung und Governance makroregionaler Strategien im Mittelpunkt. Zum anderen beschäftigen sich die Beiträge mit dem Mehrwert der Strategien gegenüber anderen Formen

regionaler Kooperation. Dies wird insbesondere für die Staaten Zentraleuropas und des Westbalkans untersucht.

Ellen Bos setzt sich in ihrem Beitrag zunächst mit den Beweggründen für die Entwicklung makroregionaler Strategien auseinander. Anschließend gibt sie einen Überblick über die Genese und Governance der bisher verabschiedeten makroregionalen Strategien der EU, wobei die EUSDR der zentrale Bezugspunkt ist. Vor diesem Hintergrund untersucht sie die Kernaussagen und -annahmen einiger zentraler politikwissenschaftlicher Ansätze zur europäischen Integration im Hinblick auf ihre Aussagekraft für die Analyse und theoretische Einordnung makroregionaler Zusammenarbeit. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass fast alle Ansätze zur europäischen Integration einen Beitrag zur Erklärung der Entstehung und einiger charakteristischer Merkmale makroregionaler Strategien leisten können. Allerdings hält sie zur Erfassung der spezifischen Funktionslogik und Bedeutung makroregionaler Strategien den Ansatz der *Experimentalist Governance* für besonders zielführend. Im abschließenden Teil des Beitrages diskutiert die Verfasserin die Potenziale makroregionaler Strategien für die Europäische Integration. Hier hebt sie zum einen hervor, dass makroregionale Strategien einen Rahmen für die bessere Koordination von Politiken und eine effizientere Nutzung von Ressourcen in der EU bieten. Zum anderen betont sie, dass der partizipative Ansatz der Strategien dazu beitragen könnte, die EU wieder näher an die Bürger zu bringen und dadurch deren Legitimationsdefizite und Elitenlastigkeit zu überwinden.

Wolfgang Streitenberger beantwortet in seinem Beitrag die Frage, warum die EU die Entstehung und Umsetzung von makroregionalen Strategien fördert. Ziel sei nicht die Schaffung eines Europas der Makroregionen, sondern die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Die makroregionale Ebene – zwischen der Ebene der Mitgliedstaaten und der supranationalen Ebene der EU angesiedelt – habe bisher gefehlt, um Probleme zu bearbeiten, die weder auf supranationaler noch auf nationalstaatlicher Ebene angemessen bewältigt werden könnten. Von früheren Formen großräumiger regionaler Kooperation unterscheide sich der neue Ansatz durch seine größere Komplexität, den partizipatorischen Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess, die zu den Strategien gehörenden, kontinuierlich zu ergänzenden Aktionspläne sowie die effizientere Nutzung vorhandener Finanzierungsprogramme und Förderinstrumente. Herausforderungen sind gemäß Streitenberger das Einpassen der Strategien in die bestehenden politischen Rahmenbedingungen und Programme, die bessere Koordinierung zwischen verschiedenen Maßnahmen, Strategien und Finanzierungsinstru-

menten, die bessere Kooperation in der gesamten Makroregion, die stärkere Einbeziehung von politischen Entscheidungsträgern auf allen Ebenen des Multi-Level-Governance-Systems der EU, sowie die Frage der Ownership der Strategie.

Boglárka Koller untersucht in ihrem Beitrag makroregionale Strategien als neue Formen differenzierter Integration der EU. Sie argumentiert, dass die EU mit den makroregionalen Strategien auf die Legitimitätskrise der EU reagierte, die durch die Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verstärkt wurde. Ihrer Meinung nach herrschen derzeit zwei wichtige Entwicklungen vor, die die EU umgestalten: erstens die Ausdehnung einer differenzierten Integration und zweitens das Entstehen eines neuen territorialen Ansatzes, wozu auch die makroregionalen Strategien zu zählen sind und worin lokale und regionale Gemeinschaften eine größere Bedeutung im Integrationsprozess gewinnen. Urbane und regionale Eliten erkennen, dass die Möglichkeit besteht, regionale Zielsetzungen auf eine höhere politische Ebene zu transferieren und die Gemeinschaft auch jenseits nationalstaatlicher Grenzen gefördert werden kann. Koller schließt daraus, dass subnationale Territorialisierung die Verbundenheit der lokalen Individuen sicherstellen kann.

Franziska Sielker überprüft in ihrem Beitrag den Mehrwert und die Herausforderungen der Donauraumstrategie, wobei ihre Arbeit auf unzähligen Interviews mit in der EUSDR involvierten Akteuren beruht. Sie unterscheidet fünf verschiedene Logiken, die die Motivationen und Erwartungen der jeweiligen Akteure präzise fassen können: die politische, administrative, zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche und administrativ-politische Logik. Obwohl sich die Erwartungen der einzelnen Akteure wesentlich voneinander unterscheiden, kann die Autorin dennoch auf ein großes Set sowohl von Herausforderungen als auch von Mehrwerten verweisen, die sämtliche Akteure für relevant erachten und die somit vielfältige Kooperationen ermöglichen können.

Anhand rationaler und konstruktivistischer theoretischer Ansätze diskutiert *Christopher Walsch*, ob durch die EUSDR ein Vorteil für die europäische Integration zu erwarten ist, und wenn ja für welche Akteure. Obwohl er zu Beginn des Artikels auf die konstruktivistische Funktion der Strategie, der Schaffung einer gemeinsamen Identität eingeht, ist für ihn der rationalistische Ansatz ausschlaggebend, um die makroregionale Zusammenarbeit im Rahmen der EUSDR zu erklären. In weiterer Folge werden auf Themen wie u. a. die Motivation der Akteure für eine Zusammenarbeit im Rahmen der EUSDR, die Frage nach der Ownership der Strategie und

die nationalen Interessen der zentraleuropäischen Staaten eingegangen. Der abschließende Teil des Beitrags erläutert, wie makroregionale Strategien zugleich regionale Kooperation fördern sowie die Interessen der Nationalstaaten verstärken. Walsch macht den Erfolg der EUSDR abhängig von der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Asymmetrie, die zwischen den EUSDR-Mitgliedstaaten vorherrscht, zu überwinden, sowie von der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten und Regionen.

Christina Griessler stellt in ihrem Beitrag die Frage nach den Gründen der aktiven Beteiligung der Westbalkanstaaten in der EUSDR, obwohl diese bereits in einer Reihe von anderen regionalen Kooperationsforen eingebunden sind. In diesem Zusammenhang stellt sie heraus, dass die Staaten der Region bemüht sind, die EU-Konditionen für einen EU-Beitritt zu erfüllen. Darunter fällt auch die Bedingung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, die einen Beitrag zur Stabilisierung und Aussöhnung der Staaten in der Region leisten soll. Die Autorin beschreibt die unterschiedlichen regionalen Kooperationsformen in der Region Südosteuropas bzw. des Westbalkans, identifiziert die Prioritäten der einzelnen Länder im Rahmen der EUSDR und erläutert, wie die Donaauraumstrategie auch bei den EU-Beitrittsbestrebungen der Westbalkanstaaten von Nutzen sein kann.

Fallstudien und vergleichende Perspektiven

Die fünf Beiträge des zweiten Teils „Fallstudien und vergleichende Perspektiven“ widmen sich einem Vergleich der EUSDR mit der EUSBSR und geben einen Ausblick auf neuere makroregionale EU-Strategien wie die Europäische Strategien für die Ionisch-Adriatische Region und die Alpenregion. Außerdem wird untersucht, inwieweit die EUSDR zur Verstärkung transnationaler Kooperation beiträgt.

Martin Koschkar setzt sich in seinem Beitrag mit der EU-Ostseestrategie auseinander. Einleitend führt er zunächst in die bestehenden historischen Bindungen im Ostseeraum ein. Er legt dar, dass bereits vor der EUSBSR in der Region vielfältige Kooperationsformate bestanden haben, von denen der Ostseerat das prominenteste Beispiel ist. Der Autor beschreibt, wie sich die EUSBSR institutionell, prozessual und inhaltlich in die bestehenden Institutionen einfügt. Die Kooperation im Ostseeraum kann zu Recht als Modell gelten. Koschkar zeigt auf, wie das Mehrebenensystem in dieser Region konkret funktioniert, verweist jedoch genauso

auf Problemstellungen, die er institutionell beim Thema „Leadership“ identifiziert und inhaltlich in der Frage der thematischen Weiterentwicklung der EUSBSR zwischen Spezialisierung und Breite.

Der Beitrag von *Stefan Gänzle* und *Christine Kern* analysiert die Entwicklungen im Bereich der makoregionalen Strategien seit der Umsetzung der EUSBSR 2009. Die EU nutzte das erfolgreiche Modell, um weitere Strategien für andere so genannte Makroregionen ausarbeiten zu lassen, da die Kommission diese Strategien als neuen Ansatz für eine transnationale Zusammenarbeit identifizierte. Gänzle und Kern legen ihren Fokus auf die Entwicklung der Ostseeregion und befassen sich insbesondere mit der Governance-Struktur der EUSBSR. Die Autoren analysieren die Auswirkungen der Zusammenarbeit im Rahmen der EUSBSR auf bestehende Einrichtungen der regionalen Zusammenarbeit, wobei sie ihr Augenmerk auf die politische Mobilisierung von Akteuren legen und die Rolle von subnationalen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Implementierung der Strategie betrachten. Gänzle und Kern argumentieren, dass durch die Einführung der makoregionalen Strategie eine neue Interventionsebene sowie neue Akteurskonstellationen entstanden sind.

Der Artikel von *Tamás Kaiser* platziert die EUSDR als eine Territorialstrategie der EU, die aufgrund des Kriteriums „place-based“ für die regionalen Entwicklungsperspektiven von entscheidender Bedeutung sein kann. Diese Einschätzung basiert vor allem darauf, dass die EUSDR als Institution beschrieben werden kann, die Prozesse in zwei Kernzielen der europäischen Integrationsbestrebungen mitsteuern kann. Dies sind die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitig einzusetzenden Solidaritätsleistungen, die zwar die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben, aber eben auch die Kohäsion (den Zusammenhalt) verschiedener Regionen erhöhen sollen. Kaiser legt dar, dass das Governance-Instrumentarium, das zum Erreichen dieser Ziele zur Verfügung steht, in einem Europa der Mehrebenen-Verwaltung neu und ungewohnt ist. Politiker, Verwaltungen, Projektbeteiligte, Unternehmen und Bürger operieren dabei mit einer „toolbox“ an Instrumentarien, die nicht immer genau definiert sind: sie sind im Mehrebenensystem vertikal und horizontal ausgerichtet, überlappen sich teilweise bezüglich der Kompetenzen und können aufgrund dieser Komplexität auch zu Redundanzen führen.

Der Beitrag von *Greta Klotz* und *Martina Trettel* befasst sich anhand des Beispiels des Alpenraums mit dem „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) und der für die Region adaptierten makroregionalen Strategie. Diese transnationalen Kooperationformen der EU ha-

ben zum Ziel, die grenzüberschreitende, territoriale Zusammenarbeit zu stärken. Wie der Beitrag aufzeigt, kann der Alpenraum auf eine lange Tradition regionaler Zusammenarbeit zurückblicken. Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino wurde jedoch erst 2011 im Rahmen des EVTZs von den Regionen Südtirol/Alto Adige und Trentino sowie dem Bundesland Tirol gegründet. Die Autorinnen argumentieren, dass die regionalen Akteure die makroregionale Strategie für den Alpenraum (EUSALP) als Möglichkeit wahrnehmen, den Herausforderungen des Alpenraums durch eine gemeinsam getragene Strategie effizient begegnen zu können. Die Autorinnen zeigen auf, dass die EUSALP politisch gewollt und Resultat eines Bottom-up approach ist.

Der Beitrag von *Margit Wästfelt* und *Tania Pibernik* geht in der Einleitung auf die Mitglieder und die Aufgaben der Zentraleuropäischen Initiative (Central European Initiative – CEI) ein. Dem folgt ein historischer Überblick und eine Beschreibung der aktuellen Aktivitäten der CEI. Aufgrund der makroregionalen Strategien, die in den letzten Jahren für die Regionen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa entwickelt und teilweise schon umgesetzt wurden, ergeben sich neue Aufgaben, insbesondere die Herstellung einer Verbindung von einer Makroregion zur anderen, was als Priorität wahrgenommen wird. Die CEI ist die älteste aktive regionale Kooperationsform in dieser Region und zeichne sich durch die Vernetzung von Staaten und internationalen Organisationen aus. Die Autorinnen stellen heraus, dass die CEI aufgrund ihrer Aufgaben, Geschichte und Mitgliederstruktur eine besondere Stellung in Mittel- und Südosteuropa einnimmt.

Wirtschaftliche Aspekte und Wettbewerbsfähigkeit

Der dritte Teil des Bandes behandelt den Einfluss der EUSDR auf die Wettbewerbsfähigkeit der Donauregion. Die drei Beiträge befassen sich sowohl mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Staaten des Donaumaums als auch mit der Bedeutung des Zusammenhangs zwischen Wissen und Wettbewerb für die Erhöhung des Wohlstands in der Donauregion.

Martina Eckardt gibt einen empirischen Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der regionalen Wettbewerbsfähigkeit der in der Donaumaumstrategie zusammengefassten Staaten. Ausgehend von einer prozessorientierten Konzeption untersucht sie sodann exemplarisch, in-

wieweit die von der EUSDR vorgeschlagenen Maßnahmenfelder dazu geeignet erscheinen, die im EU Regional Competitiveness Index verwendeten Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Als Fazit hält die Autorin fest, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen prinzipiell dazu geeignet sind, auch wenn sich bislang nur wenige in der Implementierungsphase befinden.

Jörg Dötsch analysiert detailliert den Zusammenhang zwischen Wissen und Wettbewerb für die Erhöhung des Wohlstands in der Donauregion. Er kommt ebenfalls zu dem Schluss, dass die im Schwerpunktbereich 7 der EUSDR konzentrierten Ziele und Maßnahmen zur Erhöhung der Wissensbasis grundsätzlich geeignet sind. Allerdings ist er äußerst skeptisch, ob sie auch zielführend umgesetzt werden, wenn keine zusätzlichen finanziellen Ressourcen eingesetzt werden. Dötsch stellt die Behauptung auf, dass die Ziele der EUSDR nur durch einen gewissen Wohlstand in der Region erreicht werden können. Somit ist Wohlstand Voraussetzung, aber gleichzeitig auch Ziel der EUSDR.

Ádám Török und *Andrea Magda Nagy* erweitern in ihrem Beitrag die Perspektive um die globale Sicht. Während die Beiträge von Eckardt und Dötsch jeweils auf die großen Disparitäten in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten der Donauregion gerade bei der Innovationsfähigkeit verweisen, zeigen Török/Nagy anhand empirischer Daten zu wissenschaftlichen Publikationen, Zitationen und Patentanmeldungen auf, wie groß das Gefälle zwischen der EU und den USA bzw. Japan ist. Gerade auch vor dem Hintergrund des Erstarkens der asiatischen Region in diesen Bereichen kommt damit der EUSDR nicht nur Bedeutung zur Förderung der mittel-osteuropäischen Transformationsökonomien zu. Auch die im Vergleich hoch entwickelten Mitgliedstaaten Deutschland (vertreten durch Bayern und Baden-Württemberg) und Österreich weisen im internationalen Vergleich Nachholbedarf auf. Hierzu kann die EUSDR ebenfalls einen Beitrag leisten.

Der Sammelband geht auf eine internationale Konferenz zurück, die vom 15. bis zum 17. Oktober 2013 an der Andrassy Universität in Budapest stattgefunden hat. Der Dank gilt allen, die die Durchführung der Konferenz und die Publikation dieses Bandes ermöglicht haben. An dieser Stelle ist insbesondere die Autonome Region Trentino-Südtirol, das Projekt TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 und das Österreichische Kulturforum Budapest zu nennen. Ohne die von dort erhaltene finanzielle Unterstützung hätte weder die Konferenz durchgeführt, noch dieser Band publiziert werden können. Ein herzliches Dankeschön geht außerdem an Tekla

Gaál, Paula Beger und Simone Blunck für die Mithilfe bei der Organisation und Durchführung der Konferenz. Xénia Deczky danken wir für ihre unverzichtbare Arbeit bei der Korrektur der Manuskripte und der Erstellung des Sammelbandes.

Teil I

EU-DONAURAUMSTRATEGIE – GRUNDLAGEN UND EUROPAKONZEPTE

Potenziale makroregionaler Strategien für die Europäische Integration

Ellen Bos

1. Einführung

Seit im Jahr 2009 die Strategie der Europäischen Union (EU) für den Ostseeraum (EUSBSR) (Europäische Kommission 2009) verabschiedet wurde, sind makroregionale Strategien zum festen Bestandteil europäischer Regionalpolitik geworden. Im Jahr 2011 folgte die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) (Europäische Kommission 2010a), im Jahr 2014 die EU-Strategie für den Adriatisch-Ionischen Raum (EUSAIR) (Europäische Kommission 2014a) und im Jahr 2015 schließlich die EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) (Europäische Kommission 2015). Weitere Strategien werden diskutiert. Dass sich makroregionale Strategien fest etabliert haben, lässt sich allein daran erkennen, dass inzwischen 19 der 28 Mitgliedstaaten der EU in eine oder mehrere makroregionale Strategien involviert sind (vgl. Tabelle 1). Spitzenreiter sind in dieser Hinsicht Deutschland und Slowenien, die jeweils an drei der vier Strategien teilnehmen. Italien, Kroatien und Österreich folgen mit Mitgliedschaften in zwei Strategien. Nur neun Mitgliedstaaten sind zurzeit noch an keiner der Strategien beteiligt. Es spricht einiges dafür, dass dieser Trend dazu führen wird, dass früher oder später das gesamte Gebiet der EU durch makroregionale Strategien erfasst sein wird. Manche Beobachter sprechen angesichts dieser Entwicklung von einem regelrechten „makroregionalen Fieber“ (z. B. Dühr 2011: 3). Die litauische Regierung propagierte in ihrem Programm für die EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2013 ganz in diesem Sinne das Leitbild eines „Europa der Makroregionen“.¹

1 Vgl. Programm des litauischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union (2013), 1. Juli – 31. Dezember 2013, EU2013.LT, S. 10, unter: http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_Programme_DE.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.

Tabelle 1: Teilnahme der EU-Mitgliedstaaten an Makroregionalen Strategien

Name	EUSBSR	EUSDR	EUSAIR	EUSALP	Zahl der Mitgliedschaften
Belgien					-
Bulgarien		x			1
Dänemark	x				1
Deutschland	x	x		x	3
Estland	x				1
Finnland	x				1
Frankreich				x	1
Griechenland			x		1
Irland					-
Italien			x	x	2
Kroatien		x	x		2
Lettland	x				1
Litauen	x				1
Luxemburg					-
Malta					-
Niederlande					-
Österreich		x		x	2
Polen	x				1
Portugal					-
Rumänien		x			1
Schweden	x				1
Slowakei		x			1
Slowenien		x	x	x	3
Spanien					-
Tschechien		x			1
Ungarn		x			1
Vereinigtes Königreich					-
Zypern					-

Quelle: eigene Zusammenstellung

Folgt man der Definition des früheren EU-Kommissars für Regionalpolitik, Pawel Samecki, aus dem Jahr 2009, so ist eine Makroregion „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges“ (Samecki 2009: 1). Die Europäische Kommission bemühte sich in ihrem Bericht zum Mehrwert makroregionaler Strategien im Jahr 2013 um eine Präzisierung des Konzepts. Sie definierte makroregionale Strategien durch die drei folgenden Merkmale: Erstens handle es sich um integrierte Rahmenwerke, die sich auf Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten im selben geographischen Raum beziehen. Zweitens würden makroregionale Strategien gemeinsame Herausforderungen ansprechen. Drittens zögen sie ihren Nutzen aus der verstärkten Zusammenarbeit für ökonomische, soziale und territoriale Kohäsion (Europäische Kommission 2013: 3). Die Definition makroregionaler Strategien ist zweidimensional (Schymik 2011: 117; Bos 2012: 29) angelegt. Ihre territoriale Dimension bezieht sich auf die Bestimmung des relevanten Territoriums, ihre funktionale Dimension auf die Festlegung der zu bearbeitenden Themenbereiche (Committee on Regional Development 2012: 14). Das Konzept basiert auf fünf Kernprinzipien: Integration, Koordinierung, Zusammenarbeit, Multi-Level-Governance und Partnerschaft. Dies bedeutet, dass die Ziele der Strategien in die bestehenden politischen Rahmen und Programme auf allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems eingebettet und mit Hilfe der existierenden Finanzierungsinstrumente umgesetzt werden sollen. Außerdem soll die Abschottung zwischen den verschiedenen Politiksektoren, Akteuren und Governance-Ebenen überwunden werden. Weiter soll die Zusammenarbeit sich auf die gesamte Makroregion erstrecken, wobei neue Denkmuster und nach außen gerichtete neue Ideen für regionale Entwicklung generiert werden sollen. Dabei wird angestrebt, dass die Entscheidungsträger auf den verschiedenen Governance-Ebenen besser zusammenarbeiten, ohne dass neue Entscheidungsebenen entstehen. Schließlich geht es darum, die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern auf der Basis von gemeinsamen Interessen und gegenseitigem Respekt zu organisieren (Europäische Kommission 2013: 3-4).

Makroregionale Strategien zielen darauf ab, die dringendsten Probleme einer Region zu identifizieren, die Zusammenarbeit zu verstärken, das Entwicklungspotenzial der Region durch neue Projekte und Initiativen zu mobilisieren und letztendlich eine gemeinsame Identität zu fördern und auf diese Weise ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortlichkeit für die Region zu entwickeln.

Die bisher verabschiedeten Strategien beziehen sich alle auf große Naturraumsysteme wie etwa Meeresbecken, Flüsse oder Gebirge. Die Strategien basieren auf der Grundannahme, dass Länder oder Regionen durch die gemeinsame Zugehörigkeit zu diesen Naturräumen quasi automatisch gemeinsame Bedürfnisse haben und gemeinsamen Herausforderungen gegenüber stehen.

Die mit den makroregionalen Strategien verbundenen Erwartungen waren und sind hoch, entsprechend wichtig ist es, zwischen Anspruch und Umsetzung in der Praxis zu trennen. Im folgenden Beitrag soll zunächst ein Überblick über die Genese und Governance der makroregionalen Strategien der EU gegeben werden. Dabei wird die EUSDR zentraler Bezugspunkt sein. Anschließend soll der Versuch unternommen werden, makroregionale Strategien theoretisch einzuordnen und zu klassifizieren. Vor diesem Hintergrund gilt es dann, die Potenziale makroregionaler Strategien für die Europäische Integration zu diskutieren.

2. Genese und Governance makroregionaler Strategien

Sucht man nach den Beweggründen für die Entwicklung dieses neuen Ansatzes in der Europäischen Regionalpolitik, so stößt man auf mehrere Faktoren. Zunächst ist anzuführen, dass es kein Zufall ist, dass makroregionale Strategien nach der bisher umfangreichsten Erweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 als neues Instrument der Regionalpolitik der EU entwickelt wurden. Die beiden Runden der sogenannten Osterweiterung führten nicht nur zur Erhöhung der Zahl der Mitgliedstaaten von 15 auf 27, sondern auch zu einer starken Zunahme der Heterogenität der EU. Die Erweiterung vergrößerte das Territorium der EU um eine äußerst vielfältige Region. Die Diskrepanzen innerhalb der EU – wie z. B. im Hinblick auf das ökonomische Entwicklungsniveau, die Produktivität, die Entwicklung der Infrastruktur, das Niveau der Bildungssysteme, die Standards im Umweltbereich oder auch die Qualität der Demokratie und die Entwicklung der Zivilgesellschaft – haben sich dadurch enorm vergrößert. Bedingungen und Herausforderungen in den verschiedenen Teilen der EU, aber damit verbunden auch die Interessen der Mitgliedstaaten, unterscheiden sich dadurch stärker als je zuvor. Ein *one-size-fits-all*-Ansatz, der trotz der enormen Unterschiede für das gesamte Gebiet der EU die gleichen Programme und Lösungen vorgibt, wurde dieser Situation nicht mehr gerecht. Daraus folgte die Suche nach einem stärker auf die spezifischen Bedürf-

nisse einer Region abgestimmten Vorgehen. Makroregionale Strategien basieren in diesem Sinne auf einem ortsbezogenen Ansatz (*place-based*), um maßgeschneiderte Lösungen (*tailor-made*) für die entsprechenden Regionen entwickeln zu können. Sie verfolgen dabei das Ziel, in definierten Großregionen die Heterogenität zu verringern und den territorialen Zusammenhalt zu stärken. Gleichzeitig wird durch die Einbindung von Drittstaaten versucht, deren Annäherung an die EU voranzutreiben und damit das Entstehen neuer Trennlinien an den Außengrenzen der EU zu verhindern (Bos 2012: 28ff.).

Ein weiterer Grund für die Entwicklung der makroregionalen Strategien ist darin zu finden, dass in der Europäischen Integration das Ziel der territorialen Kohäsion deutlich an Gewicht gewonnen hat. Dies schlug sich etwa darin nieder, dass territoriale Kohäsion im Vertrag von Lissabon (2009) neben der sozialen und ökonomischen Kohäsion Erwähnung findet. Art. 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU lautet entsprechend: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demografischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.“ Auch in der von der Europäischen Kommission im Jahr 2010 vorgelegten Strategie „Europa 2020“ und dem ebenfalls im Jahr 2010 veröffentlichten „Fünften Bericht der EU über Ökonomischen, Sozialen und Territorialen Zusammenhalt“ ist die territoriale Kohäsion als prioritäres Ziel verankert (Europäische Union 2010c, 2010d).

Daneben spielte auch die andauernde ökonomische und finanzielle Krise als Hintergrund für die Entwicklung der makroregionalen Strategien eine Rolle. Die aus der Krise folgenden budgetären Einschränkungen verstärkten die Bemühungen um eine größere Effizienz bei der Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Makroregionale Strategien, die auf eine bessere Koordinierung vorhandener Fonds und Finanzierungsinstrumente abzielen, mussten vor diesem Hintergrund als sinnvolle Weiterentwicklung der europäischen Regionalpolitik erscheinen. Dass sie mit keinem eigenen Budget ausgestattet sind, war auch eine wichtige Voraussetzung dafür,

dass die nur für einen Teil der Mitgliedstaaten zugeschnittenen Programme die notwendige Zustimmung im Europäischen Rat finden konnten.

Makroregionale Strategien lassen sich schließlich aber auch in einen generellen Trend zur Verstärkung regionaler Kooperation einordnen, der in den vergangenen beiden Jahrzehnten zu einer Vielzahl neuer oder wieder beliebter Initiativen geführt hat (vgl. Cottey 2009; Grimmel/Jakobeit 2015). Diese mit hohen Erwartungen verbundenen Initiativen erscheinen als eine Antwort auf die fortschreitende Denationalisierung und Globalisierung, die zu einer Einschränkung der Problemlösungs- und Regelungsfähigkeit der Nationalstaaten geführt haben. Makroregionale Strategien verfolgen nicht zuletzt das Ziel, „Handlungsspielräume auch gegenüber netzwerkartig organisierten nicht-staatlichen Akteuren, zurückzugewinnen“ (Grimmel/Jakobeit 2015: 9).

Makroregionale Strategien werden nicht von der Europäischen Kommission Top-down vorgegeben, sondern in einem Bottom-up-Prozess entwickelt. Dieser Prozess dauert in der Regel etwa zwei Jahre. Für die EUSDR startete der Prozess beispielsweise im Jahr 2009, als der Europäische Rat der Kommission den Auftrag erteilte, eine Strategie für die Staaten entlang der Donau zu erarbeiten. Die Kommission organisierte daraufhin einen öffentlichen Konsultationsprozess, dessen wichtigste Bestandteile eine Serie von Stakeholder-Konferenzen und eine Internet-Plattform darstellten. Die Konferenzen sollten dazu dienen, ein Netzwerk von an der Strategie interessierten Akteuren zu etablieren. Über die Internet-Plattform konnte jeder Interessierte Projektvorschläge einspeisen. Auch die Regierungen der teilnehmenden Staaten wurden von der Kommission aufgefordert, nationale Standpunkte und Strategien einzureichen. Die Ergebnisse dieses Konsultationsprozesses gingen in die EUSDR ein, die die Kommission in zwei Dokumenten (Kommunikation und Aktionsplan) im Dezember 2010 vorlegte (Europäische Kommission 2010a, 2010b). Nach ihrer Verabschiedung durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und den Europäischen Rat im April bzw. Juni 2011 trat die EUSDR in Kraft (Bos 2012: 31ff.).

Makroregionale Strategien sind auf drei oder vier breite Politikfelder gerichtet, wobei Umweltschutz sowie die Entwicklung von Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit im Mittelpunkt stehen (vgl. Tabelle 2). Innerhalb dieser Politikfelder werden jeweils Prioritäten, Aktionen und Projekte festgelegt. Während die Politikfelder (Ziele bzw. Säulen der Strategien) von der Europäischen Kommission vorgegeben werden, werden die Prioritäten, Aktionen und Projekte in dem bereits erwähnten Bottom-up-Prozess

herausgearbeitet. Im Rahmen der EUSBSR werden drei Ziele², 13 Unterziele und vier horizontale Maßnahmen verfolgt, in der EUSDR sind es vier Säulen und elf Prioritätsbereiche. Die EUSAIR konzentriert sich auf vier Säulen und zehn Themenbereiche, die EUSALP schließlich auf drei Säulen und neun Prioritäten.

Tabelle 2: Ziele der makroregionalen Strategien

Strategie	Ziele/Säulen/Themen			
EUSBSR	Anbindung der Region	Erhöhung des Wohlstands	Rettung des Meeres	-
EUSDR	Anbindung der Region	Schaffung von Wohlstand	Umweltschutz	Stärkung der Region
EUSAIR	Anbindung der Region	“Blaues Wachstum”	Umweltqualität	Nachhaltiger Tourismus
EUSALP	Anbindung für alle	Nachhaltiges Wachstum und Innovation	Gewährleistung von Nachhaltigkeit	-

Quelle: eigene Zusammenstellung

Im System der politischen Steuerung und Umsetzung der Strategie spielt eine Reihe von Institutionen und Akteuren eine Rolle. Der Europäische Rat erteilt der Europäischen Kommission den Auftrag zur Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie und ist auch für die Verabschiedung der Strategien und der dazugehörigen Aktionspläne zuständig. Die Europäische Kommission erarbeitet dann im Auftrag des Europäischen Rates die makroregionalen Strategien und Aktionspläne. Außerdem ist sie für das Monitoring, die Berichterstattung über die Ergebnisse und Fortschritte an den Rat sowie die Weiterentwicklung der Strategien zuständig. Die Beschlussfassung über die Weiterentwicklung der Strategie erfolgt im Europäischen Rat. Weiter hat die Kommission die Aufgabe, die Umsetzung der Strategien zu unterstützen. Schließlich ist sie auch für die kontinuierliche Kommunikation über Ziele, Inhalte und Entwicklung der Strategien zuständig, wofür Internetseiten und Newsletter eingerichtet wurden. Daneben organisiert die Kommission die jährlichen Foren zu den Strategien mit Vertretern der beteiligten Staaten, der EU-Institutionen und nicht-staatlichen Akteuren. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Generaldirektion (DG) Regionalpolitik. Zur Unterstützung der Kommission wurde eine

2 Die in der EUSBSR zunächst verabschiedeten vier Ziele wurden auf drei Ziele reduziert.

High Level Group eingerichtet, die die Kommission insbesondere bei der Revision und Weiterentwicklung der Strategien berät. Die High Level Group setzt sich aus Experten zusammen, die von allen EU-Mitgliedstaaten entsandt werden können (Bos 2012: 34ff.; Schymik 2011: 128ff.).

Die Regierungen der Mitgliedstaaten der Strategien haben die Verantwortung für die Prioritätsbereiche. Im Rahmen der EUSDR übernehmen sie beispielsweise jeweils einen oder mehrere davon. Dabei teilen sich jeweils zwei Staaten die Verantwortlichkeit für eine Priorität. Die Regierungen sind entsprechend aufgefordert, für die von ihnen übernommenen Prioritätsbereiche Koordinatoren zu benennen. Daneben entsendet jeder Staat Repräsentanten in die Steuerungsgruppen der verschiedenen Prioritätsbereiche, die die Koordinatoren der Prioritätsbereiche unterstützen. In den Steuerungsgruppen sind außerdem Vertreter der DG Regionalpolitik oder anderer thematisch zuständiger Generaldirektionen sowie Vertreter nichtstaatlicher Organisationen repräsentiert. Die Koordinatoren der Prioritätsbereiche sind Schlüsselakteure für die Umsetzung der Strategien. Sie sind die allgemeine Kontaktstelle für ihren Schwerpunktbereich in der gesamten Makroregion. Außerdem haben sie die Aufgabe, in ihrem Bereich konkretere Planungen mit Zeitplänen, Zielen und Indikatoren zu entwickeln. Eine weitere Aufgabe ist die Evaluierung eingereicherter Projekte und die Empfehlung von ausgewählten Projekten an die Kommission. Weiter sollen sie Projektleiter beraten, technische Unterstützung bereitstellen und Kontakte zu möglichen Finanzierungsquellen vermitteln. Schließlich berichten sie regelmäßig an die Kommission. Neben den für die Prioritätsbereiche zuständigen Koordinatoren werden von den Regierungen der Teilnehmerländer außerdem nationale Koordinatoren³ benannt, die für die Koordination aller mit der makroregionalen Strategie in Zusammenhang stehenden Aktivitäten in ihrem Land zuständig sind. Sie sollen durch ihre Tätigkeit die Kooperationsstrukturen in ihrem Land verstärken (vgl. Bos 2012: 34ff.; Interact 2015).

Als weitere wichtige Akteure sind noch Regionen, Städte, regionale Organisationen, Stakeholder, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Projektleiter zu nennen, die Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Projekte ausfindig machen müssen und ebenfalls regelmäßig über den Fortschritt, Schwierigkeiten und Ergebnisse ihrer Projektarbeit berichten.

3 Ursprünglich wurden diese im Rahmen der EUSDR als nationale Kontaktstellen bezeichnet.

Die Governance der makroregionalen Strategien ist damit zweigleisig konstruiert. Während die Europäische Kommission für die Strategie als Ganzes verantwortlich ist, sind die Mitgliedstaaten für die Prioritätsbereiche zuständig. Dabei ist Koordination das Schlüsselwort zur Charakterisierung der Funktionsweise makroregionaler Strategien. Die Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koordination zwischen verschiedenen Ländern, substaatlichen Einheiten und Stakeholdern ist für alle Strategien zentral. Diese über drei Dimensionen zu leistende Koordination (Dühr 2011: 26) über verschiedene Politikbereiche, Governance-Ebenen und nationalstaatliche Grenzen hinweg soll der Schlüssel zur Bearbeitung der wichtigsten Probleme und Herausforderungen sowie zur Nutzung des spezifischen Potenzials einer Makroregion sein. Hierin liegt eine der Herausforderungen für die Umsetzung der Strategien. Denn die Erfüllung dieser umfangreichen und komplexen Koordinationsaufgaben kann nur gelingen, wenn ausreichende Ressourcen, technische Unterstützung und ein mit EU-Politik und Diplomatie vertrauter Mitarbeiterstab dafür zur Verfügung gestellt werden (können).

Die bisher verabschiedeten makroregionalen Strategien unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf die Zahl und Zusammensetzung der teilnehmenden Länder. Während die EUSBSR eine interne Strategie der EU ist, schließen die EUSDR und die nachfolgenden Strategien auch Nicht-Mitgliedstaaten ein. Bereits bei der Ausarbeitung der EUSBSR hatte die Europäische Kommission die auf die Drittstaaten „Russland, Norwegen und Island ausgerichteten Aspekte der Strategie“ geschwächt (Gänzle/Kern 2014: 348). Die Nicht-EU-Mitglieder wurden bei der Ausarbeitung und Formulierung der Strategie vernachlässigt, entsprechend ist die externe Dimension der Strategie nur gering ausgeprägt. Dies führte insbesondere bei Russland zu Verstimmungen. Korrekturversuche in Richtung einer stärkeren Einbeziehung der Partnerstaaten bei der Umsetzung der Strategie wurden dann vor allem durch die negativen Auswirkungen der Ukraine-Krise verhindert. Die Kooperation mit Drittstaaten vollzieht sich deshalb über die bereits vor der EUSBSR bestehenden Institutionen regionaler Kooperation. Für Russland ist etwa der Ostseerat die gemeinsame Plattform für regionale Zusammenarbeit (vgl. Gänzle/Kern 2014: 349ff.). Die zwei Jahre nach der EUSBSR verabschiedete EUSDR hatte dagegen von Anfang an eine starke externe Komponente: zu den 14 teilnehmenden Staaten zählen neben neun EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Ungarn, Slowenien, Tschechien, Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Kroatien) auch drei Beitrittskandidaten (Serbien, Montenegro, Bosnien-Herzogo-

wina) und zwei Staaten der Europäischen Nachbarschaftspolitik (Ukraine, Republik Moldau)⁴. Auch in die beiden folgenden makroregionalen Strategien, die EUSAIR und die EUSALP, sind Drittstaaten eingebunden. Bei der EUSAIR ist dies besonders stark ausgeprägt. Von den acht Mitgliedstaaten der Strategie sind vier Beitrittskandidaten des Westbalkans.

3. Theoretische Einordnung und Klassifizierung der makroregionalen Strategien

Wie lassen sich makroregionale Strategien theoretisch einordnen und klassifizieren? Sind sie im Sinne des Neofunktionalismus als eine Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern zu begreifen, die Spill-Over-Effekte nach sich ziehen wird? Oder handelt es sich doch eher um die intergouvernementale Zusammenarbeit zwischen Regierungen verschiedener Mitgliedstaaten, Beitrittskandidaten oder Staaten der Nachbarschaftspolitik? Konstituieren sie eine neue Ebene im Mehrebenensystem der EU? Sind sie eine Weiterentwicklung der Regionalpolitik der EU, insbesondere der Europäischen Territorialen Kooperation? Handelt es sich um eine neue Form (sub-)regionaler Integration? Sind sie eine weitere Ausprägung der differenzierten Integration? Die Liste der Fragen könnte man noch weiter verlängern.

In diesem Abschnitt ist es nicht möglich, die Erklärungskraft der erwähnten Ansätze für makroregionale Strategien im Detail zu diskutieren. Vielmehr kann es nur darum gehen, die Kernaussagen und -annahmen einiger zentraler politikwissenschaftlichen Ansätze zur europäischen Integration im Hinblick auf ihre Aussagekraft für die Analyse und theoretische Einordnung makroregionaler Zusammenarbeit zu prüfen.

Theorien der europäischen Integration

Unter den wichtigsten Theorien zur europäischen Integration sind an erster Stelle Föderalismus und Funktionalismus zu nennen, die den Anfang der theoriegeleiteten Beschäftigung mit der europäischen Integration prägten (vgl. Grimm/Rüland 2015: 20ff.). Für den Föderalismus ist die Errich-

4 Vor dem EU-Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 handelte es sich bei den teilnehmenden Staaten um acht EU-Mitgliedstaaten, vier Beitrittskandidaten und zwei Drittstaaten.

tung eines europäischen Bundesstaates auf der Basis einer gemeinsamen Verfassung und gemeinsamen politischen Institutionen wie Parlament, Regierung und Gerichtsbarkeit zentral. Diese mit Kompetenzen ausgestattete politische Form bildet die Grundlage für Integration, was im Leitspruch „function follows form“ zusammengefasst werden kann. Der Funktionalismus (Mitrany 1976) stellte diesen Zusammenhang in umgekehrter Form in den Mittelpunkt. In seiner Perspektive geht Integration von der sachorientierten Kooperation in bestimmten Politikfeldern aus. Die Funktion dieser Kooperation gibt dann die politisch-organisatorische Form der Zusammenarbeit vor, was im Leitspruch „form follows function“ zum Ausdruck kommt. Der Neofunktionalismus (Haas 1964) entwickelte diesen Ansatz weiter. Integration wird als Abfolge ökonomischer und politischer Integrationsschritte begriffen, die durch politische und funktionale Spillover-Effekte zustande kommen. Die erfolgreiche Kooperation in einem Politikfeld zieht danach quasi automatisch die Ausweitung der Zusammenarbeit auf andere Bereiche nach sich. Eine Gegenposition zum Neofunktionalismus entwickelte der Intergouvernementalismus, dessen Vertreter darauf abheben, dass Integration immer durch die autonomen Entscheidungen nationalstaatlicher Regierungen gesteuert wird, die sich dabei von nationalen Interessen leiten lassen. Anknüpfend an den Neofunktionalismus betont der Supranationalismus dagegen, dass Integration einem Transformationsprozess gleichkommt, der sich in Richtung supranationales Regieren entwickelt. In diesem Prozess sind die supranationalen Institutionen entscheidend und nicht die Aushandlungsprozesse nationalstaatlicher Regierungen (Grimmel/Rüland 2015: 24f.).

Die Governanceforschung eröffnete schließlich eine weitere, differenziertere Perspektive auf europäische Integrationsprozesse. Der Fokus ist hier nicht mehr auf nationalstaatliche und supranationale Institutionen gerichtet, sondern auf alle Ebenen und Akteure, die an Prozessen der politischen Gestaltung und Steuerung beteiligt sind. Dadurch wird die Vielschichtigkeit von Regierungsprozessen auf allen Ebenen des europäischen Mehrebenensystems betont. Die Mehrebenenansätze (Hooghe/Marx 2001) richten das Interesse entsprechend auf die Interdependenzen zwischen den verschiedenen Institutionen und Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen des hochkomplexen Integrationszusammenschlusses.

Fast alle hier nur kurz skizzierten Ansätze beinhalten Grundannahmen, die durch die makroregionale Kooperation Bestätigung zu finden scheinen. Funktionalen und neofunktionalen Ansätzen entspricht die Grundkonstruktion makroregionaler Strategien, die auf die Zusammenarbeit in

konkreten Politikfeldern (Infrastruktur, Energie, Wirtschaft, Umwelt und Sicherheit) angelegt ist. Die Mitgliedstaaten der Strategien sind durch die gemeinsame Zugehörigkeit zu einem Naturraum bei der Bewältigung bestimmter Herausforderungen (Umweltschutz, Hochwasserschutz, etc.) quasi zur Kooperation mit Partnerstaaten gezwungen, die sie sich nicht aussuchen können. Bei der erfolgreichen Kooperation in diesen Bereichen sind Spill-over-Effekte auf andere Bereiche möglich. Die flache institutionelle Ausstattung der Strategien und die Tatsache, dass sie auf dem freiwilligen Engagement der Teilnehmerstaaten basieren und sich die Zusammenarbeit außerhalb des bindenden Vertragsrechts bewegt, bestätigt dagegen die Annahme des Intergouvernementalismus, dass die Kooperation von Regierungen entscheidend ist. Gleichzeitig könnte aber die führende Rolle der Europäischen Kommission bei der Ausarbeitung, Steuerung und Weiterentwicklung der Strategien als Argument für die Unterstützung des Supranationalismus herangezogen werden, der davon ausgeht, dass Europäische Integration vor allem von den supranationalen Institutionen vorangetrieben wird.

Die Governance-Struktur der makroregionalen Strategien, in der die Koordination über verschiedene Politikbereiche, Governance-Ebenen und nationalstaatliche Grenzen hinweg zentral ist und die zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koordination zwischen verschiedenen Ländern, substaatlichen Regierungen und Stakeholdern beitragen soll, macht sie auch zu Musterbeispielen für Multi-Level-Governance. Dabei stellt sich die Frage, wie die makroregionalen Strategien sich in das europäische Mehrebenensystem einordnen lassen. Die Strategien binden nicht nur eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf allen Ebenen ein, sondern koordinieren deren Kooperation auch horizontal und vertikal über verschiedene Sektoren und Ebenen hinweg. Damit eröffnen sie neue Möglichkeiten, transnationale Kooperation im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen und Ebenen weiterzuentwickeln. Insofern scheinen sie (zurzeit noch) eher ein Koordinierungsnetzwerk im bestehenden System der Multi-Level-Governance der EU zu bieten, als dass sie eine neue Ebene im europäischen Mehrebenensystem konstituieren.

Festzuhalten bleibt, dass alle genannten Ansätze einen Beitrag zur Erklärung der Entstehung und einiger charakteristischer Merkmale makroregionaler Strategien leisten können. Zur Erfassung der spezifischen Funktionslogik und Bedeutung dieser Form der regionalen Kooperation erscheint aber ein weiterer Ansatz zielführender. Hierfür ist es sinnvoll, den Blick noch einmal auf die Genese und Governance-Struktur der makroregionalen

len Strategien zu richten. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Strategien breite Rahmenziele vorgeben, die von Akteuren auf den verschiedenen Governance-Ebene – von der lokalen bis zur supranationalen – in Konsultationsprozessen mit relevanten zivilgesellschaftlichen Stakeholdern erarbeitet und konkretisiert werden. Bei der Umsetzung der Ziele genießen Akteure auf den unteren Ebenen einen großen Spielraum. Die Steuerung und Regulierung erfolgt durch Berichte und Monitoring, wobei die Rahmenziele und Aktionspläne regelmäßig einem Review-Prozess unterzogen werden, der zu Revisionen und Anpassungen der Strategien und der damit verbundenen Aktionspläne führen kann. Auf diese Weise entsteht ein sich wiederholender Zirkel, durch den Ausgang und Ergebnis des Prozesses offen bleiben. Die Entscheidungsstruktur bezieht vielfältige Akteure und Institutionen ein und ist pluralistisch organisiert. Dabei haben die verschiedenen Akteure bestimmte Verantwortlichkeiten und sind verpflichtet, sich regelmäßig gegenseitig über ihre Fortschritte und Ergebnisse zu berichten.

Im Sinne von Sabel und Zeitlin (2011: 3) entsteht dadurch „a recursive process of provisional goal-setting and revision based on learning from the comparison of alternative approaches to advancing them in different contexts“. Damit scheint die Governance-Struktur makroregionaler Strategien in vieler Hinsicht den Prinzipien der *Experimentalist Governance* zu entsprechen (vgl. Sabel/Zeitlin 2011). *Experimentalist Governance* umfasst komplexe Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen und bezieht sich auf plurale, sich überlappende Wählerschaften. Der experimentelle, Open-ended-Ansatz kommt in Kontexten zur Anwendung, in denen kein Akteur dazu in der Lage ist, *ex-ante* klare Ziele vorzugeben. Auch wenn die beteiligten Akteure eine Reihe lose spezifischer Ziele verfolgen, klären sie erst im Verlauf des Prozesses zur Problemlösung genauer „what problems they are solving and what solutions they are seeking“ (Brasset/Richardson/Smith 2010: 5). Es handelt sich also um ein System der Politikgestaltung, in dem Deliberation die Kernmethode zur Herausarbeitung kollektiver Ziele und der Überprüfung ihrer Realisierung darstellt. Dies geschieht in einem komplexen Prozess der Zusammenarbeit und der Begutachtung zwischen einer Reihe von Einheiten, die für die Politikformulierung und -implementierung sowie die Begutachtung und Revision verantwortlich sind. Der mit diesen Prozessen zwangsläufig verbundene Austausch von Informationen und Erfahrungen fördert das soziale Lernen über die besten Lösungsansätze für die bearbeiteten Probleme. Der Prozess der gegenseitigen Revision und Überwachung stellt dabei sicher, dass jede Einheit auch

für andere Einheiten in der Problemlösungskette verantwortlich bleibt (Brasset/Richardson/Smith 2010).

Europäische Regionalpolitik und (sub-)regionale Kooperation

Makroregionale Strategien sind eine Weiterentwicklung bestehender Ansätze in der europäischen Regionalpolitik und Raumentwicklung. So setzen sie die etablierten Traditionen grenzüberschreitender Kooperation in der EU fort. Auf den ersten Blick gibt es dabei viele Ähnlichkeiten zwischen makroregionalen Strategien und der European Territorial Cooperation (ETC). Beide Programme beziehen sich auf große geographische Gebiete, wobei die Abgrenzung der räumlichen Einheiten sehr ähnlich oder sogar identisch ist. Auch viele der von den Programmen angesprochenen Themen und Ziele sind zumindest sehr ähnlich. Dennoch gibt es auch signifikante Unterschiede. Auch wenn makroregionale Strategien fest in die existierenden rechtlichen und institutionellen Rahmenvorgaben der EU integriert sind, so sind sie kein Bestandteil der ETC. Zumindest bei ihrer Verabschiedung sind auch keine eigenen operativen Programme oder eine eigene Finanzausstattung vorgesehen. Ganz im Gegenteil gilt das Prinzip der sogenannten drei „neins“, d. h. neue EU-Institutionen, EU-Richtlinien und Finanzierungsinstrumente wurden explizit ausgeschlossen. Makroregionale Strategien sollen stattdessen alle vorhandenen Programme, Fonds und Finanzierungsinstrumente sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene nutzen. Sie dienen damit der effizienteren Nutzung der vorhandenen Fonds und Finanzinstrumente. Dies soll durch eine bessere grenzüberschreitende Koordination zwischen verschiedenen Governance-Ebenen und Politikbereichen erreicht werden. Von ihren Vorgängerprogrammen im Bereich der Regionalpolitik der EU unterscheiden sich makroregionale Strategien außerdem durch ihre größere Komplexität. Daneben ist noch auf den partizipativen Charakter der Strategien sowohl bei ihrer Ausarbeitung als auch bei ihrer Implementierung zu verweisen. Ein weiteres Merkmal ist die Offenheit und Flexibilität der mit den Strategien verbundenen Aktionspläne (*rolling action plans*).

Ausarbeitung und Governance makroregionaler Strategien entsprechen damit den Charakteristika des sogenannten „neuen Regionalismus“, der durch „institutionellen Minimalismus“ und ein Geringhalten der Governancekosten gekennzeichnet ist. Seine organisatorischen Prinzipien sind „Flexibilität, Pragmatismus, Informalität, Konsensorientierung, und die

Vermeidung bindender Beschlüsse“ (Grimmel Rüland 2015: 29). Außerdem ist er von „von unten“ gewachsen, „als Ausfluss spontaner und informeller Prozesse aus der Region selbst heraus“. Schließlich sind nichtstaatliche Akteure wie zivilgesellschaftliche Akteure und Unternehmen wichtige Triebkräfte dieser Initiativen zu regionaler Kooperation (Grimmel/Rüland 2015: 35).

Makroregionale Strategien können auch als Teil eines Trends zur Verstärkung (sub-)regionaler Kooperation interpretiert werden, der sich in zahlreichen Initiativen niedergeschlagen hat, die in Europa nach 1990 entstanden sind. Diese erfüllen nach Cottey (2009: 13-15) vier verschiedene Funktionen. Zum einen haben sie eine Brückenfunktion zur Vermeidung bzw. Überwindung neuer Trennlinien zwischen den Mitgliedern und Nichtmitgliedern von EU und NATO sowie geokultureller Gräben zwischen Europa und Nordafrika bzw. dem Nahen Osten. Zum anderen dienen sie dazu, die Integration neuer Mitgliedstaaten in die EU und die NATO zu fördern. Weiter haben sie die Funktion, einen Rahmen für die Herausforderungen transnationaler Politik zur Verfügung zu stellen. Schließlich fördern sie die Durchführung politischer, ökonomischer und institutioneller Reformen in den teilnehmenden Staaten.

Die von Cottey ermittelten vier Funktionen (sub-)regionaler Kooperation treffen auch für die makroregionalen Strategien der EU zu. In ihren Zielkatalogen kann man alle vier Funktionen wiederfinden: Sie fördern die Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten und können so zur Überwindung vorhandener Trennlinien an den EU-Außengrenzen beitragen. Außerdem unterstützen sie teilnehmende Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenstaaten auf ihrem Weg in die Europäische Union. Daneben sollen sie zur Konsolidierung neuer EU-Mitgliedstaaten beitragen und ihre Verbindungen zum „Kern“ der EU verstärken. Außerdem dienen sie der Bewältigung gemeinsamer transnationaler Herausforderungen. Die EUSDR ist beispielsweise gleichzeitig eine Entwicklungsstrategie für einen Teilraum der EU, eine Vorbeitrittspolitik für die beteiligten Kandidatenländer im Westbalkan und eine Alternative zur Erweiterungspolitik für die beiden Länder der Nachbarschaftspolitik. Auch die EUSAIR hat in Bezug auf die neuen EU-Mitgliedstaaten und die Beitrittskandidaten des Westbalkans eine Integrations- und Konsolidierungsfunktion. Generell ist der Fokus bei den verschiedenen Strategien durchaus unterschiedlich ausgerichtet, je nachdem wie sich die teilnehmenden Staaten zusammensetzen.

Differenzierte Integration

Differenzierte Integration ist seit dem Beginn der Europäischen Integration ein Instrument, um die Heterogenität in der europäischen Gemeinschaft zu regulieren. Sie bietet den Mitgliedstaaten der EG bzw. EU die Möglichkeit, auf bestimmten Gebieten enger zu kooperieren, wobei sie sich grundsätzlich auf Zeit, Raum und Inhalt der Integration beziehen kann (Ondarza 2012: 8). Prominente Beispiele für differenzierte Integration sind etwa die Euro-Zone oder das Schengen-Gebiet. In der wissenschaftlichen und politischen Debatte um die angesichts der zahlreichen Krisen notwendige Reform der EU hat „die Frage nach einem Europa der mehreren Geschwindigkeiten, einem Kerneuropa oder einem Europa mit variabler Geometrie sowie einem *L’Europe à la Carte*“ zurzeit besondere Konjunktur (Tekin 2014: 29). Betrachtet man die im Primär- und Sekundärrecht der EU verankerten Sonderregelungen für einzelne Mitgliedstaaten, ergibt sich ein komplexes Bild. Neben zeitlich befristeten Übergangsregelungen und Sicherheitsklausel finden sich Opt-Out- bzw. Opt-In-Rechte, die einzelne Staaten für sich verhandelt haben (vgl. Tekin 2014). Daneben gibt es den Mechanismus der „Verstärkten Zusammenarbeit“ und die „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ (Ondarza 2014). Regionalisierung kann ebenfalls als eine Methode der Differenzierung auf territorialer Basis betrachtet werden.

Auch makroregionale Strategien bieten einen Rahmen für flexible und differenzierte Integration (Gänzle/Kern 2011) sowie für verstärkte Kooperation in bestimmten Politikbereichen. So führen sie zu einer Differenzierung der Ziele der vorhandenen Programme und Finanzierungsinstrumente sowie zu einer an die Bedürfnisse der Makroregion angepassten Form der Implementierung von Direktiven und Richtlinien der EU. Allerdings bewegt sich die Kooperation bisher fast ausschließlich unterhalb der Ebene des Vertragsrechts im Bereich des nicht bindenden Rechts (*soft law*) bzw. der „weichen“ Steuerungsinstrumente (*soft Governance*). Entsprechend werden makroregionale Strategien in Form von Kommunikationen der Europäischen Kommission vom Europäischen Rat verabschiedet. Im Hinblick auf ihre Umsetzung werden keine verbindlichen Regulierungen erlassen. Dies hat zur Folge, dass die Implementation von makroregionalen Strategien von den Entscheidungen ihrer Mitglieder abhängt, deren Teilnahme und Engagement freiwillig und interessenbasiert ist.

4. Fazit: Potenziale makroregionaler Strategien

Die Europäische Kommission hat in ihrem Bericht zum Mehrwert makroregionaler Strategien im Juni 2013 – bezogen auf die ersten beiden Strategien – einige positive Ergebnisse herausgestellt. In dem Bericht wird u. a. festgestellt, dass die Strategien „ohne zusätzliche Mittel der EU, ohne neue Institutionen und ohne neue Rechtsvorschriften“ funktionieren. Sie hätten dazu beigetragen, „neue Projekte zu entwickeln oder bestehenden transnationalen Projekten neue Impulse zu verleihen“. Außerdem vereinfachten sie den Aufbau von Netzwerken und die Entwicklung gemeinsamer Initiativen. Weiter würden sie die Einbindung nationaler Ansätze in eine kohärentere Durchführung von EU-weiter Politik unterstützen. Daneben förderten sie die Bündelung von Ressourcen und die bessere Koordination von EU-Programmen sowie ihre Ausrichtung auf gemeinsame Ziele. Schließlich würden sie die Zusammenarbeit und den Zusammenhalt zwischen den beteiligten Ländern stärken, die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten verbessern und die Kandidatenländer bzw. potentiellen Kandidatenländer besser auf ihren Beitritt vorbereiten. Neben diesen Erfolgen weist die Kommission aber auch auf nach wie vor bestehende Probleme und Herausforderungen bei der Umsetzung der Strategien hin. So sei es bisher nicht gelungen, die Maßnahmen und Mittel der EU-Programme auf die Ziele der Strategien auszurichten. Außerdem wären in den Nicht-EU-Staaten keine ausreichenden Mittel für die Strategien vorhanden. Im Hinblick auf die Organisation und Governance der Strategien werden Personalmangel, häufige Mitarbeiterwechsel, ein schlechter Kenntnisstand bei den Mitarbeitern und der nicht immer gute Besuch der Sitzungen der Steuerungsgruppen und anderer Gremien bemängelt. Schließlich wird noch auf die große Komplexität der Strukturen verwiesen, die eine stärkere Führungsrolle und eine stärkere Fokussierung der Ziele erfordern würden (Europäische Kommission 2013). Die Frage der Ownership wird als ein zentrales Erfolgskriterium herausgestellt. Hier fordert die Kommission eine stärkere Übernahme von Verantwortung durch Regierungen und Regionen. Die Kommission werde „zwar weiterhin eine wichtige Rolle spielen, ihre Unterstützung muss jedoch durch eine tatsächliche Führungsrolle der betroffenen Regionen besser ausgeglichen werden“ (Europäische Kommission 2013: 10).

Für eine endgültige Bewertung der Ergebnisse makroregionaler Strategien ist es aufgrund des geringen Alters der Strategien zweifellos noch zu früh. Wichtige Herausforderungen für ihre erfolgreiche Umsetzung sind

aber ohne Zweifel die ungelöste Frage der Ownership sowie die fehlende Prioritätensetzung. Hinzu kommt zumindest in einigen Ländern die unzureichende Finanzierung des Projektmanagements und der Governance der Strategien. Schließlich ist noch darauf zu verweisen, dass der Erfolg der Strategien maßgeblich vom fortdauernden Enthusiasmus und Engagement der nationalstaatlichen Regierungen und teilnehmenden Akteure, die Projekte einbringen und umsetzen, abhängen wird.

Für eine Einschätzung der Zukunftsperspektiven und Potenziale der Strategien erscheint es sinnvoll auf Kriterien zurückzugreifen, die aus der vergleichenden Betrachtung bestehender regionaler Kooperationsprojekte abgeleitet werden können. Eine derartige vergleichende Analyse verschiedener Initiativen regionaler Kooperation in Ostmitteleuropa hat Strážay (2010: 139ff.) durchgeführt. Im Hinblick auf die für den Erfolg regionaler Kooperation maßgeblichen Kriterien verweist er zunächst auf die Zahl und die geographische Nähe der beteiligten Länder. Wenige Partner, die zum gleichen geographischen Raum gehören, seien eine gute Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Von größerer Bedeutung seien aber gut definierte Prioritäten. Eine angemessene Definition vorrangiger Handlungsbereiche und Ziele sei eine wichtige Bedingung für die Effizienz regionaler Kooperation. Damit eng verbunden seien die Identifizierung von gemeinsamen Interessen und Maßnahmen sowie die Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten der verschiedenen Mitgliedstaaten. Generell gelte, dass eine begrenzte Zahl gut definierter strategischer Ziele und die Festlegung der Maßnahmen und Instrumente zu ihrer Erreichung eine bessere Voraussetzung für den Erfolg regionaler Kooperation sei als eine große Zahl nur vage bestimmter Prioritäten. Wenn es viele als wichtig deklarierte Ziele gebe, ohne dass eine Priorisierung vorgenommen wird, verliere die Kooperation möglicherweise nach und nach ihren Sinn und damit ihre Daseinsberechtigung. Sinnvoller sei ein graduelles Vorgehen, in dem zunächst nur wenige Ziele festgelegt werden, die dann sukzessive ausgeweitet werden könnten. Ein weiterer wichtiger Faktor sei die regionale Eigenverantwortung für das Kooperationsprojekt. Dies würde auch bei der Leitung der Kooperation durch die EU einen dauernden Bottom-up-Prozess erfordern. Nur so könne erreicht werden, dass alle Teilnehmer vom Mehrwert der Kooperation und der Berücksichtigung ihrer Interessen überzeugt seien. Von Bedeutung sei außerdem die Bewahrung und Förderung des Gefühls einer gemeinsamen Identität und des Zusammenhalts der teilnehmenden Partner. Auch die Nachhaltigkeit und langfristige Perspektive der Zusammenarbeit sei wichtig. Die Ziele der Kooperation müssten

kontinuierlich und dauerhaft verfolgt werden. Schließlich sei auch der Institutionalisierungsgrad ausschlaggebend. Dieser müsse den Zielen der Kooperation angemessen sein. Auf den Institutionalisierungsgrad hebt auch Cottey (2009) ab, der Erfolgskriterien regionaler Kooperation aus dem Vergleich der seit 1990 in Europa etablierten Projekte der subregionalen Kooperation ableitet. Als Indikator für den Institutionalisierungsgrad nennt er zum einen die Etablierung von Rahmenbedingungen und Prozessen, die regelmäßige Treffen verschiedenster Akteure sicherstellen. Zum anderen verweist er auf die Kapazitäten und Ressourcen, die zur Governance der Kooperationsinitiative und zur Erreichung der Ziele zur Verfügung gestellt werden (Cottey 2009: 18).

Wendet man diese Kriterien auf die makroregionalen Strategien der EU und insbesondere auf die EUSDR an, ergibt sich folgendes Bild: Makroregionale Strategien unterscheiden sich im Hinblick auf die Zahl und die geographische Nähe ihrer Mitglieder. Die größte Zahl und geringste geographische Nähe der Teilnehmerländer weist dabei die EUSDR auf. Was die Zahl der Ziele und die Definition von Prioritäten angeht, schneiden makroregionale Strategien eher schlecht ab. Für alle Strategien ist eine große Zahl nur vager Prioritätsbereiche charakteristisch. Ausgangspunkt sind nicht – wie von Strážay empfohlen – wenige klar definierte Ziele, die dann gegebenenfalls ausgeweitet werden können, sondern ganz im Gegenteil eine große Bandbreite von Themen und nur ungenau festgelegte Ziele, ohne dass eine Fokussierung und Priorisierung für die Umsetzung der Strategien vorgenommen wird. Allerdings wurde bei der ersten makroregionalen Strategie der EU, der EUSBSR, inzwischen eine Reduzierung der Ziele und Prioritäten vorgenommen. Die spezifischen Gegebenheiten der Teilnehmerländer finden in allen Strategien Berücksichtigung. In Bezug auf die regionale Eigenverantwortung ergibt sich eine ambivalente Bilanz. So ist die Frage der Ownership der Strategien noch nicht abschließend geklärt. Allerdings kommt der Europäischen Kommission zurzeit eine Schlüsselrolle zu. Auch für den Institutionalisierungsgrad ist die Bilanz gemischt. Zweifellos stellen die Strategien einen Rahmen für regelmäßige Treffen verschiedenster Akteure zur Verfügung. Andererseits ist die Ausstattung mit Ressourcen für die Governance der Strategien zumindest nicht in allen Staaten ausreichend. Dies trifft insbesondere für die beteiligten Drittstaaten zu. Ob die Strategien kontinuierlich und langfristig verfolgt werden, wird vom dauerhaften Engagement der Teilnehmerländer abhängen. Dieses ist bei einigen Mitgliedern der EUSDR beispielsweise bereits deutlich zurückgegangen. Hier ist zu berücksichtigen, dass sich die

Strategien alle unterhalb des Vertragsrechts im Bereich des *soft laws* und der *soft* Governance bewegen und ihr Erfolg deshalb maßgeblich von den Interessen und dem Engagement der Teilnehmer abhängt. Fehlt dieses besteht leicht die Gefahr, dass sich die Strategien zu wenig mehr als einem rhetorischen Bekenntnis zu regionaler Kooperation entwickeln. Sie könnten dann vor allem zu mehr „diplomatischem Tourismus“ führen, da sie zahlreiche Gelegenheiten bieten, zu verschiedensten Gipfeln, Treffen und Arbeitsgruppen zu reisen, ohne dass diese zu substanziellen Ergebnissen führen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vor dem Hintergrund der Kriterien für erfolgreiche regionale Kooperation makroregionale Strategien keine eindeutig positive Zukunftsprognose auszustellen ist. Allerdings muss in diesem Zusammenhang noch einmal auf die spezifische Governanceform der Strategien verwiesen werden. Denn die genannten Kritikpunkte wie das Fehlen einer klaren Priorisierung und die nur vage Definition von Zielen und Projekten folgen quasi zwangsläufig daraus, dass Ausarbeitung, Implementation und Revision dem Typ der *Experimentalist* Governance entsprechen und damit als experimentelle, offene Prozesse angelegt sind. Klar definierte Ziele und Projekte sowie eine klare Priorisierung sind nicht der Ausgangspunkt, sondern können erst ein Ergebnis der Strategien sein. Die Reduzierung der Ziele und stärkere Fokussierung bei der EUSBSR sprechen dafür, dass dies im Rahmen der makroregionalen Strategien auch erreicht werden wird.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass ein wesentliches Merkmal makroregionaler Strategien ihre Prozessorientierung ist. Deshalb kann es bei ihrer Bewertung also nicht allein um ihre Ergebnisse in Form von umgesetzten Projekten gehen. Vielmehr sind auch die durch die Strategien in Gang gesetzten Prozesse ein zentrales Ziel und entsprechend in die Bewertung einzubeziehen.

Allerdings ist die mit dieser Governanceform verbundene Komplexität nur schwer durchschaubar. Auch wenn für die Kommunikation über die Strategien jeweils eine Web-Seite und ein Newsletter zur Verfügung stehen, ist es schwierig, den Überblick darüber zu gewinnen und zu behalten, welche Personen mit welchen Verantwortlichkeiten in den zur Strategie gehörenden Gremien und Koordinierungsstellen sitzen und was überhaupt ein Projekt der Strategie definiert. Noch schwieriger ist es zu erkennen, wer eigentlich was im Rahmen der Strategien entscheidet. Außerdem fehlen eindeutige Indikatoren für das Messen des Erfolges der Strategien.

Trotz dieser Herausforderungen liegt das größte Potenzial makroregionaler Strategien zum einen darin, dass sie einen Rahmen bieten für die bessere Koordination von Politiken und Ressourcen in der EU. Dazu gehört auch die Ausrichtung vorhandenen Strukturfonds und Finanzinstrumente auf die Ziele der Strategien und eine entsprechende Abstimmung der Projektförderung. Außerdem können sie abstrakte EU-Strategien mit konkreten Projekten regionaler Kooperation verbinden und zu einer effizienteren Nutzung von existierenden Programmen und Fonds beitragen.

Zum anderen können die Strategien durch die Bottom-up-Prozesse bei ihrer Ausarbeitung und Weiterentwicklung sowie die Einbeziehung neuer Akteure dazu beitragen, die EU wieder näher an die Bürger zu bringen und Legitimationsdefizite zu überwinden. Dadurch entsteht eine gute Möglichkeit, die „Elitenlastigkeit“ des europäischen Integrationsprojektes zu durchbrechen.

Danksagung

Die dem Beitrag zugrundeliegende Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projekts TAMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

Literatur

- Bos, Ellen (2011): Bisherige Formen der Donaukooperation – Erfolge und Defizite, in: Stratenschulte, Eckart D./Setzen, Florian H. (Hrsg.): *Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum*, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 89-104.
- Bos, Ellen (2012): Die Strategie für den Donauraum als europäisches Mehrebenenprojekt, in: Masát, András/Bos, Ellen/Eckardt, Martina/Kastner, Georg/Wenger, David (Hrsg.): *Der Donauraum in Europa*, Baden-Baden: Nomos (= Andrassy Studien zur Europaforschung Bd. 1), S. 25-42.
- Brassey, James/Richardson, Ben/Smith, William (2010): Experimentalist governance, deliberation and democracy: A case study of primary commodity roundtables, in: CSGR Working Paper 270/10.
- Committee on Regional Development (2012): Report - the evolution of EU macro-regional strategies: present practice and future prospects, especially in the Mediterranean, (2011/2179(INI)), unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2012-0219+0+DOC+PDF+V0//EN>, zuletzt aufgerufen am 15.8.2016.

- Cottey, Andrew (2009): Sub-regional Cooperation in Europe: An Assessment, in: Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 3.
- Dühr, Stefanie (2011): Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in The EU?, Notre Europe, Study and Research, 86.
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung der Europäischen 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, Brüssel, 10.06.2009, KOM(2009) 248 endgültig, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0248&from=EN>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Kommission (2010a): 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, Brüssel, 8.12.2010; KOM(2010) 715 endgültig, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:DE:PDF>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Kommission (2010b): Aktionsplan. Begeleitdokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, den 8.12.2010, SEK(2010) 1489 endgültig, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/action_plan_danube_de.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Kommission (2010c): Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Mitteilung der Kommission. Brüssel, den 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endgültig, unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DE:PDF>, zuletzt aufgerufen am 21.8.2016.
- Europäische Kommission (2010d): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien, Brüssel, den 27.6.2013, COM(2013) 468 final, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_de.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Kommission (2014a): 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 Adriatic and Ionian Region, Brüssel, 17.06.2014, COM(2014) 357 final, unter: <http://www.adriatic-ionian.eu/component/edocman/36-communication-of-the-commission-eusair-pdf>, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Kommission (2014b): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Governance makroregionaler Strategien, Brüssel, 20.5.2014, COM(2014) 284 final.

- Europäische Kommission (2015): 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 Alpine Region, Brüssel, 28.07.2015, COM(2015) 366 final, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/eusalp_communication_en.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Europäische Union: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassung (2010), in: Amtsblatt der Europäischen Union, 53. Jg., 30. März, Informationsnummer 2010/C 083/01, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=de>, zuletzt aufgerufen am 10.8.2016.
- Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (2011): Macro-regional Strategies: A New Model of Differentiated Integration in the European Union. Paper prepared for presentation at the CEPSA Annual Conference, Wien, unter: www.cepsa.at/ablage/2011/paper_gaenzle%20_kern.doc, zuletzt aufgerufen am 10.8.2015.
- Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (2014): Die Ostseestrategie der Europäischen Union: Entwicklung, Stand und Perspektiven eines neuen Ansatzes in der EU-Regionalpolitik, in: *Integration*, 37. Jg., H. 4, S. 345-356.
- Grimmel, Andreas/Jakobeit, Cord (Hrsg. 2015): Regionale Integration. Erklärungsansätze und Analysen zu den wichtigsten Integrationszusammenschlüssen in der Welt, Baden-Baden: Nomos.
- Grimmel, Andreas/Jakobeit, Cord (2015): Einleitung: Regionale Integration – Begriff und Rolle in den Internationalen Beziehungen, in: Grimmel, Andreas/Jakobeit, Cord (Hrsg.): Regionale Integration. Erklärungsansätze und Analysen zu den wichtigsten Integrationszusammenschlüssen in der Welt, Baden-Baden: Nomos, S. 9-16.
- Grimmel, Andreas/Rüland, Jürgen (2015): Regionale Integration als Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorien und Erklärungsansätze, in: Grimmel, Andreas/Jakobeit, Cord (Hrsg.): Regionale Integration. Erklärungsansätze und Analysen zu den wichtigsten Integrationszusammenschlüssen in der Welt, Baden-Baden: Nomos, S. 19-53.
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press.
- Interact (2015): Macro-regional Glossary, unter: <http://www.interact-eu.net/library/glossary-macro-regional-strategies/pageflip>, zuletzt aufgerufen am 21.8.2016.
- Kaiser, Tamás (2010): Regional development in the EU and the European Danube Strategy, in: Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (Hrsg.): *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*, Budapest, unter: http://www.gki.hu/docs/tofe_13_beliv_final.pdf, zuletzt aufgerufen am 10.08.2016), S. 40-63.
- Mitrany, David (1976): *The Functional Theory of Politics*, New York: St. Martin's Press.
- Ondarza, Nicolai von (2012): Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration, SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

- Programm des litauischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union (2013), 1. Juli – 31. Dezember 2013, EU2013.LT, S. 10, unter: http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_Programme_DE.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.08.2016.
- Sabel, Charles F./Zeitlin, Jonathan (2007): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union, European Governance Papers (EUROGOV) No C-07-02.
- Sabel, Charles F./Zeitlin, Jonathan (2011): Experimentalist Governance, abrufbar unter: [http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20\(with%20abstract\).pdf](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel%20and%20Zeitlin%20handbook%20chapter%20final%20(with%20abstract).pdf), zuletzt aufgerufen am 21.8.2016.
- Sabel, Charles F./Zeitlin, Jonathan (2012): Experimentalist Governance, in: Levi-Faur, David (Hrsg.): The Oxford Handbook of Governance, Oxford: Oxford University Press, S. 169-183
- Samecki, Pawel (2009): Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper presented in Stockholm on the 18.th of September 2009. Stockholm, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macroeconomic_strategy_2009.pdf, zuletzt aufgerufen am 21.8.2016.
- Schymik, Carsten (2011): Dreimal „nein“ und dennoch erfolgreich? – Erste Ergebnisse der EU-Ostseestrategie, in: Stratenschulte, Eckart D./Setzen, Florian H. (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, S. 115-135.
- Strážay, Tomáš (2010): The complementarity of the Danube Strategy with other Regional Initiatives in Central Europe – a view from Slovakia, in: Agh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (Hrsg.): Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project, Budapest, S. 134-144, unter: http://www.gki.hu/docs/tofe_13_beliv_final.pdf, zuletzt aufgerufen am 10.08.2016.
- Tekin, Funda (2014): Volatilität in der differenzierten Integration: Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Stratenschulte, Eckardt (Hrsg.): Heilsame Vielfalt? Formen differenzierter Integration in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 29-60.
- Wulf, Johann-Jakob (2015): Die Governance der Makro-Regionalen Strategien im Ostsee- und Donaauraum. 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. Dissertation. Budapest.

Warum fördert die EU die Entstehung und Umsetzung von makroregionalen Strategien?¹

Wolfgang Streitenberger

Henry Ford hat einmal gesagt: „Coming together is a beginning; keeping together is progress; working together is success.“ Dieses Zitat drückt sehr treffend den Grundgedanken aus, der dem makroregionalen Ansatz zugrunde liegt.

Die Andrassy Universität hat es sich mit dieser Konferenz zur Aufgabe gemacht, die makroregionale Donaoraumstrategie auf den Prüfstand zu stellen und Erfahrungen wie auch Perspektiven zu diskutieren. Dies ist ein richtig gewählter Zeitpunkt, haben wir, die Europäische Kommission, die Ergebnisse der ersten Evaluierung des Mehrwerts der makroregionalen Strategien doch im Sommer 2013 veröffentlicht – am 1. Juli, zeitgleich mit dem Beitritt unseres jüngsten Mitgliedstaats Kroatien. Auf diese Evaluierung werde ich später kurz eingehen, zuvor aber die Motive der EU zur Förderung der Entstehung und Umsetzung von makroregionalen Strategien darlegen. Dies ist übrigens keine historische Übung, vielmehr gelten die Motive, die für die Ostsee- und die Donaoraumstrategie galten, auch für die in Ausarbeitung befindlichen, zukünftigen makroregionalen Strategien.

Zunächst möchte ich der Ordnung halber allerdings festhalten, welche Motive wir bei der Ausarbeitung der makroregionalen Strategien sicher *nicht* hatten. Wir wollten kein „Europa der Makroregionen“ lancieren, das das Europa der Mitgliedstaaten ersetzen oder gar eine Variante des „Europas der 273 Regionen“ sein sollte.

Die makroregionalen Strategien sollen keine neuen, den Zusammenhalt der Europäischen Union schwächenden Sub-Elemente ins Leben rufen. Mit Makroregionen wollen wir keine neuen Abgrenzungen schaffen, vielmehr sind sie das Ergebnis der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips: Die

1 Kurzbeitrag eines Vortrags auf der Konferenz "Die Donaoraumstrategie auf dem Prüfstand: Erfahrungen und Perspektiven", die vom 15.-17. Oktober 2013 an der Andrassy Universität Budapest stattfand. Der Stand des Artikels ist Oktober 2013.

Zuständigkeiten sollen auf jener Ebene angesiedelt sein, die sie am besten wahrnehmen kann. Wir haben nämlich festgestellt, dass zwischen der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und der supranationalen Ebene der Europäischen Institutionen eine Ebene fehlt – die makroregionale –, auf der jene Probleme am besten angepackt werden können, die für die Ebene darunter „zu groß“ und die Ebene darüber „zu klein“ sind, um es vereinfacht auszudrücken.

Nach dieser Klarstellung, welche Motive wir nicht hatten, komme ich nun zu den drei Hauptmotiven, die ich für relevant halte:

1. die Koordinierung bestehender transnationaler Zusammenarbeitsmechanismen, die Bündelung von Ressourcen;
2. die Schaffung einer Möglichkeit für Nachbarstaaten der EU, an dieser Kooperation teilzunehmen;
3. die Erfassung großer geografisch-naturräumlich-wirtschaftlich-geschichtlich zusammenhängender Gebiete.

Zum ersten Motiv: Die Koordinierung bestehender transnationaler Zusammenarbeitsmechanismen ist in den letzten Jahren zu einer immer dringenderen Aufgabe geworden. Es ist ja an sich sehr begrüßenswert, wenn Regionen und Staaten großräumig zusammenarbeiten – doch traten dabei auch weiße Flecken auf – nämlich genau dort, wo sich niemand um ein Problem kümmerte. Es zeigten sich aber auch unkoordinierte Parallelaktionen und Überlappungen von Aktivitäten, gar nicht zu reden davon, dass eine Mehrzahl kleinerer Initiativen niemals die gleiche Wirkung wie eine geringere Zahl kräftigerer Initiativen erreichen konnte. Die Verzettelung von Ressourcen und von Energie sollte mit makroregionalen Strategien verringert oder gar vermieden und ins Gegenteil umgekehrt werden, nämlich mit gemeinsamer Energie auf das gemeinsame Ziel hin-, kurzum zusammenzuarbeiten.

Das zweite Motiv für die makroregionalen Strategien war die Integration von Nicht-EU-Staaten. Mit den EU-Erweiterungen 2004 und 2007 wurden die Ostgrenzen der EU zwar hinausgeschoben, aber damit eben neue Grenzen zwischen neuen Mitgliedstaaten und ihren außerhalb der EU liegenden Nachbarregionen errichtet, die sich für die Entwicklung der neuen Mitgliedstaaten als besonders hinderlich erwiesen. Eine verstärkte Kooperation über die Außengrenzen hinweg tat also not, um das Entstehen von Brüchen an den neuen Außengrenzen zu verhindern.

Das dritte Motiv – die Erfassung großer geografisch-naturräumlich-wirtschaftlich-geschichtlich zusammenhängender Räume – hat seine Wur-

zeln nicht in der Nostalgie wie etwa der k.u.k. Donaumonarchie als Inspiration für die Donauraumstrategie. Nein, die Makroregion als Operationsfeld etablieren zu wollen resultiert aus der Erkenntnis, dass einige drängende Probleme grenzüberschreitender Natur sind, also eine ganze Makroregion betreffen und viel besser gemeinsam als von den Staaten separat zu lösen sind. Die gemeinsame Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen durch das Zusammenlegen von Ressourcen ist also das dritte Hauptmotiv für unsere makroregionalen Strategien.

Die geschilderte Motivationslage hat es eigentlich von vornherein unnötig gemacht, neue Finanzmittel bereitzustellen und neue institutionelle Strukturen der Zusammenarbeit schaffen zu müssen. Als die EU-Kommission mit der Ausarbeitung der ersten makroregionalen Strategie, der Ostsee-strategie, beauftragt wurde, hat sie dies berücksichtigt und das Schwerpunkt ihrer Vorbereitungsarbeiten auf die Gestaltung eines optimalen Zusammenarbeitsmechanismus von heterogenen Staaten und Regionen, von privaten und öffentlichen Akteuren gelegt. Besonders mit der darauffolgenden Donauraumstrategie bemühten wir uns, einigen, die transnationale Zusammenarbeit noch nicht gewohnten, neuen Mitgliedstaaten das Hinausblicken über die Grenzen, also die grenzüberschreitende Problemlösung überhaupt erst attraktiv zu machen und zu erleichtern. Dieser Gesichtspunkt ist übrigens ein ganz wichtiges Motiv bei der derzeit laufenden Ausarbeitung einer weiteren makroregionalen Strategie, nämlich der Strategie für den Adriatisch-Ionischen-Raum, der auch einige Staaten des ehemaligen Jugoslawien angehören werden. Wir wissen nämlich, dass dort leider immer noch mentale Nachwirkungen der jüngsten Kriege zu spüren sind, etwa ein übertriebener Nationalismus, voneinander abgeschottete nationale Verwaltungen, „Grenzen im Kopf“ usw.

Weiters war für uns bei der Konzeption der beiden erwähnten makroregionalen Strategien die Identifikation der für die jeweiligen Makroräume wesentlichsten Herausforderungen und Problemfelder wichtig. Dabei haben wir natürlich die betroffenen Staaten einbezogen und damit die Akzeptanz der Strategien und vor allem der zu ihrer Umsetzung nötigen Aktionspläne sichergestellt.

Manche werden sagen, dass makroregionale Strategien „im Prinzip“ nichts Neues seien – starteten doch in Europa schon zuvor etliche großräumige und grenzüberschreitende Kooperationsformen, etwa die deutsch-französische Zusammenarbeit, die Kooperationen am Oberrhein, die Konferenz der peripheren Küstenregionen in Europa (KPKR, englische Abkürzung: CRPM) oder die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Aber das gilt

eben nur „im Prinzip“ und nicht im Detail. Die neuen makroregionalen Strategien für den Ostsee- und den Donauraum unterscheiden sich von ihren Vorgängern der großräumigen Kooperationen in vier Aspekten, nämlich durch

1. die Komplexität des Ansatzes;
2. die Entwicklung in einem partizipatorischen Erarbeitungs- und Umsetzungsprozess;
3. die Koppelung eines kontinuierlich zu ergänzenden Aktionsplans an die makroregionalen Strategien;
4. die Ausübung einer stark orientierenden Wirkung auf bereits bestehenden Finanzierungs- und insbesondere öffentliche Förderinstrumente.

In der praktischen Politik bedarf es nicht selten der ganz konkreten und rasant angewachsenen Probleme, um nicht zu sagen eines massiv gestiegenen Leidensdrucks, damit die großen Motive und Pläne wirksam werden können. Genau das war der Fall, der zur Verabschiedung der ersten makroregionalen Strategie – der Ostseestrategie – im Jahr 2009 geführt hat: Der Zustand der Ostsee war verheerend und eine Reaktion auf die Verschlechterung der Umweltverhältnisse war dringend notwendig! Das makroregionale Konzept ist aus dem Wunsch heraus entstanden, hierbei gemeinsam vorzugehen und die Maßnahmen in Bezug auf die Herausforderungen und Möglichkeiten der „Makroregion Ostsee“ miteinander abzustimmen. Eine Makroregion zeichnet sich also durch gemeinsame Themen, Problemlagen und Herausforderungen aus, welche die Lösungskompetenz eines einzelnen Staates oder einer Region übersteigen und staatenübergreifende Kooperation erfordern.

Das gilt auch für den Donauraum: Dieser ragt mit seinen 14 beteiligten Staaten in die Mitte Europas hinein, zugleich ist die Donau der internationalste Fluss in der EU. Der Slogan „Vom Schwarzwald bis zum Schwarzen Meer“ umschreibt treffend die Bedeutung der Donau, weil sie zehn EU-Mitgliedstaaten mit den westlichen Balkanstaaten sowie Moldawien und der Ukraine verbindet und somit eine Hauptschlagader zu den Nachbarn der Europäischen Union darstellt.

Auch in diesem Donauraum gab und gibt es einige ganz konkrete Problemlagen, die der gemeinsamen Lösung harren. Lassen Sie mich dies am Beispiel von Forschung und Innovation aufzeigen: Die Fähigkeit einer Gesellschaft, neue Kenntnisse zu generieren und zu nutzen, ist ein Schlüsselfaktor für Fortschritt und Wachstum. Eine auf Wissen basierende Gesellschaft benötigt daher eine wettbewerbsfähige Forschungs- und Bildungs-

infrastruktur, innovationsfördernde Institutionen und leistungsfähige Informations- und Kommunikationstechnologien. Im Donaauraum variieren diese Gegebenheiten beträchtlich, und insgesamt liegen sie unter dem Niveau der 28 EU-Mitgliedstaaten. Darüber hinaus hat der Donaauraum mit einem „Brain Drain“ wissenschaftlichen Personals zu kämpfen und verfügt über eine relativ geringe Anzahl von Forschungseinrichtungen, die an der Weltspitze liegen.

Zur Stimulierung von Forschungs- und Entwicklungsexzellenz muss daher auch die Zusammenarbeit zwischen Wissensanbietern, Unternehmen und öffentlichem Sektor verstärkt werden. Dafür müssen wir Anreize schaffen, weil das von alleine nicht in ausreichendem Maße geschieht. Notwendig ist außerdem eine bessere Koordinierung von nationalen und regionalen Fonds, um Forschung und Entwicklung in der Region effizient fördern zu können. Erst dann kann vom Europäischen Forschungsraum wirklich in vollem Umfang profitiert werden. Hier ist nach wie vor ein integrierter, ein sektoren- und länderübergreifender – kurzum ein makroregionaler – Ansatz erforderlich!

Mit beiden makroregionalen Strategien zielen wir darauf ab, Entwicklungshindernisse zu beseitigen und das Potenzial des jeweiligen Raumes besser zu erschließen. Dabei ordnen wir die Problemstellungen in einen multilateralen Kontext ein und behandeln sie zudem über die derzeitigen EU-Außengrenzen hinweg. Psychologisch und politisch ist wichtig, dass uns die Nachbarstaaten bei der Zusammenarbeit auf Augenhöhe begegnen können. Der makroregionale Ansatz ermuntert nicht nur dazu, nationale Grenzen zu überwinden, sondern zugleich auch Hindernisse, die einer strategischen Diskussion der vorhandenen Möglichkeiten im Weg stehen.

Werden die Ressourcen mehrerer Mitgliedstaaten für neue Projekte und Initiativen mobilisiert oder auch gebündelt, so kann damit gleichzeitig auch ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung geschaffen werden. Nicht mehr der „Nachbarstaat“ wird für irgendetwas verantwortlich gemacht, sondern es wird mit ihm gemeinsam Verantwortung übernommen. Makroregionale Strategien werden das Gefühl der regionalen Identität schaffen, das nötig ist, um solche gemeinsamen Verantwortungen wahrzunehmen.

Wir haben erfreulicherweise auch einige Motive für die weitere Umsetzung der bestehenden und die Ausarbeitung neuer makroregionaler Strategien, nämlich die positiven Ergebnisse, die bisher mit ihnen erzielt wurden und die uns bestärken, auf der eingeschlagenen Linie weiterzugehen. Wären die Ergebnisse nicht überwiegend positiv, würde die EU-Kommission

wohl kaum für die Zukunft weitere makroregionale Strategien befürworten.

Im Sommer wurde die erste Evaluierung der beiden makroregionalen Strategien von der Europäischen Kommission vorgelegt. Zusammenfassend kann gesagt werden: Die Donaoraumstrategie war ein wichtiger Impuls für die Kooperation der Donaustaaten, denn in ihren ersten beiden Jahren ist bereits sehr viel in die Wege geleitet worden. Wir haben zunächst einmal die strategische Grundlage für die Zusammenarbeit geschaffen und einen stabilen organisatorischen Umsetzungsrahmen für die elf Schwerpunktbereiche etabliert.

Von unterschiedlichsten Akteuren wurden über 400 neue Projektideen an die Donaoraumstrategie herangetragen. 151 befinden sich davon derzeit in der Umsetzung, 225 in der Vorbereitungsphase. Der gesamte Finanzierungsbedarf beträgt 49 Milliarden Euro. Nach vier Jahren Erfahrungen mit der Ostseekooperation und nach zwei Jahren Donaoraumstrategie gibt es aber auch von unserer Seite nachdrückliche Forderungen an alle beteiligten Akteure. Diesen sollte rasch nachgekommen werden, um auch in Zukunft eine erfolgreiche Umsetzung beider Strategien zu gewährleisten. Im Folgenden fasse ich einige Erfahrungen zusammen, die wir bei der Weiterführung der beiden bestehenden makroregionalen Strategien und bei der derzeit laufenden Ausarbeitung neuer Strategien beachten:

Integration – Die Ziele der makroregionalen Strategien sollten besser in den bestehenden politischen Rahmen (EU, regional, national, lokal, Heranführung), Programmen (EU, länderspezifisch, territoriale Zusammenarbeit, branchenspezifisch) und Finanzinstrumenten verankert werden.

Koordinierung – Bei Maßnahmen, Strategien und Finanzierungsmitteln sollte eine Abschottung zwischen Branchen, Akteuren oder Governance-Ebenen vermieden werden.

Zusammenarbeit – Länder und Branchen sollten im gesamten Makro-Raum zusammenarbeiten, die Denkmuster müssen sich dementsprechend ändern, und die Ideen für die regionale Entwicklung sollten sich statt nach innen nach außen richten.

Multi-Level-Governance – Politische Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen sollten besser zusammenarbeiten, ohne dass neue Entscheidungsebenen geschaffen werden müssen.

Durch makroregionale Strategien wollen wir weiterhin verschiedene sektorale Politiken integrieren und die essentiellen Herausforderungen

einer Makroregion in ihren thematischen und räumlichen Zusammenhängen erfassen.

Als ein wichtiger Mehrwert der makroregionalen Strategien hat sich die Möglichkeit gezeigt, die Aktivitäten verschiedener Akteure und die unterschiedlichen Finanzinstrumente zu koordinieren. Auf diese Weise können Synergien erzeugt werden, mit denen eine verbesserte Wirkung des Einsatzes von Ressourcen erzielbar ist.

Einer unserer nachdrücklichen Wünsche, um nicht zu sagen Mahnungen an die Mitgliedstaaten jedoch ist, die Donaoraumstrategie auf höherer politischer Ebene besser zu verankern, sie in sektorenspezifische Ministerräte einzubetten, wie es z. B. jüngst das Thema Hochwasser nahegelegt hat. Es gibt wohl kaum ein anderes Problemfeld, das die Bedeutung der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit besser demonstriert. Schließlich hat die Flut nicht vor Ländergrenzen Halt gemacht. Zukünftig müssen hier die gemeinsamen Anstrengungen intensiviert und entsprechende Mittel für bessere Präventionsmaßnahmen bereitgestellt werden.

Ein weiterer unserer Wünsche betrifft die nötige „Ownership“ der Strategie selbst. Um ihre Ziele wirklich umfassend erreichen zu können, muss eine dauerhafte Führung und strategische Planung sichergestellt werden. Hier möchte die Europäische Kommission gerne Unterstützung leisten, damit die teilnehmenden Länder und Regionen ihre Pflichten voll und ganz erfüllen können. Dieses Problem soll bis Mitte 2014 gelöst werden.

Wie Sie wissen, hat die EU-Donaoraumstrategie kein eigenes Budget, sie soll jedoch sicherstellen, dass die verschiedenen regionalen, nationalen und europäischen Budgets koordiniert genutzt werden. Damit stehen aber sowohl die Mitgliedstaaten wie auch die EU vor der Herausforderung, trotz der allgemein angespannten Budgetlage die Finanzierung der angestoßenen Donaoraumprojekte gemeinsam zu gewährleisten und langfristig sicherzustellen. Die EU-Programme der nächsten Förderperiode jedenfalls werden die Finanzierung von Projekten der Donaoraumstrategie ermöglichen.

Voraussetzung allerdings ist, dass in den Partnerschaftsabkommen der Mitgliedstaaten mit der EU-Kommission sowie in den Operationellen Programmen festgelegt und zwischen uns vereinbart ist, wie die regionalpolitischen Mittel konkret zur Verwirklichung der makroregionalen Strategien beitragen sollen. Die EU-Kommission ist sich sicher, dass der EU-Donaoraumstrategie weiterhin Erfolg beschieden sein wird – wenn alle, EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Regionen, Universitäten und alle anderen involvierten Akteure, an einem Strang ziehen.

Macro-regions as new territorial forms of differentiated integration in the European Union¹

Boglárka Koller

1. Introduction

Currently, the European Union (EU) is trying to manage the effects of multiple crises (financial/economic, political/institutional, and legitimacy/identity crises), among which the legitimacy/identity crisis seems to be the most serious crisis area of all. While the EU has been trying to get closer to its citizens, it seems that the citizens have started to be increasingly detached from the Union. Further, the project of a common Europe has been re-politicised since the 1990s. As a consequence, EU nationals are not satisfied anymore with a “permissive consensus” to legitimise the technocratic, common Europe project, but require an increased role for the bottom-up initiatives in which the national and sub-national political discourses have a greater share. Parallel to this, two major developments have been reshaping the EU: (1) the spread of differentiated integration and (2) the emergence of a new territorial approach.

First, the logic of European integration has been changing significantly since the 1990s. This development in Europe has a longer story which reaches back to the 1950s, but was significantly accelerated by the Maastricht Treaty and later by the accomplishment of the Big Bang enlargement waves in 2004 and 2007. European integration has become differentiated which means a gradual turning away from the unified integration model towards a model where temporary or permanent cooperation in emerging new policy areas need not necessarily involve every member state, but is possible among some of the member states or even non-members. In this model a common initiative could even be born outside the EU’s institutional and legal framework, as it happened in the case of Schengen or later

1 This paper was written with the support of OTKA Hungarian Scientific Research Fund, ‘New forms of multi-level governance in the European Union and Hungary’, a four-year research project (OTKA ID: 81553) and is based on previous publications of the author on this subject.

in the case of the Fiscal Compact. This has the consequence that membership itself has started to be redefined in the EU. While up until the 1990s there was a clear division line between the full member-states and the outsiders, being a full member of the European Union today only represents one kind of membership among the overlapping layers of surrounding circles of communities. The Schengen zone, the Euro zone, the European Economic Area, the Baltic or the Danube macro-regions as well as the currently evolving fiscal and banking unions all represent various kinds of memberships.

Second, a new territorial approach was developed and codified in the Lisbon Treaty that is in line with the enhanced presence of the bottom-up logic in policy-making.

In this paper it is argued that functional macro-regions could be interpreted as answers to current challenges and should be conceptualised as new territorial forms of differentiated integration (DI). In order to support this argument, first the emergence of DI is introduced. The next section of the paper provides a brief overview of the evolution of a new territorial approach in the European Union. It is argued that sub-national territorialisation can provide the required closeness to individuals and therefore it can foster bottom-up processes. Finally, interpreting functional macro-regions through the theories of multi-level governance, I argue that they are new territorial forms of differentiated integration and can represent both threats and opportunities to European integration.

2. Emergence of differentiated integration as a new logic of integration

The founding fathers, Jean Monnet and Robert Schuman, were dreaming of a unified Europe in which all the member states take part to the same extent. In spite of this, the logic of differentiated integration appeared in the Rome Treaty establishing the European Economic Community (EEC) by referring to the existing union between the Benelux countries that was considered to be as a forerunner project for the other founding members. Accordingly, maintaining a higher level of integration among the three Benelux states within the EEC was accepted by the Rome Treaty itself.

Indeed, in the blooming years of the fifties and sixties with only six members of the European Community there was no need to further develop the idea of differentiated integration. At that time the objective of establishing an ever closer union in Europe was not challenged by differenti-

ating tendencies. It was in the seventies when differentiated integration was brought back to political and academic discourses. This was the time when European economies were seriously affected by the oil crises and when three newcomers – the United Kingdom, Ireland, and Denmark – were knocking at the door of the EU. Due to the changed economic circumstances and the accomplishment of the first wave of enlargement, differentiated integration appeared as a new direction of integration in the speeches of politicians and the proposals of integration elites. Willy Brandt in his address given to the Organisation Française du Mouvement Européen in Paris in 1974 was referring to the possibility of letting the stronger member states cooperate more closely within the European Community (EC). A year later, in 1975 the Belgian prime minister, Leo Tindemans, was arguing:

It is impossible at the present time to submit a credible programme of action if it is deemed absolutely necessary that in every case all stages should be reached by all the States at the same time [...] It must be possible to allow that [...] those States which are able to progress have a duty to forge ahead [...] This does not mean Europe à la carte: each country will be bound by the agreement of all as to the final objective to be achieved in common; it is only the timescales for achievement which vary (The Tindemans Report 1976: 20-21).

Although Tindemans' proposal was not put into practice in the seventies, the politicians often used his report as a reference for the need of differentiation in European integration in order to be able to progress. Differentiation appeared for the first time in the primary law in Article C of the Single European Act which introduced the possibility that a member state can decide not to take part in a cooperation and "apply national provisions" that can be interpreted as the first formulation of the possibility of "opting out" from a policy (Ehlermann 1995: 9).² The evolution of the legal concept of differentiated integration continued in the Treaty of Maastricht that provided examples of various forms of it. The completion of the Mediterranean enlargement waves (Greece in 1981; Spain, Portugal in 1986), and the regime change in Eastern European countries in 1989/1990 put the differentiated logic of integration into the forefront again.

The most well-known example of differentiated integration is the Economic and Monetary Union (EMU). The Maastricht Treaty declared the

2 See Article 8C of the Single European Act and Article 100A of Single European Act.

three phases of the EMU and laid down the convergence criteria for joining the Euro zone. It turned out from the preceding debates on EMU that there were significant differences between the interests and aspirations of member states in accomplishing the EMU, therefore not all member states can implement the objectives or at least not at the same time (Arató and Koller 2009: 185-190).³ Derogation was provided for those member states that were not able to fulfil the criteria for entering into the third stage of the EMU, this was however, a temporary one. This kind of differentiation fits into the category of multi-speed Europe. But there was another type of special derogation allowed to Denmark and the United Kingdom in the Protocol of the Maastricht Treaty relating to EMU. Denmark and the United Kingdom expressed that they decided not to participate in the EMU, not because of their inability but because of their political decision. Therefore Denmark's and the United Kingdom's opt-outs from the EMU indicated another form of differentiated integration, i.e. the so-called *à la carte* integration (explained later) which denotes not a temporary but a permanent differentiation among the groups of member states that do or do not participate in certain policies within the EU. Europe *à la carte* appeared also in the Protocol of Maastricht Treaty on Social Policy which allowed the United Kingdom to opt out of this policy. Furthermore, differentiated integration appeared in the second pillar of the Treaty as well.⁴

After Maastricht, differentiated integration entered into the focus of political debates. In 1994 two German politicians, Wolfgang Schäuble and Karl Lamers, proposed the establishment of a core Europe that shall lead the integration process in the future. The German Chancellor, Helmut Kohl was arguing for multi-speed Europe in 1996:

The slowest ship must not be allowed to determine the speed of the convoy in the long term. If individual partners are not prepared or able to participate in

3 Article 109k of the Maastricht Treaty declared: "If the Council has confirmed which Member States fulfil the necessary conditions for the adoption of a single currency, [...], those Member States which do not fulfil the conditions shall have a derogation [...]. Such Member States shall in this Treaty be referred to as "Member States with a derogation'." The Treaty also declared the conditions and institutional consequences of this derogation.

4 According to Article J4 (5) of the Maastricht Treaty. "The provisions of this Article shall not prevent the development of closer cooperation between two or more Member States on a bilateral level, in the framework of the WEU and the Atlantic Alliance, provided such cooperation does not run counter to or impede that provided for in this Title."

certain steps towards integration, the others must not be denied the opportunity to move forward and develop increased co-operation in which all partners are welcome (Kohl 1996, cited in Cash 2007).

The intergovernmentalist British Prime Minister John Major favoured the *Europe à la carte* concept and advocated the pick-and-choose solutions in the EU. Meanwhile, the French prime minister, Eduard Balladur was for a model of concentric circles. Parallel to this, heated academic debates emerged around DI in the 1990s which contributed to the conceptualisation of the academic concept.

The Amsterdam Treaty further contributed to the evolution of the legal concept of differentiated integration by declaring the provisions on closer cooperation.⁵ Additionally, the Amsterdam Treaty incorporated the Schengen *acquis* into the framework of the Union and recognised it as a form of closer cooperation.⁶ With regard to policy areas, the Amsterdam Treaty allowed closer cooperation in the first and third pillars, which was only later extended to the second pillar in the Nice Treaty (Arató 2002: 109-140). Under Title VII, the Nice Treaty codified the provisions of enhanced cooperation.⁷

-
- 5 In Article K.15 of the Amsterdam Treaty the provisions on closer cooperation were laid down. According to these provisions, the majority of member states can establish a closer cooperation within themselves in case they aim to further the objectives of the Union and respect the principles of the EU. It was also declared that closer cooperation is only to be used as a “last resort,” and where the objectives of the Treaties cannot be attained otherwise. As further conditionality of closer cooperation, it was stated that the majority of Member States should be included in the cooperation; *acquis communautaire* should not be affected nor the competences, rights and obligations of non-participating members. Additionally, closer cooperation should remain open to all Member States at any time.
 - 6 See the Amsterdam Treaty: “The Agreements on the gradual abolition of checks at common borders signed by some Member States of the European Union in Schengen on 14 June 1985 and on 19 June 1990, as well as related agreements and the rules adopted on the basis of these agreements, are aimed at enhancing European integration and, in particular, at enabling the European Union to develop more rapidly into an area of freedom, security and justice.”
 - 7 The conditions of enhanced cooperation were further completed in the Nice Treaty by adding a clause that in those areas which fall within the exclusive competence of the Community, Member States cannot establish enhanced cooperation. Additionally, internal market, economic and social cohesion cannot be undermined; it cannot in any form be discriminative to trade and cannot distort competition either. While in the Amsterdam Treaty it was stated that the majority of the member states should participate, the Nice Treaty explicitly declared that an enhanced cooperation should

At the beginning of the new millennium the politicians passed the baton again and contributed to further conceptualisation of DI in the debates on the *finalité politique* of the EU. Joschka Fischer, the German Foreign Minister, in his speech delivered on 12 May 2000 at the Humboldt University in Berlin was talking about the emergence of a core Europe within the EU, i.e. a centre of gravity:

The question of which countries will take part in such a project – the EU founding members, the Euro 11 members, or another group – is impossible to answer today. One thing must be clear when considering the option of forming a centre of gravity: this *avant-garde* must never be exclusive but must be open to all member states and candidate countries should they desire to participate at a certain point in time. For those who wish to participate but do not fulfil the requirements, there must be a possibility to be drawn closer in. Transparency and the opportunity for all EU member states to participate would be essential factors governing the acceptance and feasibility of the project. This must be true in particular with regard to the candidate countries. For it would be historically absurd and utterly stupid if Europe, at the very time when it is at long last reunited, were to be divided once again. Such a centre of gravity must also have an active interest in enlargement and it must be attractive to the other members (Fischer 2000).

Jacques Chirac in the same year speaking in the German parliament was calling for a pioneer group including France and Germany to lead the integration.

The multi-speed and core Europe concepts regularly appeared in the speeches of politicians and integration elites, thus the topic remained on the table for further discussions. Nevertheless, due to the difficulties around the constitutionalisation process and the failure of the Constitutional Treaty, almost ten years have passed when it appeared again in primary law of the EU, i.e. in the Lisbon Treaty. As a continuation of the evolution of the legal concept, the Lisbon Treaty should be considered as another major step in codifying DI. The conditions of establishing enhanced cooperation that were laid down in the Nice Treaty stayed mostly unchanged in

involve a minimum of eight member states. It is similarly declared that it should be open to all member states and should respect the competences, rights and obligations of the outsiders too. Additionally, the Schengen *acquis*, which is itself a great example of differentiated integration emerged first outside the EC framework and became later involved in the framework of the Union, is also named as part of the *acquis* that could not be affected by any of emerging new forms of enhanced cooperation.

the text.⁸ Nevertheless, the Lisbon Treaty made it easier to implement enhanced cooperation.⁹ Although the Nice Treaty opened up a possibility for implementing enhanced cooperation, despite its ten-year existence there has not been a single example of enhanced cooperation to date that implemented this mechanism (Král 2008: 4). Before Lisbon, it seemed that due to the already existing strict conditionality of enhanced cooperation (outlined in the Nice Treaty) and the complex and rigid procedure, the field in which differentiated integration shall be established could hardly be defined.¹⁰ The first ever example of a treaty-based enhanced cooperation was implemented after the entry into force of the Lisbon Treaty in June

8 With the exception that the minimum of participating states was increased to nine countries in the Lisbon Treaty.

9 The “last resort” remained an integral element in the Lisbon Treaty too, however “it has been watered down by the new treaty by stating that the last resort can be established by the Council” (Tekin and Wessels 2008: 28). As far as initiation concerned, member states can turn with their request to the Commission: According to the Treaty, member states can initiate enhanced cooperation in all of the policy fields (meeting the conditions set in the Treaty), though there are differences between the authorisation procedures according to the policy areas. In case of CFSP, beside the Commission and the Council, the High Representative for Foreign Affairs is also involved in the procedure. Additionally, the Lisbon Treaty increased the involvement of European Parliament in the authorisation of the enhanced cooperation by requiring its consent in all procedures (Tekin and Wessels 2008: 29). Additionally, there is an “emergency brake,” i.e. a possible veto of one or more states in the field of police and judicial cooperation in criminal matters too. The procedure of “joining the club,” i.e. accession to an enhanced cooperation within the EU framework is also regulated. In case of foreign and security policy the member state should notify the Council, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as well. The provisions on permanent structured co-operations in the Lisbon Treaty are other examples of differentiated integration that provide closer cooperation among member states that have better defence capabilities. To assess the significance of the Lisbon Treaty with regard to the evolution of differentiated integration is not an easy task. Nevertheless, there are signs that the Lisbon Treaty marks a start of a new era in European integration.

10 Single market issues, including the common agricultural policy, transport, competition, and cohesion policies belonging to the “untouchable matters” could not be the fields of enhanced cooperation. Whether social policy and environmental policies could be targets of treaty-based enhanced cooperation remains to be seen as both of them are strongly connected to the functioning of the single market. As potential targets, such heavy weight cooperation areas like the fiscal and economic aspects of EMU, cooperation within CFSP or police, and judicial cooperation in criminal matters and lighter, marginal issues like civil protection, public health tourism etc. may fall into the category (Ehlermann 1995: 25-26).

2010, when the European Parliament approved the initiative of fourteen member states to harmonise their divorce law applicable in cross-country separation. Consequently, the legal “take-off” appeared in a rather marginal area which, however, very much affects the everyday lives of European citizens, therefore it can be interpreted as a “bread and butter issue” for the 170.000 couples per year involved in such a separation. Consequently, this cooperation can be interpreted as a bottom-up process providing a usable framework to settle cross-border divorces.¹¹

Apart from this first precedent of enhanced cooperation, the Lisbon Treaty provided other examples of treaty based DI, in the form of *à la carte*, i.e. letting three of its member states to freely choose the areas in which they would like to participate and would like to opt out from. Although the Charter of Fundamental Rights is not an integral part of the text, the Lisbon Treaty made it legally binding. However, three member states, the UK, Poland, and the Czech Republic expressed their reservations about the Charter because of various reasons. The UK feared that its labour law would be threatened, Poland wanted to keep national control on family law and abortion, and the Czech Republic did not participate in it fearing the possibility of emerging property claims by WWII German expellees.

Moreover, in the last five years, differentiation of the EU accelerated along the financial and economic crisis management process and DI started to become a constant element of the political debates on the EU. Starting with the European Semester in 2010, continuing with the Euro Plus Pact followed by the Sixpack in 2011, and later with the Two Pack in 2012 it became obvious that only a deepened economic and monetary integra-

11 In 2008 eight member states initiated enhanced cooperation in the harmonisation of cross border divorces and officially submitted the request to the Commission. During the procedure new countries joined the proposal and one country: Greece fell out from the initiative later. At the end, fourteen EU member states (Austria, France, Hungary, Italy, Luxembourg, Romania, Slovenia, Spain, Belgium, Germany, Lithuania, Latvia, Bulgaria and Portugal) decided to implement enhanced cooperation in divorce law. After getting the consent of the EP, the Council approved to implement enhanced cooperation in divorce law. The emergence of a “mini-aquis” in the field of divorce law inside the EU framework could be put into the category of a mixture of variable geometry and multi-speed Europe. Apparently, there are some states such as Sweden, Malta, the UK, Ireland or the Nederland that are not going to participate in it. However, experiencing the practical advantages in the long-run, some countries may later accede and be part of that newly emerged *acquis*.

tion can lead the European Union out from a long-term and severe economic and financial crisis. This, however, also requires a stronger commitment on the member states' side, i.e. a significant transfer of national sovereignty to the EU level. But the member states of the Union are divided as to the extent to which they are willing to transfer additional powers to the EU institutions. The Fiscal Compact was signed in 2012 and entered into force in January 2013. It introduced a balanced budget rule and an automatically triggered correction mechanism at the national level. It was, however, not welcomed happily by all members: the United Kingdom and the Czech Republic abstained from joining to it. Consequently, while it seems that the European Union is heading towards achieving the "genuine economic and monetary union," there is a great level of discrepancy among the members about the level of national sovereignty they are willing to give up to achieve this goal. As the former president of the European Commission, José Manuel Barroso, stressed in September 2012: "The decisive deal for Europe requires the completion of the deep and genuine economic union, based on a political union."¹² It is however more than evident that among the twenty-eight members of the European Union, there is no agreement on the content of this political union. Therefore, it is expected that the march towards a genuine economic union will lead to an increased level of differentiation. Additionally, crisis management in the Euro zone has proved that solidarity, and above all financial solidarity is a subject of political bargaining. An EU member state can never be assured that the other member states would help it out in case of financial problems. Or as the example of the bail-out of Cyprus revealed, there are very different values of membership within the Euro zone too. Moreover, formerly untouched principles such as the principle of private property can be left out of consideration as well, and a highly selective treatment can be applied.

Flexibility, core-Europe, à la carte Europe, multi-speed, variable geometry, closer cooperation, enhanced cooperation, centre of gravity, pioneer group etc. all describe a form of differentiated integration. At this point it is essential to write about the terminology and the various forms of DI. One of the most comprehensive categorisation of differentiated inte-

12 Barroso, José Manuel (2012). State of the Union, 2012 Address. Plenary Session of the European Parliament, Strasbourg, 12 September 2012, p. 4, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_EN.pdf, p. 4 (last access: 01 April 2015).

gration came from the Finnish politician and political scientist, Alexander Stubb, who defined the three main concepts of differentiated integration along three variables: time, space, and matter. In this paper Stubb's three categories will be used for characterising differentiated integration (Stubb 1996: 283-295). As his first category, a "multi-speed EU can be defined as the mode of differentiated integration according to which the pursuits of common objectives is driven by a core group of member states which are both able and willing to pursue some policy areas further, the underlying assumption being that others will follow later." As a second category, "variable geometry can be defined as the mode of differentiated integration which admits to unattainable differences within the main integrative structure by allowing permanent and irreversible separation between the core of countries and lesser developed integrative units." A third category, *à la carte* Europe, based on the culinary metaphor "allows each member state to pick and choose as from a menu, in which policy area it would like to participate, whilst at the same time maintaining a minimum number of common objectives" (Stubb 1996: 287-288). Stubb later explained and worked out his categories in detail by defining them along their temporary, permanent, general or specific nature, and argued that different definitions and natures of flexibility often overlap (Stubb 1997: 44). Similarly, Dyson and Sepos defined differentiated integration according to space, time, and function and argued that DI is such a complex and multi-dimensional phenomenon that in order to understand the concept, a multi-disciplinary approach is necessary (Dyson and Sepos 2010: 5).

Another widely cited author, Kölliker, analysed differentiated integration from the perspective of integration theories. According to his theory, due to the centripetal effects of closer cooperation among participating states, the initially non-participating states become very much affected as well by the cooperation which leads to a more united integration in the long run (Kölliker 2001: 147). Further developing Kölliker's idea on the centripetal effects of differentiated integration, de Nève argues that there are two options of getting the initially reluctant states on board and persuade them to join the initiative of other countries. There is the so-called 'carrot' centripetal effect, where the "prospect of being part of an advanced structural cooperation which is perceived to be in the interests of a state" motivates the given state to try to accomplish as much as it can in order to be involved in this cooperation. In addition, there could be a "stick" centripetal effect too, which describes the "threat of being exclud-

ed from a more advanced degree of integration that pushes a recalcitrant member state to cooperate” (De Neve 2007: 511-12).

The above mentioned authors (Philippart and Edwards 1999; Tekin and Wessels 2008, Andersen and Sitter 2006) interpreted differentiated integration on the basis of existing EU treaties and legal arrangements but it is important to highlight that differentiated integration can be interpreted in a wider sense. Taking a holistic approach, Dyson and Sepos argue that differentiated integration should be understood “as a design principle and as a tool in the political management” that could provide solutions to the classic problems of collective action (Dyson and Sepos 2010: 3). They further emphasised that differentiated integration has political, legal, and socio-economic dimensions, thus its definition should include all these factors. According to my view, differentiated integration should be looked at as a phenomenon that changes the underlying logic of European integration since it reinterprets the meaning of EU membership, as well as the relationship between member-states and non-members and thus it marks a new direction for the future of the EU.

3. The evolution of a new territorial approach

Parallel to this, there has been another major development in European integration: the evolution of a new territorial approach. The publication of the *Green Paper on the Territorial Cohesion* by the Commission in October 2008 (Green Paper on Territorial Cohesion 2008), Fabrizio Barca’s Report in 2009 (Barca Report 2009), the 5th Report on Cohesion in November 2010 (5th Cohesion Report 2010), and the 7th and 8th progress reports published on economic/social/territorial cohesion (7th and 8th Progress Reports 2011 and 2013) all highlighted the vital role of territorial aspects in the future Union. It also appears in the re-launched Cohesion Policy for the 2014-2020 period and could be regarded as an opportunity to establish a stronger link between the citizens and Union. As Mercedes Bresso, President of the Committee of the Regions argued: the comparative advantage of the Cohesion Policy to other EU policies is that the “Cohesion Policy is the most visible EU intervention. Not a single European citizen can live in his city or region without seeing its benefits, either in the form of new bridges or roads, or in the form of upgraded public services. This is Europe’s added value” (Press Release, 31 January 2011). While the objective of establishing a greater level of cohesion and a more

harmonious development in Europe is far from being new – it was already declared in the Rome Treaty in 1957 – the meaning of cohesion underwent a considerable change in the Union. While for a long time, the economic and social aspects were emphasised, currently a third dimension was added to the original “twins”: territorial cohesion. In fact, territorial cohesion became the new magic word in European integration. Nevertheless, the definitions provided for territorial cohesion remain rather vague and uncertain. According to the European Commission’s Green Paper “territorial cohesion highlights the need for an integrated approach to addressing problems on an appropriate geographical scale which may require local, regional, and even national authorities to cooperate”. The Green Paper, however, left open the question of the role of the EU in promoting territorial cohesion (Green Paper on Territorial Cohesion 2008: 12). A widened concept of cohesion appeared in the Lisbon Treaty. Article 174 of the Treaty named territorial cohesion as the third cohesion objective of the Union and codified the triple goals of cohesion (economic, social, and territorial) in the Treaty, declaring that “the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social, and territorial cohesion. In particular, the Union shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions. Among the regions concerned, particular attention shall be paid to rural areas, areas affected by industrial transition, and regions which suffer from severe and permanent natural or demographic handicaps such as the northernmost regions with very low population densities, as well as islands, cross-border, and mountain regions” (Lisbon Treaty, Article 174). Fabricio Barca in his independent report, instead of using the term “territorial” uses another word, i.e. “place-based” to highlight the new overarching approach of his suggested strategy. Nevertheless, he acknowledges that he is using it interchangeably with the term “territorial.” Barca lays emphasis on providing a clear definition of his term. First, he defines place not only as a geographical entity but “as a social concept, a contiguous/continuous area within whose boundaries a set of conditions conducive to development apply more than they do across boundaries (i.e. relative to other places): natural and cultural circumstances and the preferences of people are more homogeneous or complementary, the knowledge of people is more synergetic, and positive externalities and formal and informal institutions are more likely to arise. The boundaries of places are thus independent of administrative bound-

aries, endogenous to the policy process and can change over time.” (Barca Report 2009: 5)

A place-based development policy can be defined as: a long-term development strategy whose objective is to reduce persistent inefficiency (under-utilisation of the full potential) and inequality (share of people below a given standard of well-being and/or extent of interpersonal disparities) in specific places through the production of bundles of integrated, place-tailored public goods and services, designed and implemented by eliciting and aggregating local preferences and knowledge through participatory political institutions, and by establishing linkages with other places; and promoted from outside the place by a system of multilevel governance where grants subject to conditionalities on both objectives and institutions are transferred from higher to lower levels of government (Barca Report 2009: 5).

The 5th Cohesion Report differentiates the goals of economic, social, and territorial cohesion, and claims that the first is primarily associated with the objective of increasing competitiveness in less developed regions, the second has to do with expanding employment and improving people’s well-being, while the goal of territorial cohesion could be mostly associated with protecting and enhancing the environment. Thus, the 5th Cohesion Report provides a much narrower definition of territorial cohesion than the Barca Report. Nevertheless, later it is also highlighted in the text that the territorial approach indicates a more integrated way of policy making that “implies a need for the different levels of government, local and regional as well as national and EU level, to work together to ensure consistency between policies” (5th Cohesion Report 2010: 201).

While the definitions provided above are far from being consistent, it seems that the newly declared treaty goal, i.e. territorial cohesion is both a catalyst for increasing economic and social cohesion and a standalone objective of the Union. This was confirmed by the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion held in Gödöllő, 19 May 2011, where the member states’ ministers agreed that the territorial approach can ensure that the Europe 2020 Strategy, the Cohesion Policy, and other sectoral policies mutually contribute to each other’s aims. At the same venue, the ministers agreed on the Territorial Agenda of the European Union 2020 (TA 2020) and declared the six territorial priorities for the European Union as “promoting polycentric and balanced territorial development (1), encouraging integrated development in cities, rural areas, and specific regions (2), territorial integration in cross-border and transnational functional regions (3), ensuring the global competitiveness of regions based on strong local economies (4), improving territorial connectivity for individu-

als, communities, and enterprises (5), managing and connecting the ecological, landscape, and cultural values of regions (6).”¹³ Further, territorial cohesion appears in the Union’s ten-year-long development strategy, in the Europe 2020 as well. Thus, it seems that there is agreement on the side of decision-makers and analysts that “territory matters for policy-making” and the TA 2020 could reinforce the implementation of the goals of the Europe 2020 (including fostering smart, sustainable, and inclusive growth) strategy (Report Based on Territorial Agenda 2020, 2011).

This new approach, however, is not only an element of the recent EU documents and policy initiatives; the signs of re-territorialisation could also be detected at lower levels; i.e. at the level of the citizens as well. It seems that apart from the still distinguished role of the national homeland (Dombrowski and Rice 2000), local and regional communities are gaining more importance in the integration process. Moreno also arrives at this conclusion: there is “a growing attachment of citizens to communities at the local and meso levels [...], particularly in Europe” (Moreno 1999: 61). Due to the fulfilment of the Regional Policy, the cities and the regions have gained a greater role in a common Europe and have been recognised as key players in the European governance structure since the 1980s. While the EC was seeking to establish a direct link between the regions and the supranational community in order to counterbalance the member-states’ interests and to strengthen the local involvement in the project of common Europe, the urban and regional elites view Europeanisation as an opportunity to mobilise their regional agendas and strengthen themselves as a community in a bigger political space as opposed to being only identified within the nation-states’ boundaries.¹⁴ Due to this, there has been an emergence of sub-state nationalism Europe-wide. The example of Basque nationalism can be mentioned here that has always been defined on the basis of a strong territorial claim for the historical homeland (Zabalo 2008; Bollens 2008: 189). In the Basque cities, urban leaders recognised the op-

13 See Summary of the work of the Hungarian Presidency. Cohesion Policy. 2011. http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/Summary_HU_PRES_160603_full_FINAL.pdf (last access: 01 April 2015).

14 A counter-argument can also be formulated that this happens only on the surface, and European integration is becoming an increasingly member state governed enterprise – as the intergovernmentalists would like to interpret the major steps in European integration – and the cities and towns are just at the sidelines of the European governance structures.

portunity of linking their nationalism to a wider European space and managed to produce an urbanised, economically more developed, and to other European regions more connected kind of nationalism. This also resulted in “an alternative path to the rural-based ideology of militant Basque nationalism” (Bollens, 2008: 215). Another example that can be mentioned is the emergence of the regional attachments in northern Italy which has been continuously supported by the Lega Nord¹⁵ (Levy 1996; Voutat 2000). From Central and Eastern Europe, the example of Upper Silesia in Poland can be mentioned where regional identity was reborn after the fall of communism (Bialasiewicz 2002) and became an even stronger territorial attachment after the EU accession. The list could be continued with numerous examples; nevertheless the aim of this paper is not to provide a full picture of these developments, but only to demonstrate that there is a recent revival of local and regional attachments in contemporary Europe. For individuals, the towns, the cities or the regions in which they live constitute their geographic communities that are close enough to them in order to become strong reference points in their identification. In this respect, towns, cities, and metropolises deserve special attention. Due to effects of European integration and the increasingly curtailed national sovereignty there is greater room for strengthening these local attachments. Cities can be viewed as “significant fulcrums through which new relations between historic sub-state nationalism and contemporary European governance are being forged” (Bollens 2008: 189). Walking around in big European cities, we witness a large amount of new public buildings that are also imprints of territorial identity construction. As McNeil and Tewdwr-Jones rightly argue “the processes of negotiation and debate over the form and function of major new architectural projects reveal an attempt by territorial elites to re-narrate their nations at a time when sovereignty in Europe is being rebundled” (McNeil / Tewdwr-Jones 2003: 238). This narrative of sub-state nationalism is often strongly territorialised. Conversely, sub-national territorialisation can provide the required closeness to the local individuals. Namely, carrying out the place-based strategy and building a higher level of territorial cohesion at local and regional levels can help to enhance the involvement of European citizens in their local and regional endeavours and projects, and also “activate” them in their sub-national communities. Activating European citizens in their

15 North League, a regionalist political party in Italy.

communities can have numerous positive outcomes.¹⁶ As Danuta Hübner, European Commissioner for Regional Policy and Vladimir Špidla, European Commissioner for Employment, Social Affairs and Equal Opportunity directed the attention of the public to this in a press release: “Involving people at local level increases ownership of the policy by generating debate and providing a channel for their concerns” (Hübner / Špidla 2007).

4. Macro-regions as new territorial forms of differentiated integration

Functional macro-regions could be regarded as answers provided to both the spread of differentiation and the re-territorialisation tendencies in the Union. Thus, functional macro-regions such as the Baltic or the Danube regions could be interpreted as new territorial forms of DI. A functional macro-region indicates a territorial unit which encompasses various states (EU members and non-members), covers different areas of cooperation, and is interwoven with multi-levels of competences.¹⁷ The popular multi-level governance (MLG) theories (Hooghe and Marks 2008; Kaiser 2007; Ágh 2011) can be applied to interpret the role of functional macro-regions in the context of an increasingly differentiated and re-territorialised EU. MLG theories argue for the existence of a multi-tier political community and a vertically and horizontally divided multi-level governance structure. Thus, apart from recognising the coexistence of the EU and national levels, these theories also emphasise the role of sub-national, regional, and local actors in policy-making. It follows that functional macro-regions with their “place-based approach” could fit into this theoretical framework by providing a wide range of examples of multi-level competences. The inclusion of non-members in the macro-regional cooperation, however, creates challenges to these theories because the multi-tier political community has a different meaning for EU members and non-members, especially in those cases where the “non-members” most probably would like to become EU members in the future, which is the case of Serbia, and

16 See European Commission (2007): Study on Active Citizenship Education. DG Education and Culture, http://ec.europa.eu/education/pdf/doc248_en.pdf (last access: 01 April 2015).

17 As it is defined by the Commission ‘an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges [...] geographic, cultural, economic or other’ (CoR, 2010).

Bosnia-Herzegovina and Montenegro in the EU Strategy for the Danube Region (EUSDR).

With regard to the geographical definition of macro-regions they represent an “in-between” territorial category: they are smaller than the EU but bigger than the constituent states and also much bigger than the sub-national units. Do they represent threats or opportunities to EU integration? Their position could be looked at from various angles. On the one hand, it can be argued that macro-regions as regional sub-groups (only including some but not all member-states) in the European integration could work against the unity of the EU and create new fragmentation lines among the member-states. On the other hand, well-functioning macro-regions could also represent opportunities for development and may become building blocks of a wider European space by fostering bottom-up processes, thus contribute to the strengthening of the common European project. This, however, depends upon their functionality.

Functional macro-regions represent the “variable geometry concept of differentiated integration,” which means a permanent separation of a group of states (EU members and non-members) from the others. Nevertheless, since macro-regions are based on natural, geographical boundaries (e.g. the EUSDR participant countries all belong to the river basin), the relative closeness of the “club” can be better accepted by the outsiders than in those cases where a permanent separation is made on economic or social development factors. It seems logical that in a Union of 28 member states manageable sub-groups, like the Baltic, Mediterranean, or Danube regions evolve and work in unison for common projects and actions locally and regionally.

Identity-building is priority of the EUSDR. Thus, from the identity point of view, the functional macro-region could be interpreted as a large geographical unit that aims to re-gain the lost consent of people to the whole European project at various levels of their activity, including the national level, the regional level, the local level, and even the level of the individuals. The emergence of macro-regions could lead to further conclusions. Among the fourteen countries of the EUSDR for example there are old member states of the EU (Germany, Austria), post-communist countries (Hungary, Slovakia, the Czech Republic, Romania, Bulgaria, Ukraine), as well as Balkan countries (Croatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro). Moreover, on the basis of the religious argument, it can be claimed that the Danube not only crosses the nations’ and the EU’s borders but also crosses the boundaries of civilisations, in this case the border

of the European civilisation (Huntington 1993). Consequently, well implemented macro-regions could lead to a redefinition of the geographical focus of integration as well; the possibility to forget some of the old barriers and the opportunity to build new bonds.

5. Conclusions

European integration has changed significantly since the 1990s. It became differentiated and this marks a new era in the integration process in which EU membership and the relationship between member-states and non-members have been re-defined. Alongside this, as the EU documents and policy initiatives demonstrated, there is a greater demand for territorial cohesion in the European Union. Re-territorialisation tendencies could be experienced due to the increased significance of local and regional communities and also at the level of individuals. In this context, functional macro-regions could be interpreted as new forms of territorial cooperation that are able to provide suitable answers to the current challenges by representing a form of DI since they encompass both EU countries and non-member states.

References

- Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (2014): Ten years after. Multi-level governance and differentiated integration. Blue Ribbon Research Centre. King Sigismund College, Budapest.
- Ágh, Attila/Tamás, Kaiser/Koller, Boglárka (2011): The New Horizons of the Cohesion Policy in the European Union: The Challenge of the Danube Strategy. Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College, Budapest.
- Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (2010): Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Blue Ribbon Research Centre. King Sigismund College, Budapest.
- Andersen, Svein S./Sitter, Nick (2006): Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate? *Journal of European Integration*. 28 (4), 313-330.
- Arató, Krisztina (2002): Az európai integrációs folyamat rejtett oldala: a differenciált együttműködés [The covert side of the European integration process: differentiated cooperation], in Szabó, Máté (ed.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. Században [Democracy and Political Science in the 21st century]*. Rejtjel, Budapest, 109-141.

- Arató, Krisztina/Koller, Boglárka (2009): *Európa utazása. Integrációtörténet [The travellings of Europe. The story of integration]* Gondolat. Budapest.
- Barca, Fabrizio (2009): An agenda for a report 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.
- Barroso, José Manuel (2012): State of the Union, 2012 Address. Plenary Session of the European Parliament, Strasbourg, 12 September 2012, p. 4, available at: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_EN.pdf, p. 4 (last access 01 April 2015).
- Bialasiewicz, Luiza (2002): Upper Silesia: Rebirth of a Regional Identity in Poland, *Regional & Federal Studies* 12: 2, 111-132.
- Bollens, Scott A. (2008): The city, substate nationalism, and European governance *Nationalism and Ethnic Politics* 14, 2: 189-222.
- Brenner, Neil (2004): *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, UK.
- Bresso, Mercedes (2011): Press release, 31 January 2011, quoted by News Region 20 / March 11, Institute of the Regions of Europe. http://www.institut-ire.eu/downloads/news/newsregion20_11.pdf (last access: 01 April 2015).
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. (Lisbon Treaty) *Official Journal of the European Union* 2010/C 83/01.
- De Neve, Jan-Emmanuel (2007): The European Onion? How differentiated integration is reshaping the EU? *European Integration*, Vol. 29. No. 4, 503-521, September 2007, 503-521.
- Dombrowski, Peter/Rice, Tom (2000): Changing identities and international relations theory: A cautionary note. *Nationalism and Ethnic Politics*, 6: 4, pp. 83-105.
- Dyson, Kenneth/Sepos, Angelos (2010): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Palgrave Macmillan.
- Ehlermann, Claus-Dieter (1995): Increased Differentiation or Stronger Unity, *EUI Working Paper*, PSC No. 95/21.
- Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion: The urban and regional dimension of the crisis, European Commission, 2013.
- European Commission (2007): Study on Active Citizenship Education. DG Education and Culture, available at: http://ec.europa.eu/education/pdf/doc248_en.pdf (last access: 01 April 2015).
- Fischer, Joschka (2000): From confederacy to federation – Thoughts on the finality of European integration. Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University, Berlin, 12 May 2000, available at: http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=4497 (last access: 01 April 2015).
- Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Investing in Europe's Future. European Commission, Directorate-General for Regional Policy, 2010.
- Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. European Commission, Brussels, 6 October 2008. COM (2008) 616.

- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman and Littlefield Publishers, Oxford.
- Hübner, Danuta/Špidla, Vladimír (2007), Press Release by Commissioners Danuta Hübner (Regional Policy) and Vladimír Špidla (Employment and Social Affairs) Brussels, 26 November 2007. IP/07/1762
- Jabko, Nicolas (2011): Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of Divided Sovereignty. *Swedish Institute for European Policy Studies*. Report No. 2. March 2011.
- Jouen, Marjorie (2011): The Challenges for Future Cohesion Policy, in *Think Global – Act European. The Contributions of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Presidency of the European Union*. Notre Europe, pp. 169-174.
- Kaiser, Tamás (2007): Az európai régiók a többszintű kormányzás rendszerében [The European regions in the framework of Multi-level Governance], in: Garaczi, Imre (ed.): *Mi a Nyugat? Atlantizmus és integráció [What is the West? Atlanticism and Integration]*. Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém, pp. 71-87.
- Kohl, Helmut (1996): Kohl's speech of January 1996 is cited in: Cash, Bill (2007): *The German Question*. European Foundation, London.
- Koller, Boglárka (2010): The imagined region. Prospects of the Danube identity, in: Ágh, Attila/ Kaiser, Tamás, Koller, Boglárka (2010): *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*. Blue Ribbon Research Centre. King Sigismund College, Budapest, pp. 173-188.
- Koller, Boglárka (2012a): The takeoff after Lisbon. The practical and theoretical implications of differentiated integration. *World Political Science Review*, Volume 8., Issue 1, available at: <http://sro.ceu.edu/sites/default/files/publications/koller-the-take-off-after-lisbonboglarkakoller13-may-2011.pdf> (last access: 01 April 2015).
- Koller, Boglárka (2012b): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai [Club membership in the EU. Differentiated integration in analysis and practice], *Politikatudományi Szemle*. XXI. Évf. 2012/1. szám, 32-58.
- Král, David (2008): Multi-speed Europe and the Lisbon Treaty. Threat or opportunities? *EUROPEUM Institute for European Policy*, 2008.
- Kölliker, Alkuin (2001): Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration. *West European Politics* 24(4): 125 – 151.
- Levy, Carl (1996): *Italian Regionalism. History, Identity and Politics*, Oxford; Washington, D.C.: Berg
- Marks, Gary (1999): Territorial identities in the European Union, in Anderson, Jeffrey J. (ed.): *Regional integration and democracy*. Rowmann and Littlefield Publishers, INC, 69-95.
- McNeill, Donald and Tewdwr-Jones, Mark (2003): Architecture, Banal Nationalism and Re-territorialization. *International Journal of Urban and Regional Research* Volume 27. 3 September 2003, 738-43
- Moreno, Luis (1999): Local and global: Mesogovernments and territorial identities.

Nationalism and Ethnic Politics, 5: 3, 61-75

Philippart, Eric/Edwards, Geoffrey (1999): The provisions of closer cooperation in the Treaty of Amsterdam: The politics of flexibility in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 37, No.1, 87-101.

Report Based on Territorial Agenda 2020 (2011): How to strengthen the territorial dimension of Europe 2020, prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union.

Report on the Regional Problems of the Enlarged Community, COM (73) 550 def, Brussels known as the Thomson Report, 1973.

Ruggie, John Gerard (1993): Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*, 47, Cambridge University Press, 139-174.

Seventh progress report on economic, social and territorial cohesion: The urban and regional dimension of Europe 2020, European Commission, 2011.

Stubb, Alexander C. (1996): A Categorization of Differentiated Integration. *Journal of Common Market Studies* 34: 283-295.

Stubb, Alexander C. (1997): The 1996 Intergovernmental Conference and the management of flexible Integration. *Journal of European Public Policy* 4:1 March, 37- 55.

Stubb, Alexander C. (2002): Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Integration, Boulder: Lynne Rienner.

Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang (2008): Flexibility within the Lisbon Treaty: Trade-mark or empty promise? *EIPASCOPE* 2008/1, 25-31.

The Territorial Agenda of the European Union 2020 and towards a more effective Cohesion Policy. Informal Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning, Territorial Development and Cohesion Policy, 19-20 May 2011, Gödöllő.

The Tindemans Report on European Union (1976), in: Bulletin of the European Communities. 1976, Supplement No. 1, 11-35, available at: http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf (last access: 01 April 2015).

Weber, Eugen (1979): Peasants into Frenchmen: The Modernisation of Rural France, 1870-1914. Chatto and Windus, London.

Voutat, Bernard (2000): Territorial Identity in Europe: the Political Processes of the Construction of Identities in Corsica, the Basque Country, Italy, Macedonia and the Swiss Jura. *Contemporary European History*, 9, 2 (2000), 285-294.

Young, Thomas Robert (1972): New Sources of Self. Pergamon Press, New York.

Zabalo, Julen (2008): Basque nationalism's changing discourse on the nation. *Social Identities* Vol. 14, No. 6, November 2008, 795-811.

Governance der EU-Donauraumstrategie – Eine Analyse der Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Kooperation aus Sicht der Akteure

Franziska Sielker

1. Einführung

Die EU-Strategie für den Donauraum, kurz EUSDR genannt, wurde 2011 mit der Entscheidung des Europäischen Rates aus der Wiege gehoben (Europäischer Rat 2011). Die makroregionale Strategie für den Donauraum orientiert sich am Beispiel der Ostseeraumstrategie, welche 2009 in die Umsetzung ging. Nach zwei Jahren – von der Idee in 2009 bis zur Konzipierung – ist die EUSDR Mitte 2011 in die Umsetzung gestartet. Als „neues politisches Konzept“ (Schymik 2011) wecken makroregionale Strategien hohe Erwartungen an eine stärkere Koordination und Entwicklung der transnationalen Kooperation. Makroregionale Strategien sind Konzepte, die auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnitten sind und verschiedene Sektoren sowie Politiken in einer Strategie integrieren.

Die Makroregion Donau ist ein „funktioneller Raum, der durch das Flusseinzugsgebiet definiert ist“ (Europäische Kommission 2010b: 3). Die Donau ist der zweitgrößte Fluss Europas und prägt einen wichtigen Wirtschaftsraum in Zentraleuropa. Die Entwicklung zu einer strategischen, informellen Zusammenarbeit ist im Donauraum vor dem Hintergrund einer konfliktreichen Geschichte und vielfältiger Kulturen von besonderer Bedeutung (Weigl 2010; Deimel 2011). Die Makroregion umfasst zugleich den Erweiterungsraum der EU. Die Kooperation zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten mit Drittstaaten bringt zusätzliche Herausforderungen mit sich (Schneidewind 2011). In der Donauraumregion entstehen durch diese neue flexible Metagovernance-Ebene neue Potenziale für die Kooperationen im Donauraum. Um diese Potenziale realisieren zu können, ist es von Relevanz, die Sicht der Akteure, die sich in der Strategie engagieren, sowie deren Erwartungshaltung gegenüber dem Prozess zu reflektieren. Dadurch kann verstanden werden, welchen Herausforderungen die makroregionale Kooperation unterliegt und welche Chancen ihr zugesprochen

werden. Diese Wahrnehmungen des Prozesses prägen das Engagement der Akteure in der Strategie. Eine langfristige Kooperation im Donauraum kann nur erwirkt werden, wenn den von den Akteuren empfundenen Schwachstellen im Prozess begegnet wird. Dieser Beitrag stellt die Perspektiven der Akteure auf die makroregionale Kooperation in den Mittelpunkt und analysiert die von den Akteuren empfundenen herausfordernden Aspekte für eine erfolgreiche Umsetzung. Ein besonderer Fokus wird auf die Governance gelegt, da diese elementare Voraussetzungen schafft. In der Donauregion ist dieser Prozess der Governancebildung von hervorgehobenem Interesse, da viele Kontakte neu aufgebaut werden und im Vergleich zur Ostseeraumstrategie nur in Teilen auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann. Die Erwartungen der Akteure sind folglich eng verknüpft mit der Entstehung dieser Gremien, aber auch mit ihrer beruflichen Position.

Vor dem Hintergrund der noch recht jungen Entwicklungen im Donauraum ist es Ziel des Beitrages, in die entstandenen Gremien der Governancestruktur einzuführen und die Erwartungen der in die Strategie involvierten Akteure bezogen auf ihren institutionellen Hintergrund zu resümieren. Zusammenfassend beantwortet der Artikel daher die folgenden drei Fragen: (1) Worin sehen die involvierten Akteursgruppen die Mehrwerte und Chancen der makroregionalen Kooperation? (2) Worin sehen die involvierten Akteursgruppen die Herausforderungen und Schwierigkeiten der makroregionalen Kooperation? (3) Welche Erwartungen haben die beteiligten Akteursgruppen vor dem Hintergrund der möglichen Mehrwerte und Herausforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie?

Methodisch baut der vorliegende Beitrag im Wesentlichen auf die Auswertung von qualitativen Experteninterviews auf, die im Rahmen einer Diplomarbeit 2011–2012 durchgeführt wurden (Sielker 2012a). In die Darstellungen fließen zudem Beobachtungen aus Sitzungen (2010–2014), Konferenzen und Veranstaltungen (2012–2014) sowie aus vereinzelten Experteninterviews und im Nachgang geführten informellen Gesprächen mit Akteuren des makroregionalen Strategieprozesses (2012–2014) ein.

2. Makroregionen und die EU-Donauraumstrategie – Idee, Konzept, Entstehung

2.1. Makroregionen und makroregionale Strategien

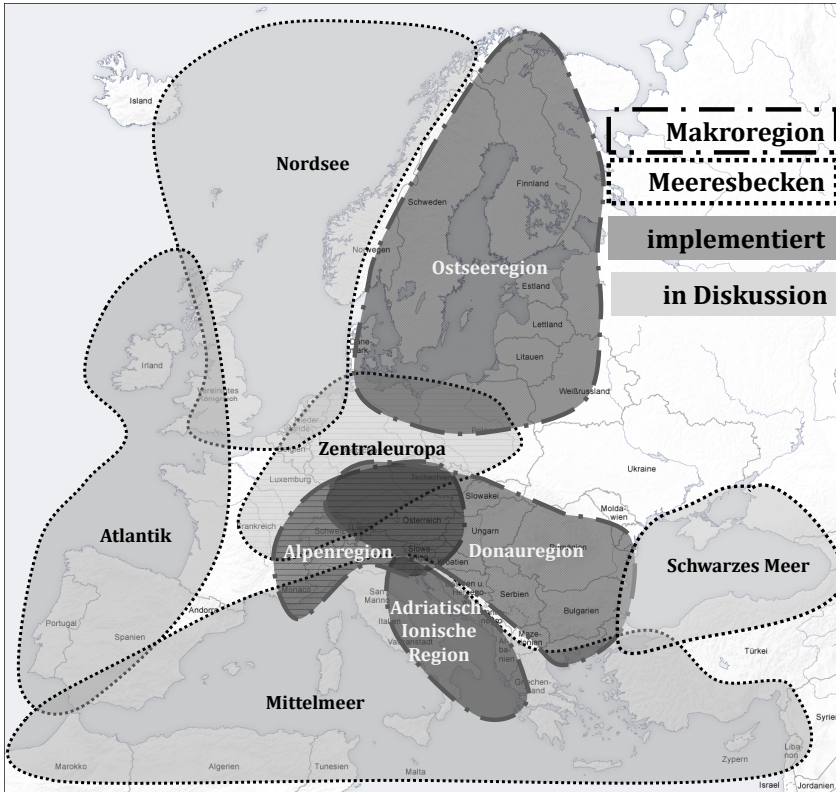
Makroregionen verbinden Nationalstaaten oder subnationale Gebietskörperschaften, die gemeinsamen Entwicklungsherausforderungen aufgrund von funktionalen Zusammenhängen, wie z. B. durch ein naturräumliches System, gegenüberstehen (Antola 2009). Makroregionale Strategien sind strategische Prozesse, in denen durch kollektives Lernen graduell eine gemeinsame Vorgehensweise entsteht und Ziele festgelegt werden. Die Idee zu makroregionalen Kooperationen entstand im Ostseeraum erstens infolge stagnierender Zusammenarbeit durch veränderte geopolitische Konfigurationen infolge der EU-Erweiterungen und zweitens durch die gemeinsame Herausforderung der Eutrophierung der Ostsee (Schymik 2011). Gemeinsam mit der schwedischen Regierung, dem Nordischen Rat und dem Rat der Ostseestaaten griff eine interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion des Europäischen Parlamentes die Idee zur Entwicklung einer strategischen Zusammenarbeit in der Entschließung zur Nördlichen Dimension auf (Dubois et al. 2009). Die Idee war geboren und damit auch das zugrunde liegende Konzept, welches durch den Interimskommissar Pawel Samecki in einem Diskussionspapier zum ersten Mal vorgestellt wurde. Makroregionen werden hier definiert als „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges“ (Samecki 2009: 1). Makroregionale Strategien bauen auf den Grundsätzen der *good governance* auf und bringen Regionen aus verschiedenen Ländern zusammen, wobei die Anzahl der beteiligten Länder geringer als die EU im Ganzen sein sollte (Samecki 2009: 1; Europäische Kommission 2013). Die von der EU-Kommission 2013 durchgeführte Evaluation des Konzeptes bestätigt diese Definition. Diese funktionalen Verflechtungen und spezifischen Herausforderungen des Raumes sind die Basis, von der sich die thematische Fokussierung der Strategie ableitet. Sowohl die Festlegung auf einige thematische Problemfelder als auch auf ein breites Spektrum an Problemfeldern ist möglich. In der Donauregion steht die „integrierte Entwicklung des Flussraumes“ im Mittelpunkt (Görmar 2010: 584). Die Mitgliedstaaten sind federführend bei der inhaltlichen Ausrichtung der Strategien. Das Europäische Parlament erkennt in der Entschließung zur EUSDR das Konzept der Makroregion als übertragbar an, indem es Makroregionen als ein „Modell für die

Koordinierung der EU-Maßnahmen und der Finanzierung in geopolitischen Gebietseinheiten“ (Europäisches Parlament 2010: C) bezeichnet.

Das übergeordnete Ziel der makroregionalen Zusammenarbeit als einer neuen Form der territorialen Kooperation ist es, durch gesteigerte Effektivität und effizientere Nutzung bestehender Ressourcen die europäische Integration sowie die territoriale Kohäsion zu forcieren. Makroregionale Strategien sollen durch eine bessere Koordinierung der Ressourcen, eine kohärente Implementierung der formalen Rahmenbedingungen sowie durch minimale Strukturen ohne finanzielle, legislative oder institutionelle Neuerungen umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei um Bottom-up-Ansätze, bei denen der Wunsch einer staatenübergreifenden Koordinierung von den Staaten selbst ausgeht (Görmar 2010: 583–585). Als Grundlage der Regionsabgrenzung wird ein geophysisches Element – wie beispielsweise die Donau oder die Ostsee – herangezogen.

Dass makroregionale Strategien in der zukünftigen europäischen Raumentwicklungspolitik eine maßgebliche Rolle spielen werden, zeigt sich unter anderem an der Entstehung einer Vielzahl von Initiativen, so etwa im Alpenraum oder im adriatisch-ionischen Raum (siehe Abbildung 1). Daneben ist in der Verordnung für die Programme der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit die Unterstützung makroregionaler Strategien durch die im Volksmund noch immer als INTERREG bezeichneten Programme explizit vorgesehen.

Abbildung 1: Makroregionen in der EU



Quelle: eigene Darstellung

Das makroregionale Geschehen in der EU unterliegt einer hohen Dynamik, sodass die Darstellung von Akteursmeinungen nur eine Momentaufnahme darstellen kann.

2.2 Die Makroregion Donau

Mit der EU-Donauraumstrategie wurde die zweite makroregionale Strategie eingeführt. Die Kommissarin Danuta Hübner forderte auf Initiative der Regierungen Rumäniens, Österreichs, Serbiens und der Landesregierung Baden-Württembergs die Einführung einer Strategie für den Donauraum (Schymik 2011: 12). Der Europäische Rat validierte im April 2011 den

Vorschlag, den die Kommission im Dezember 2010 präsentierte und der nach Überarbeitung durch die Staats- und Regierungschefs im Juni 2011 verabschiedet wurde (Europäischer Rat 2011: 13). Die Makroregion Donau setzt sich aus den Ländern zusammen, die im Flusseinzugsgebiet des zweitgrößten Flusses Europas liegen (Europäische Kommission 2010: 3). Auf 2850 km verbindet die Donau die zehn Anrainerstaaten Deutschland, Österreich, die Slowakei, Ungarn, Kroatien, Serbien, Rumänien, Moldawien, Bulgarien und die Ukraine. Zum Flusseinzugsgebiet gehören zudem Tschechien, Slowenien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina. Die Makroregion Donau stellt damit ein Fünftel der Fläche der EU dar (Europäische Kommission 2010: 3) und verbindet insgesamt 14 Staaten. Hiervon sind neun EU-Staaten und fünf Nicht-EU-Mitglieder (vgl. Abbildung 2, Letztere sind auf der Karte dunkel dargestellt). In dieser Form stellt die räumliche Abgrenzung des Donauraums ein neues Kooperationsbestreben dar.

Der Donauraum ist durch eine bewegte Vergangenheit gekennzeichnet, in der sich die Staaten oft gegeneinander positionierten und die Donau als Grenzfluss an Bedeutung gewann (Deimel 2011). Die trennende Funktion der Donau ist ebenso wichtig für das Verständnis der Donauregion wie ihre Entwicklung zur Handelsroute, die vor allem während des Habsburgerreiches bedeutend voranschritt (Weigl 2010: 38–47). Die Teilung der Donauregion durch den Eisernen Vorhang prägt das Verhältnis der Staaten genauso wie die kriegerischen und politischen Auseinandersetzungen der Balkanstaaten. Mit der politischen Wende 1989 begann zugleich eine Transformation des Donauraumes und seiner Kooperationen begleitet durch eine politische Annäherung der ehemaligen UdSSR-Staaten sowie des Balkans an die EU. Beispiele für regionalpolitische Initiativen, die diesen Prozess vorantreiben sollten, stellt zum Beispiel die Visegrád-Gruppe (1991) bestehend aus Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Polen dar oder der Danube Cooperation Process, der 2002 ins Leben gerufen wurde. In seinem Rahmen trafen sich die Außenminister der elf Donauanrainerstaaten zur Stabilisierung der Kooperationen. Der EUSDR wird politisch nun das Potenzial zugesprochen, Süddeutschland, die ehemalige Habsburgermonarchie und den Balkan innerhalb der EU zu einer regionalen Kooperation zusammenzuführen (Posselt 2011: 14). Eine erste Übersicht zu verschiedenen Aspekten der Donauraumstrategie liefern unter anderem Strätenshulte/Setzen (2011) sowie Ágh et al. (2010) in ihren Sammelbänden.

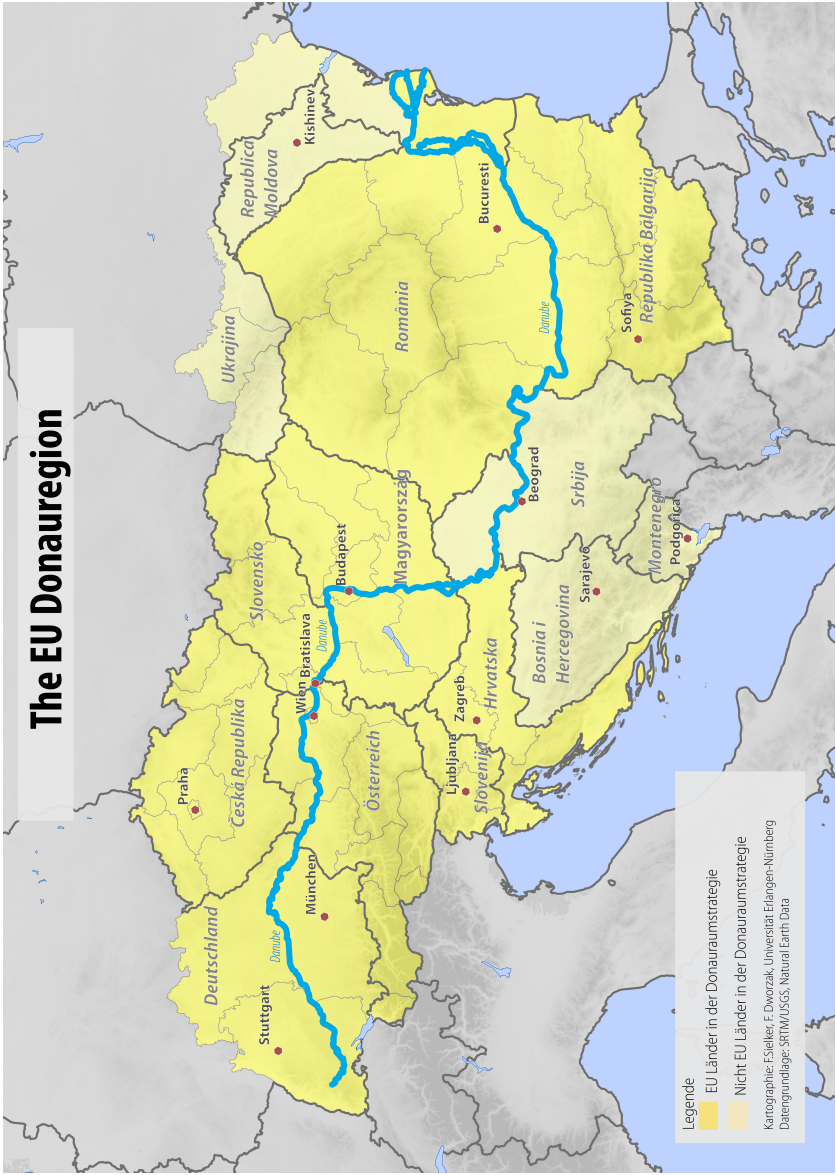


Abbildung 2: Geografischer Bezugsraum der Makroregion Donau

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 1: Steckbrief der EU-Donauraumstrategie

Jahr	2011
Geltungsbereich	„a functional area defined by its river basin“
Anlass	Beispiel des Ostseeraumes und geopolitische Veränderungen durch die EU-Erweiterung, Schifffahrtsziele
Initiierende Akteure	Baden-Württemberg, Rumänien und Österreich
EU-Mitglieder	9 (Deutschland, Österreich, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Kroatien)
Nicht-EU-Mitglieder	5 (Montenegro, Serbien, Bosnien-Herzegowina, Ukraine, Moldawien)
Politikfelder	<ul style="list-style-type: none"> • Transport, Schifffahrt, Mobilität und Energie • Umwelt und Biodiversität • Kultur und Tourismus • Bildung und institutionelle Kapazität, Wettbewerbsfähigkeit und Menschen • Sicherheit
Kooperation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Danube Cooperation Process, Arge Donauländer, Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) 2. Danube Chambers of Commerce Association 3. INTERREG: ETZ Programme Donauraum (seit 2014), Alpenraum, Mitteleuropa

Quelle: verändert nach Sielker 2012a

Die Herausforderung für die Kooperation besteht jedoch, so äußert sich die Mehrzahl der interviewten Akteure, in der Heterogenität des Donauraumes. So meint beispielsweise ein österreichischer Politiker: „Eine wichtige Herausforderung sind die unterschiedlichen Ausgangslagen und Voraussetzungen“. Die Kooperation wird nicht nur durch die verschiedenen sprachlichen Grundlagen beeinflusst (20 Sprachen werden von 81 Millionen Menschen gesprochen), sondern auch durch verschiedene Verwaltungskulturen. Die wirtschaftliche Heterogenität des Donauraumes reicht von den produktivsten bis zu den am wenigsten produktiven Ländern Europas (Sielker 2012a: 11 f.). Auch naturräumlich ist die Region entlang der Donau geprägt durch die zugehörigen Gebirge (Alpen, Karpaten, Balkan und Dinarisches Gebirge) sowie die zahlreichen Zuflüsse der Donau. Touristisch bekannt sind unter anderem das Donaudelta oder das Eiserne Tor. Aus diesen naturräumlichen, historischen und soziokulturellen Gegebenheiten ergeben sich Herausforderungen, denen im Rahmen der Donauraumstrategie begegnet werden soll. Trotz der zuweilen schwierigen Geschichte kann im Donauraum auf eine Vielzahl an gemeinsamen Kooperationen und Gremien zurückgegriffen werden, wie beispielsweise die ARGE Donauländer, Danubeparks, Southeast European Cooperation

Initiative, die Internationale Kommission zum Schutz der Donau oder das Donaukompetenzzentrum. Diese sowie die politisch-administrativen Akteure prägen den Prozess maßgeblich mit. Die Koordinierung eines solchen Kooperationsprozesses mit dieser Vielzahl an Ländern und Akteuren bedarf einer spezifischen Governancestruktur, die dann wiederum die Möglichkeiten mitbestimmt.

3. Governance, Akteure und ihre Interessenlagen in der EUSDR

Mit der EUSDR wurde zugleich eine bisher nicht dagewesene Governancestruktur entwickelt, die die Vielzahl an Akteuren, die in diesen Prozess eingebunden sind, miteinander verbindet. Überblicksartig kann diese in drei verschiedene Level unterteilt werden, die sich aus einer Verbindung der Ebene, auf der die Akteure aktiv sind, und dem Aufgabenbereich, den sie in der Strategie einnehmen, generieren. Hier ist zum einen das Metagovernancelevel bestehend aus Vertretern des Europäischen Rates, der Europäischen Kommission, der Gruppe hochrangiger Vertreter sowie der Nationalen Kontaktpunkte zu benennen. Zweitens, gibt es Akteure, die auf der thematischen Governanceebene aktiv sind, aber in kontinuierlicher Abstimmung mit dem Metagovernancelevel sind. Hierzu gehören neben der jährlichen Stakeholderkonferenz die Schwerpunktbereichskoordinatoren und die Lenkungsgruppen. Die dritte Ebene ist die Umsetzungsebene, auf der die Projekte selbst im Mittelpunkt stehen. Hier unterstützen die Beobachter, Arbeitsgruppen und die Labgroup die Schwerpunktbereichskoordinatoren mit ihren Lenkungsgruppen in der Entscheidungsfindung, welche Projekte gefördert werden sollten. Den einzelnen Gremien werden verschiedene Aufgaben in der Strategie zugesprochen, die in Tabelle 2 aufgelistet sind. Der tägliche Austausch zu strategischen Entscheidungen und die Vorbereitungen von Aktivitäten zur Umsetzung werden im Besonderen durch die EU-Kommission, die Nationalen Kontaktpunkte, die Schwerpunktbereichskoordinatoren und die Lenkungsgruppe organisiert.

Die Akteure, die in den verschiedenen Governancegremien der EUSDR beteiligt sind, fungieren im nationalen Kontext im Rahmen einer Institution, wie beispielsweise einem Ministerium oder einer Nichtregierungsorganisation (NRO), die sie für die Tätigkeiten im Rahmen der EUSDR delegiert. Zugleich bekleiden sie eine Funktion in der Strategie und nehmen damit eine bestimmte Position in der Governance ein. Als Beispiel seien

Tabelle 2: Akteure und Aufgaben in der EU-Donauraumstrategie

Level	Gremium	Aufgaben in der Strategieerstellung und -umsetzung
Metagovernance-level	Europäischer Rat	<ul style="list-style-type: none"> erteilt Auftrag an die Kommission zur Erstellung der Strategien nimmt Strategie an
	Gruppe hochrangiger Vertreter	<ul style="list-style-type: none"> berät über strategische Entwicklungen von Makroregionen berät die Kommission und Staaten
	Europäische Kommission	<ul style="list-style-type: none"> koordiniert den Konsultationsprozess erstellt Entwurf der Strategie mit Aktionsplan berät die Prioritätsbereichskoordinatoren und Nationalstaatlichen Vertreter
	Nationale Kontaktpunkte	<ul style="list-style-type: none"> koordinieren die nationale Position und die Integration in nationale Politiken fördern die Implementierung in den Staaten erstellen Berichte an die Kommission
Thematische Governanceebene	Schwerpunktbereichskoordinatoren	<ul style="list-style-type: none"> Vertreter aus jeweils zwei Ländern sind verantwortlich für das Management des Prioritätsbereichs erstellen Berichte an die Kommission stehen im Dialog mit Projekten und Finanzierungsquellen
	Lenkungsgruppe	<ul style="list-style-type: none"> besteht aus ministeriellen Delegierten und Nichtregierungsorganisationen trifft Entscheidungen über strategische Ziele ist verantwortlich für die Projektauswahl treibt Implementierung in den Heimatländern voran
	Beobachter	<ul style="list-style-type: none"> Beratung der Lenkungsgruppe
	Jährliche Stakeholderkonferenz	<ul style="list-style-type: none"> Netzwerkforum für alle Akteure und Präsentation der Ergebnisse
Umsetzungsebene	Projekte	<ul style="list-style-type: none"> setzen Ziele der Strategien durch konkrete Aktionen um und fördern die Sichtbarkeit
	Arbeitsgruppen	<ul style="list-style-type: none"> verantwortlich für die inhaltliche Unterstützung der Schwerpunktbereiche und Beratung der Lenkungsgruppe auf Expertenniveau
	Labgroup	<ul style="list-style-type: none"> vereinfacht die Informationsflüsse und die Koordination der Förderungsinstrumente

Quelle: verändert nach Sielker 2012b

hier die Schwerpunktbereichskoordinatoren genannt, die sowohl die Governance und die tägliche Kommunikation der einzelnen Prioritäten entscheidend mit beeinflussen und vertreten als auch im nationalen Kontext eine Aufgabe zugewiesen bekommen. Illustrativ sei hier der Koordinator der Priorität 7 genannt, der zugleich Rektor einer Universität ist. Die Vertreter der europäischen Institutionen agieren in der Regel als deren Re-

präsentanten. Für eine grafische Aufarbeitung der Governance der EU-Donauraumstrategie siehe Sielker (2012a und 2012b).

Die Mehrwerte und Herausforderungen der Strategie sind durch die Vielfalt des Donauraums und ebenso durch die Motivationen und Erwartungen der Akteure geprägt. Letztere agieren vor dem Hintergrund ihres institutionellen Kontextes und der Logik, die sie bestimmt. Unterschieden werden kann zwischen fünf Logiken:

- politische Logik
- administrative Logik
- zivilgesellschaftliche Logik
- privatwirtschaftliche Logik
- administrativ-politische Logik (bspw. INTERREG –Programme)

Während im Erstellungsprozess vor allem die politische und zunehmend die administrative Logik involviert sind, werden in der Umsetzungsphase zivilgesellschaftliche sowie privatwirtschaftliche Akteure und administrativ-politische Logiken vermehrt eingebunden (siehe auch Sielker 2012a: 99). Mit den verschiedenen Logiken gehen gemeinhin Wünsche, Bedürfnisse, Tendenzen einher, die durch die institutionellen Arrangements und Aufgabenbereiche bedingt sind. Die Darstellung der Logiken dient dazu, die Erwartungen der Akteure im Folgenden reflektieren und miteinander in Beziehung setzen zu können. Zudem zeigt sich hier inwieweit die Erwartungen der Akteure tatsächlich durch die institutionellen Arrangements oder durch die Innovation Makroregion geprägt sind.

Tabelle 3: Akteure und ihre institutionelle Logik

Akteurstyp	wünschen/ brauchen...	wünschen nicht...	tendieren dazu ... (zu vernachlässigen)	
Politikträger (EU, nationale, regionale u. lokale Ebene)	zeitnah sichtbare Erfolge, Finanzierungszusage, Flexibilität, legislative Handlungsfähigkeit u. Entscheidungsfähigkeit, Machterhalt, Wahlerfolge, Prestigezuwachs	Verantwortung für schwer zu vertretende Entscheidungen	praktische Umsetzbarkeit, andere Auswirkungen als die gewünschten (zu vergessen), benötigte Zeit für Entscheidung u. Umsetzung sowie Richtlinien (zu berücksichtigen), ihr Handeln auf den Wahlkreis auszulegen	Politische Logik

Akteurstyp	wünschen/ brauchen...	wünschen nicht...	tendieren dazu ... (zu vernachlässigen)	
Verwaltungseinheiten (EU, national, regional, lokal)	Kompetenzen, Arbeitskräfte, Budget, stabile Regeln, formale Kriterien für Erfolgsmessung, Regelmäßigkeit, Anerkennung, Einfluss	Regelveränderungen, zusätzliche Arbeit durch Berichte u. Monitoring, Instruktionen von übergeordneten Ebenen	politische Sichtbarkeit, praktische Umsetzbarkeit, benötigte Zeit für Entscheidung u. Umsetzung, komplexe Gesetzeslage, Auswirkungen außerhalb des Zuständigkeitsbereiches, Verständlichkeit von Regeln, Integration der Fachpolitiken	Administrative Logik
Projektträger	Schnell u. zuverlässig verfügbares Geld, Netzwerke, Flexibilität	aufwändige Administration, kompliziertes Antrags- u. Berichtswesen	Notwendigkeit für öffentliche Finanzierung und Erfolge (nachweisen zu müssen)	Privatwirtschaft. Logik / Projektlogik
Berater, externe Fachleute	Netzwerke, Termine, Reputation, Einfluss auf Politiker	Grenzen der eigenen Wissensverfügbarkeit	Komplexität des politischen Systems, Zeitrestriktionen	Privatwirtschaft. Logik
EU-Programme (z. B.: EU-Strukturfondsperiode)	Flexibilität, Verlässlichkeit der Regeln, Erreichung der Programmziele durch die ausgewählten Projekte, schnelle Abwicklung von Projekten	komplizierte Verfahrensregeln, Berichtswesen, unzuverlässige Projektträger, Abhängigkeit von Förderperioden u. Evaluationen	Abwicklung der Projekte nicht im Vorhinein exakt absehbar, Notwendigkeit für mehr Flexibilität	Administrative Logik / Programmlogik
Zivilgesellschaft	Erfolge, Transparenz, pekuniäre Ziele, Realisierung der individuellen Ziele u. Wünsche durch die öffentliche Hand, Solidarität	Komplexität, Bevorzugung von Partikularinteressen	Komplexität des politischen Systems, Schwierigkeit der Erfolgsmessung, praktische Umsetzbarkeit, finanziell angespannte Situation der öffentlichen Hand	Zivilgesellschaftliche Logik
NRO und Interessengruppen	hohes Partizipationsniveau, Transparenz, Beachtung der eigenen Interessen, Beachtung der Kritik u. Warnungen, Einbeziehung der Interessen durch Lobbyarbeit	Unzureichende Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Bedürfnisse	Komplexität des politischen Systems, Schwierigkeit der Erfolgsmessung, praktische Umsetzbarkeit, finanziell angespannte Situation der öffentlichen Hand	Zivilgesellschaftliche Logik

Quelle: verändert nach Sielker 2012a

4. Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen aus der Perspektive der Akteure

Die befragten Akteure kamen aus allen Logiken, Ebenen und Ländern aller Mitgliedskategorien. Vorwegzunehmen ist, dass die Akteure die makroregionale Zusammenarbeit durchweg als eine positive Entwicklung wahrnehmen. Der Initiative wird viel Neugierde entgegengebracht und Potenzial zugesprochen, was die grundsätzliche Erwartung eines Mehrwertes durch die Strategie zeigt. Im Kontext dieser Arbeit werden die Aussagen der Akteure in Bezug auf Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen dargestellt und nach konkreten Aussagen sowie langfristigen Entwicklungen, also übergeordneten Aussagen zusammengefasst. Konkrete Aussagen beziehen sich auf die makroregionale Kooperation im Donauraum, übergeordnete hingegen reflektieren entweder das Konzept der makroregionalen Kooperation oder den Donauraum allgemein.

Die häufigsten Nennungen der Mehrwerte und Chancen der Akteure, die von übergeordneter Natur sind, weisen der Makroregion einen Netzwerkcharakter und die Funktion der Impulsgebung zu:

- Impuls für die Donauregion
- Kommunikation, Netzbildung, Aufbau neuer Beziehungen
- Wahrnehmung des Donauraums in der EU und global
- Entwicklung einer gemeinsamen Identität im Donauraum
- außenpolitische Bestrebungen und friedenspolitische Wirkungen
- Wohlstandswachstum und Beitrag zur Kohäsion

Die häufigsten Nennungen von konkreten Mehrwerten und Chancen zeigt vor allem eine Wahrnehmung, die der Donauraumstrategie Möglichkeiten zum fachlichen Austausch, der Koordinierung von EU-Programmen sowie einer arbeitstechnischen Annäherung zuspricht:

- fachlich orientierter Austausch zwischen gleichen Ebenen und der Europäischen Kommission
- Bestimmung gemeinsamer Handlungsfelder der Priorisierung
- effizientere Gestaltung der politischen Prozesse und des Ressourceneinsatzes
- Integration der Sektorenpolitiken und Lösung von Nutzungskonflikten
- Beitrag zur EU-Integration, Annäherung zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten
- Transfer von Know-how

- Einbettung der Programme und Projekte in einen politischen Kontext und Unterstützung der Kooperation zwischen den Programmen

Die Interviews ergaben zunächst, dass die Akteure bevorstehende Herausforderungen ausgeprägt wahrnehmen. Dies zeigt sich zum Beispiel in der häufigen Darstellung von Herausforderungen im Vergleich zu den möglichen positiven Entwicklungen als Folge der Kooperation. Die häufigsten Nennungen von übergeordneten Herausforderungen für Kooperationen im Donauraum sind:

- Diversität und Geschichte des Donauraumes
- die unterschiedliche sozioökonomische und politische Ausgangslage der Länder
- Unterschiede in politischen Systemen und der politische Wechsel in Verbindung mit personellen Veränderungen
- heterogene Vorstellungen zur optimalen Gewichtung der verschiedenen Nutzungsfunktionen und Priorisierungen
- politische Spannungen
- unklare Identität des Raumes und fehlende Zugehörigkeit zum Raum
- unterschiedliche Verwaltungs- und Sprachkulturen sowie eine Annäherung der Verwaltungskulturen und Arbeitsweisen.

In Bezug auf die EU-Donauraumstrategie im Konkreten wurden vorwiegend Kapazitätsfragen, Governancefragen und die Selbstverpflichtungen der Akteure als Herausforderung empfunden:

- Ressourcen, Kompetenz, Engagement und Beziehungen der Akteure
- Selbstverpflichtung der Politiker: politisches *commitment*
- Teilnahme der Akteure an den Lenkungsgruppensitzungen und Gestaltungswille der Akteure
- Berücksichtigung von nationalen Interessenlagen, Verbindung von Machtinteressen und divergierenden Zielen
- die drei sogenannten ‚Neins‘ (keine finanziellen, legislativen und institutionellen Neuerungen), Absorptionsprobleme
- zusätzlicher administrativer, zeitlicher und finanzieller Aufwand, Transaktionskosten der Kooperation
- Stolpersteine in den Prioritätsbereichen (breiter Akteurshorizont, Informationsfluss, schwache Rolle der Schwerpunktbereichskoordinatoren, Letter of Recommendation)
- fehlende Kapazität in der Kommission sowie Wunsch nach Top-down-Vorgaben durch die Kommission

- Ambitionsniveau und Erwartungen sowie eine geringe Möglichkeit, kurzfristige Ergebnisse zu erzielen

Die genannten Mehrwerte und Herausforderungen divergieren massiv zwischen den verschiedenen Akteuren der Strategie, wobei gleichzeitig vor allem in Bezug auf die Mehrwerte übereinstimmende Wahrnehmungen auftreten (s. Tabelle 4 und 5). Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass gewisse Akteurslogiken sich in ihrer Wahrnehmung über die Vor- und Nachteile der Strategie näher sind. Eine große Übereinstimmung gibt es zwischen der politisch-administrativen Logik (nicht gewählte Akteure in bspw. administrativen Einrichtungen, die eine politische Funktion in der Strategie übernehmen) und der rein administrativen Logik, vor allem der Akteure auf nationaler Ebene. Die administrativen Akteure weisen zudem große Überschneidungen mit der privatwirtschaftlichen Logik auf. Auffällig ist, dass die Akteure größere Übereinstimmungen in der Wahrnehmung der Mehrwerte haben. Aus der Wahrnehmung von Möglichkeiten entwickeln Akteure Erwartungen, die in den Interviews thematisiert wurden.

Es kann konstatiert werden, dass die Motivation im Hinblick auf das Engagement und die Erwartungen von Akteur zu Akteur unterschiedlich sind. Die Wahrnehmungen von Mehrwerten der EUSDR sind überwiegend abstrakter Natur. Insgesamt sahen die Akteure mehr Herausforderungen. Diese betreffen generelle Probleme, beziehen aber auch praktische Herausforderungen der beginnenden Umsetzung mit ein. Es kann unterschieden werden zwischen Herausforderungen für die makroregionale Kooperation und solchen für die einzelnen Rollen in der Governancestruktur. Vor dem Hintergrund vergangener Erfahrungen und der aktiven Einbindung in den aktuellen Prozess ist die vermehrte Auseinandersetzung der Akteure mit möglichen Hindernissen nicht verwunderlich.

Tabelle 4: Herausforderungen

Politische Logik	Politisch-administrative Logik	Administrative Logik	Privatwirtschaftliche Logik	EU-Programmlogik
<ul style="list-style-type: none">Einfluss auf Politiken	<ul style="list-style-type: none">politische Systeme und häufige Wechsel von Ansprechpartnern in manchen LändernFlexibilität der MakroregionIntegration der Ebenendrei NeinsAbsorptionsprobleme verringernEinfluss auf die zukünftige Mittelzuweisungfehlende Kapazität in der EU Kommission	<ul style="list-style-type: none">OrientierungsphaseWunsch nach Führung durch die EU KommissionLenkungsgruppen als EntscheidungsorganKommunikation zwischen GremienVermittlung des Mehrwertes der EU-Donauraumstrategie	<ul style="list-style-type: none">inhaltliche Priorisierung und OperationalisierungIntegration der Fachpolitikenverschiedene NutzungsfunktionenGestaltungswille der Akteure	<ul style="list-style-type: none">Know-how-TransferLetter of Recommendation für die finanzielle Förderung durch andere EU-ProgrammeKopplung von Förderungen durch verschiedene Programme & ProjekteEintrittsschwelle für neue Akteure verringert sich
	<ul style="list-style-type: none">Kooperation zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten mit Drittstaatenadministrativer, zeitlicher und finanzieller AufwandTransaktionskostenStolpersteine für die Prioritätsbereichebreiter Akteurshorizont in der StrategieFunktionieren des Informationsflusses			
		<ul style="list-style-type: none">Engagement und Beziehungen der AkteureRessourcen und KompetenzeinsatzLetter of RecommendationVerbindung der Programme und Projekte mit EUSDRAmbitionsniveaukurzfristige Ergebnissefunktionale Verflechtungen		
		<ul style="list-style-type: none">Letter of Recommendation		
<ul style="list-style-type: none">Geschichte des Donauraumes und politische Spannungensozioökonomische und politische Diversitätfehlende Identität und ZugehörigkeitBerücksichtigung von nationalen Interessenlagen, heterogene Vorstellungen zu Nutzungsfunktionen und PriorisierungenVerwaltungs- und Sprachkulturen, Arbeitsweisenpolitisches <i>commitment</i> und Positionierung der Akteure in der Strategie zur Strategieterritoriale KohäsionTeilnahme der Akteure an den Gremiensitzungen				

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 5: Mehrwerte

Politische Logik	Politisch-Administrative Logik	Administrative Logik	Privatwirtschaftliche Logik	EU-Programmlogik
<ul style="list-style-type: none">• außenpolitische Bestrebungen• Überwindung von Grenzstreitereien und Konflikten• Internationalisierung der Verwaltung in Drittstaaten	<ul style="list-style-type: none">• Know-how-Transfer	<ul style="list-style-type: none">• Identität im Donauraum• Bewusstseinsbildung	<ul style="list-style-type: none">• Fachliche Netzwerke• Kontakte zwischen Netzwerken• Integration verschiedener Ebenen• effiziente Prozesse	<ul style="list-style-type: none">• Verbindung zwischen EU-Programmen
<ul style="list-style-type: none">• politische Unterstützung• Ressourceneinsatz		<ul style="list-style-type: none">• Integration der Sektorenpolitiken		
<ul style="list-style-type: none">• Impuls• Netzwerkbildung und Aufbau neuer Beziehungen• Austausch zwischen Ebenen• politisches Bekenntnis• Handlungsfelder und Priorisierung• Wahrnehmung des Donauraums• EU-Integration• Annäherung von Mitgliedsstaaten und Drittstaaten• Überwindung von Konflikten• Einbettung der Programme und Projekte in einen politischen Kontext• Lösung von Nutzungskonflikten und Nutzung funktionaler Räume• Wohlstandswachstum und Kohäsion• Entstehung von Lenkungsgruppen durch thematische Kooperationen				

Quelle: eigene Darstellung

In der Zusammenschau zeigt die Analyse der Erwartungen, dass die Akteure einerseits durch ihren institutionellen Hintergrund und der daraus hervorgehenden Arbeitslogik und Rationalität, durch die Ebene, auf der sie agieren, sowie die Funktion, die ihnen im Rahmen der Strategie zugeschrieben wird, beeinflusst sind. Andererseits steht hinter jedem Akteur eine Person, deren Erwartungen durch individuelle Wahrnehmungen, Kontakte und kulturelle Hintergründe aber auch den Einbezug verschiedener Zeithorizonte geprägt ist. Zusammenfassen lassen sich neun Erwartungen an die EUSDR, von deren Erreichen das Engagement in der Strategie zukünftig geprägt sein wird: Die EUSDR...

1. ... als Impulsgeber und Denkanstoß für die Akteure
2. ... als Selbstverpflichtung der Akteure
3. ... als Instrument zur Förderung von Wohlstand
4. ... als Mittel zu einer neuen Kooperationsform zwischen der Europäischen Kommission und den Nationalstaaten

5. ... als Plattform zur Entwicklung und Formulierung von gemeinsamen Zielen und der Priorisierung von Handlungsfeldern und Aktionen
6. ... als Mittel zur Akquirierung und Verbindung von Finanzierungsquellen
7. ... als Mittel zur Informationsverteilung sowie zum Kennenlernen und zur Etablierung einer gemeinsamen Sprache durch die verschiedenen Gremien in der Governancestruktur
8. ... als Mittel zur Stärkung von bestehenden Donaurauminitiativen und -kooperationen
9. ... als Impuls zur Entwicklung neuer Projekte und Belebung alter Projekte

Festzuhalten ist, dass die Erwartungen an die Strategie zum Zeitpunkt der Interviews besonders von der Diskussion über die Schnittstelle zwischen Umsetzung und Entstehung der Strategie geprägt sind und im fortwährenden Verlauf der Interviews die Entwicklung der Schwerpunktbereiche im Vordergrund steht. Die beiden zentralen Diskussionspunkte drehen sich um die Bedeutung der „drei Neins“ und die Möglichkeiten von Projekten als Umsetzungsinstrumente vor dem Hintergrund keiner direkten institutionellen Anbindung

5. Eine erfolgreiche EU-Donauraumstrategie? – Diskussion der Erwartungen an die EU-Donauraumstrategie

Zusammenfassend lässt sich im Besonderen für die Anfangszeit, aber auch für die ersten Jahre schlussfolgern, dass der Gedanke der Netzwerkbildung im Vordergrund der Bemühungen und Erwartungen stand. Dies prägt sowohl die Agenda und Zielausrichtung für die gesamte Region wie auch jene für die einzelnen Akteure. So zielt die makroregionale Kooperation als Ganzes auf die Stärkung des Gesamttraumes durch eine gefestigte, aktive und funktionierende Kooperation. Daneben sehen die individuellen Akteure in der makroregionalen Kooperation die Chance, ihr eigenes Netzwerk zu erweitern und sich in diesem Perimeter zu positionieren. Den Akteuren ist durchweg bewusst, dass die Umsetzung konkreter Projekte und gemeinsame Beschlussfassungen vor der Institutionalisierung eines Netzwerks nicht zu erwarten sind und die Kooperation zunächst als Wegbereitung dient.

Im Besonderen können acht Aspekte als Herausforderung und Notwendigkeit für eine erfolgreiche Kooperation konstatiert werden. Die Betonung liegt hierbei insbesondere auf der Rolle und den Möglichkeiten der einzelnen Akteure in der Strategie. Zunächst wurde die Notwendigkeit eines politischen *commitments* vonseiten der Nationalstaaten stark betont. Ohne die Verankerung der Makroregion als politisches Ziel in den „high politics“ werden auch die unteren Ebenen ihr Bemühen nicht voll auf diese Priorität konzentrieren. Zweitens hängt der Erfolg von dem Erkennen und Nutzen des Potenzials der Lenkungsgruppen als politstrategisches Netzwerk zur Vorbereitung transnationaler Aktivitäten ab. In der ersten Zeit wurden Forderungen laut, entscheidungsfähige Personen für die Lenkungsgruppen zu benennen. Darauf folgend zeigten sich die Teilnehmerzahlen als die größte Herausforderung für die Entwicklung zu einem durchschlagskräftigen Gremium zur Vorbereitung politischer Initiativen und Projekte. Besonders im Laufe der Umsetzung der EU-Donauraumstrategie zeigt sich, dass die Teilnahme an den Lenkungsgruppen durch Vertreter aller Staaten ein entscheidender Aspekt der Kooperation ist. Dies stellte die Schwerpunktbereichskoordinatoren vor große Herausforderungen. Die Koordinatoren sind einzelne Personen, die als zentrale Akteure in der Strategie fungieren. Von ihrer Ausstattung durch die Nationalstaaten hängt drittens ab, inwiefern diese als *bottlenecks* empfunden werden, um einen thematischen Bereich staatenübergreifend zu koordinieren. Ein weiterer zentraler Aspekt für den Erfolg der Kategorien ist viertens die Kommunikation des Mehrwertes der makroregionalen Strategien in alle Richtungen. Dies wurde von einer Vielzahl an Akteuren betont. Ein fünfter Aspekt sind die Gremien in der Strategie, von deren Glaubwürdigkeit und deren Funktionieren eine erfolgreiche Umsetzung mitgetragen wird. In der Strategie treffen sechstens viele divergierende Interessenlagen aufeinander, deren gleichzeitige Zufriedenstellung eine Herausforderung darstellt. Für eine erfolgreiche Strategie ist daher von Relevanz, inwieweit diese eingebunden werden und soweit als möglich in Einklang gebracht werden können. Ein siebter zu beachtender Aspekt ist der unterschiedliche institutionelle Hintergrund der Akteure, denn ihr gegenseitiges Verständnis für die Bedürfnisse des anderen ist letztlich Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation und Kooperation. Die vorliegende Analyse zeigt, dass gegenseitiges Verständnis der Akteure hilfreich sein kann, ihre Bedürfnisse und institutionellen Notwendigkeiten im Hinblick auf den Prozess zu verstehen. Neben den Herausforderungen durch die vielfältigen Kulturen in 14 beteiligten Ländern ist auch die aktive Einbeziehung aller

Akteursgruppen von entscheidender Bedeutung. Ein Vertreter einer Interessensgruppe äußerte diesbezüglich, als Erfolg sei zu bezeichnen, „wenn man die verschiedenen Kulturen vernetzt und das gegenseitige Verständnis erhöht“. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie sind die Engagements auf den verschiedenen Ebenen bedeutsam. So sind auf der Staatenebene das *commitment*, auf der EU-Ebene die Koordinierung und Transparenz zwischen den verschiedenen EU-Kooperationen sowie auf der individuellen Ebene die Berücksichtigung der Interessen der Kooperationspartner von Bedeutung. Die Schaffung des EU-Donauraumprogrammes im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit wird durchweg als ein bisheriger Erfolg für die Strategie bewertet. So bezeichnet ein Vertreter eines EU-Programmes die Strategie als erfolgreich, falls diese eine „starke Kooperationsidee [...] trägt und Kooperation zur Routine wird“. Das transnationale Programm leistet dahingehend sicher einen Beitrag.

6. Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Analyse der EU-Donauraumstrategie folgendes unterstreicht: Auch in makroregionalen Strategien kann kein „One-size-fits-all“-Ansatz funktionieren. Die Arbeitsmodi, Ziele und Governancestrukturen können sich zwischen den verschiedenen Makroregionen der EU unterscheiden. Die aufwändige Findungsphase der Governance erfordert gerade in den Anfangsjahren im Donauraum viel Kapazität und führt zu einer Vielzahl an Unsicherheiten. Vom Erfolg des gemeinsamen Erarbeitens einer zwischen den Akteuren funktionierenden Governance und der Findung von gemeinsamen Arbeitsmodi hängt der Gesamterfolg der Strategie-Implementierung nicht unwesentlich ab. Für die EUSDR bieten die auf gemeinsame Entscheidungen ausgelegten Gremien, wie beispielsweise die Lenkungsgruppen oder die High Level Group, die Möglichkeit, gemeinsame Ziele zu entwickeln. Die Glaubwürdigkeit der Gremien sowie das Engagement in diesen sind für die langfristige Umsetzung der Strategie von besonderer Relevanz. Die Analyse der Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen an die Strategie zeigt, dass die Entwicklung dieser ein Momentum ausgelöst hat, Kooperationen im Donauraum zu erleben, und Akteuren die Möglichkeit gegeben hat, sich kennenzulernen.

Danksagung

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Diplomarbeit, die an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund verfasst wurde. Für konstruktive Diskussionen und umfassendes Feedback auf dem Weg zur Abgabe der Diplomarbeit möchte ich an dieser Stelle Prof. Dr. Klaus R. Kunzmann sowie Dr.-Ing. Alexandra Hill, Juliane Heinrich und Inga Ebert danken.

Literatur

- Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglarka (Hrsg.): The Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project, Budapest, Blue Ribbon Research Center/ King Sigismund College 2010, unter: <http://koft.hu/uploads/13beliv.pdf#page=7> (Stand 08.02.2013).
- Antola, Esko: EU Baltic Sea Strategy, Report for the Konrad-Adenauer-Stiftung London Office, Konrad-Adenauer-Stiftung, London, 2009, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753 (Stand: 15.12.2012).
- Deimel, Johanna: Die zwischenstaatlichen, regionalen und ethnischen Spannungen im Donauraum: Ungeklärte Territorial- bzw. Grenzfragen, in: Strätenschte, Eckhard/ Setzen, Florian H. (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, Berlin: BWV Berliner Wiss-Verlag (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin, Nr. 2), 2011, 137-152.
- Dubois, Alexandre/Hedin, Sigrid/Schmitt, Peter/Sterling, José: EU macro-regions and macro-regional strategies - A scoping study, Nordregio: Nordregio Electronic Working Paper, Nr. 4, Stockholm, 2009.
- Dühr, Stefanie: Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU? NOTRE EUROPE, Nr. 86, 2011.
- Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien, Brüssel, 2013, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_de.pdf (Stand: 14.01.2014).
- Europäische Kommission: EU Strategy for the Danube Region. Scoping Paper for the public consultation, REGIO/E1/EN/NV/OB D(2010), Brüssel, 2010a, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/scoping_danube_strategy.pdf (Stand: 28.03.2012).

- 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 Donaauraum, KOM(2010) 715 endgültig, Brüssel, 2010b, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_de.pdf, zuletzt aktualisiert am 09.12.2010 (Stand: 31.10.2011).
- Europäisches Parlament: Europäische Strategie für den Donaauraum. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Januar 2010 zu einer europäischen Strategie für den Donaauraum, P7_TA(2010)0008, Brüssel, 2010.
- Europäischer Rat: European Council 23/24 June 2011 Conclusions, EUCO 23/1/11 REV 1, Brüssel, 2011.
- Görmar, Wilfried: Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 8, 2010, S. 577–589.
- Posselt, Bernd: Rhein und Donau. Lebensadern der Europäischen Einigung, in: Strattenschulte, Eckart D./Setzen, Florian H. (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin, Nr. 2), 2011, S. 9–15.
- Samecki, Pawel: Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper presented in Stockholm on the 18th of September 2009, Brüssel, 2009.
- Schymik, Carsten: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für internationale Politik und Sicherheit, in: SWP-Studien 2011, Nr. 01, Berlin, 2011, unter: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/4.Europ-Raume ntwicklung/Makroregionen/allgemein/2011-01_SWP_Studie_Schmyk_Modellversu ch_Makroregion.pdf, zuletzt aktualisiert am 17.01.2011 (Stand: 10.08.2011).
- Sielker, Franziska: Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces. Perspektiven an der Donau, Dortmund, 2012a, unter: <http://hdl.handle.net/2003/29755> (Stand: 17.01.2014).
- Sielker, Franziska: Makroregionale Strategien in Europa – Eine Einführung in die EU-Donaauraumstrategie, in: RaumPlanung, Nr. 165 (6), 2012b, S. 46–50.
- Schneidewind, Peter: Makro-regionale Strategien: EU Kraftakt mit Phantasie, in: RAUM – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik, Nr. 82, 2011, S. 46–49.
- Strattenschulte, Eckart D./Setzen, Florian H. (Hrsg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum, Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin, Nr. 2), 2010, S. 105–113.
- Weigl, Andreas: Wien und der Donaauraum- Ein wirtschaftshistorischer Überblick, in: Perspektiven- der Aufbau, Nr. 5/6, 2010, S. 38–49.

The chances of Central Europe becoming a macro-region. Incentives and impediments¹

Christopher Walsch

1. Introduction

Thinking of an integrating Central Europe without the European Strategy for the Danube Region (EUSDR), one can establish four groups of EUSDR members. The first group consists of members that have performed very well in the course of globalisation and Europeanisation over the last decades. These are the members Bavaria, Baden-Württemberg, and Austria. The second group are the newer member states of the European Union (EU), i.e. the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Romania, and Bulgaria. These states could secure large amounts of EU cohesion funding for the bolstering of their economies since their accession in 2004 and 2007. Payments from cohesion funds amount up to five percent of their annual gross domestic product.² Croatia has entered this avenue in 2013. The third group consists of the non-EU members Serbia, Montenegro, and Bosnia-Herzegovina. These three EUSDR members enjoy a clear EU accession perspective. The conditions of their eventual EU membership, however, do not depend on their EUSDR participation performance, but active involvement in EUSDR can greatly facilitate their pathways into the European Union. There is finally a fourth group of EUSDR members: Moldova and Ukraine (of which two border regions in the West are involved). Participation in the macro-regional strategy may serve them as one of the straws that the EU has on offer for them and thus are worth to be taken up.

1 This research was realised in the framework of the “TÁMOP 4.2.1.D-15/1/KONV-2015-0006 – The development of the innovation research base and knowledge centre in Kőszeg in the frame of the educational and research network at the University of Pannonia” key project, which is subsidised by the European Union and Hungary and co-financed by the European Social Fund.

2 For evidence see figures on a number of indicators in Martina Eckardt’s contribution in this volume.

2. *Why establishing an EU macro-region in the Danube region?* *Theoretical perspectives*

The research question of this contribution is whether the European Strategy for the Danube Region offers an added value for the participants, and if yes, for which actors. Seen through the lenses of European integration theory the hypothesis is that the EUSDR process is an interest-driven process. EUSDR is motivated, as rationalist theories of European integration claim, by the socio-economic expectations of its participants, which are analysed in the subsequent sections of this contribution. EUSDR is less an identity-driven process, as social constructivist theories claim, for EUSDR members do only to a limited extent share a common collective identity. This will make it a rational, elite-driven, and a new process that will see many challenges, precisely because historical legacies are contradictory. A Danube region identity has never existed in political and economic terms. Through all periods in modern history, competition has been stronger than cooperation, even in the long, war-free 19th century that was dominated by social, economic, and looming national conflicts. In the 20th century these conflicts often came to the fore in their most violent manifestations. The establishment of autocratic nation-states which were suspicious of their neighbours was the most visible consequence. The post-1999 situation when violent conflict ended in the former Yugoslavia and its war-oriented leader Slobodan Milosevic has been toppled a year later, as well as the post 2003 situation when South East Europe was granted a long-term accession perspective to the EU, are novel in the region insofar as common development is to unfold only under EU leadership. Conflict-ridden Ukraine and Moldova, countries which both struggle with territorial integrity and which both had to deal with an overall negligent EU until recently, are again separate cases where a Danube region identity hardly exists and may develop with difficulty under such circumstances.

Historians depict identity in terms of culture. One may agree with Claudio Magris or Moritz Csáky, two authors who undertook extensive research on the cultural connotations linked to Central Europe. They argue that a common cultural space has existed and could not be wiped out by whatever regime. The Danube, says Magris, is a value on its own (Magris 1999). This is why his famous biography of the river does not use the definite article in its title: “*Danube*“ (Magris 1988). In Central Europe, says Csáky, there are multiple identities and ambiguities (*Mehrdeutigkeit*) which are to produce hybrid cultural constellations (Csáky 2013). For this

contribution it will suffice to state that the cultural diversity and the cultural distinctiveness of the region will be a constant challenge for decision-makers of the EUSDR.

This article moves along the lines of rationalist theories that do not focus on identity, but rather on harder issues like budgets and resource allocation (i.e. interests), and on theoretical accounts that stress “the costs and benefits of socio-economic interdependence” (Juncos/Borrágán 2013: 234).

There is also an older theory that can reconcile the interest *versus* identity tension. This is functionalism and neo-functionalism. Functionalism is process-oriented and may work in the hands of the new macro-regional level that could become stronger vis-à-vis the traditional local, regional, national and supranational level. One could argue that a Danube Region identity may take form over time because of the functional integration that will have shaped the region in the course of a longer period of time. This may lead to a moderate ‘social spillover’. Applied to EUSDR, the concept of social spillover claims that elites would in the long term develop a Danube Region identity, which can strengthen the macro-regional level. Finally, newer theories of European integration put the regulatory state at the heart of EU-decision-making. Socio-economic regulation, which aspires to balance market-led and state-led development processes, is at the heart of EU decision-making. This contribution will also discuss how EU member states use EUSDR as a platform of socio-economic stimulus that is provided through EU cohesion fund budgets.

In the following paragraphs I will analyse why EUSDR actors are willing to adopt the new strategy, what problems arise with this new level of governance, what EUSDR means for the agendas of Central European states, and how a typology (i.e. a framework providing definitions) of a Europe operating in macro-regions could look like.

3. EUSDR and territorial cohesion: from national to European approaches

In this section I will outline the considerations of different actors about their motivation to participate in the strategy and then point to the conditions of funding in the EU’s multi-annual financial framework 2014-20. The EUSDR is driven by rational considerations of governments of wealthier and poorer EU member states alike. Wealthier member states

wish to secure a better grip on and a pooling of resources, in particular of skilled labour, which will become scarce in all of Europe over the next decades. The economies in wealthier member states rely heavily on labour migration and are reaching out to the labour pool of the Danube region. As for market and market expansion, better institutionalised ties help maintain economic and technological dominance in a market of roughly 100 million consumers. The involvement also allows a tighter grip on the uses of cohesion funds, whose flows net contributors wish to influence. Involvement in the EUSDR gives them leverage in doing so.

Poorer EU member states face challenges in capital intensive modernisation processes. Single national governments are hardly willing to tackle environment, energy, and transport issues through national budget lines alone, and/or are not willing to let private capital, which is usually foreign private capital, do that job (e.g. modernising railway lines or waste and waste water treatment plants). Therefore governments of net recipient states are highly dependent of a continuous flow of EU cohesion money. Governments of net recipient states of EU cohesion funds are keen to harvest the benefits of such cash flows for their own reputation or survival. They tend to see the EU as a big funding institution which can be controlled politically to a high degree. Although EUSDR made it clear from the beginning that the format will not provide extra funding, an implicit link between EUSDR and funding can be observed. The governments of net recipient states of EU cohesion funds are aware that a positive rhetoric on EUSDR cooperation can be helpful for making EU cohesion money flow. This is particularly true for the ongoing EU budgetary period 2014-2020. Allocations financed through EU funds are required to bear cross-border, transnational (i.e. European) components and EUSDR serves as a convenient cliché in this respect.

For the three EU applicants, i.e. Bosnia-Herzegovina, Montenegro and Serbia, EUSDR falls into the category of regional integration which the EU requires them to pursue. Active EUSDR participation can serve as an experimental field of EU approximation in terms of adopting the EU *acquis communautaire* and in terms of administrative processes.³ The two Eastern Partnership countries, i.e. Ukraine and Moldova, evaluate their EUSDR participation in the context of the overall approach of the EU to

3 See also Christina Griessler's contribution on EUSDR and the Western Balkan states in this volume.

the Eastern Partnership. Higher and better EU engagement, which is being carved out slowly in the aftermath of the Ukrainian crisis, may have a positive effect on the two countries' participation in the EUSDR. The EU does not offer substantial financial carrots to either category of non EU-member states. This may count as one major reason why the European Commission has observed low EUSDR participation on their behalf as compared to the club members (European Commission, 2014: 10). Rather, in line with the EU enlargement policy in general, the EU sets out conditions to the applicant states by giving priority to "projects that comply with the Strategy." (European Commission, 2013a: 6)

In 2013 the poorer member states of the EU, among them seven EUSDR members, formed a "Friends of cohesion" group within the EU with the aim of securing the continuous flow of cohesion, agricultural, and regional development funding in the EU's 2014 to 2020 budget. The argument was that cohesion and adequate funding are central components of the completion of the internal market. The "Friends" were successful in doing so. Hence, many investments can be undertaken in the upcoming six (including the fade-out phase eight) years. The practice of the utilisation of cohesion funds, however, will change and will need to be "streamlined" with the macro-regional strategy goals (European Commission 2013b: 9). This means that cohesion is to be understood to play an important role not only in national, but also in transnational settings.

4. Legitimacy of rule: national governments and European governance

In this section the question that will be discussed is which institution will govern ("ownership") and shape the process of macro-regionalisation, as well as the issue of multi-level governance and administrative culture in Central Europe. The issue of ownership is a hard nut to crack. With the inception of the EUSDR the European Commission considered participation as much bottom-up as possible. But this was not the case and it took over the leading role itself (Bos 2013: 32). In times of crisis and in times of a robust critique of what is referred to as 'Brussels', the European Commission did not feel comfortable with the top-down process of the EUSDR, an institution that was not well known among the population and that seemed to be overly bureaucratic, i.e. to bear precisely the features the European Union wanted to avoid. This is why the European Commission published a report on the governance of macro-regional strategies (Euro-

pean Commission 2014) which very clearly points out the responsibilities of the member states and the EUSDR institutions that are linked to a given member state (or, in the German case, the region in question).⁴

According to the findings of Stefanie Dühr on macro-regional cooperation in the Baltic Sea region, the macro-regional process is a transnational cooperation based on functional needs (Dühr 2011: 49-50; see also the contributions of Gänzle/Kern and Koschkar in this volume). The macro-regional process is initiated through coordination, budget allocation from cohesion funds, and streamlining, which happens in the EUSDR framework (European Commission 2013a: 5). It is still too early to say whether the European Commission or the member states will lead this process. “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.” (European Commission 2013b: 9). The last one of only three sentences in the conclusions section states: “The issue of leadership is central to the review process to be completed by 2014.” (European Commission 2013b: 11). By the publication date of this volume no general conclusions can be drawn on the issue of leadership. The European Commission would prefer ownership, i.e. a bottom-up process, but this does not foreclose the possibility that the European Commission would fill the gap of leadership because the policy area in question was set on a path of Europeanisation. Eurosceptics may fear a ‘silent takeover’ of agendas through the European Commission. Democratic and civil society inputs happen in most cases through the institutional setting provided by the member state level. Participation, however, is difficult to enforce, all the more so in those EUSDR countries where voter turnout at the European elections was particularly low or where populist and eurosceptic parties did well, or both.

Multi-level governance and administrative culture in Central Europe: the European Commission urges member state governments “to overcome not only national frontiers, but also barriers to thinking more strategically and imaginatively about the opportunities available” (European Commission 2013b: 2) and to “change the ‘mind-set’ from inward to outward-

4 The contribution of Wolfgang Streitenberger in this volume gives many details on governance and the responsibilities of the participating member states.

looking regional development ideas” (European Commission 2013b: 3). The problem that arises is that multi-level governance is in uncomfortable tension with Central European traditions of centralised administration which is the rule in all countries within the region (Sielker 2012: 110-111; Serbia may be an exception). Hence, independent of results in concrete policy outputs, it is clear that the EUSDR serves as an administrative learning process.⁵ This alone is a great leap forward, but this result is also highly vulnerable because eventually the policy output is evaluated rather than the learning process of the different actors.

Similarly, the double approach of top-down and bottom-up is quite new. The popular understanding of democracy in post communist countries is that the citizens’ input is in elections and for the following four years the government and the state is taking over the citizens’ affairs; whereas the concept of ownership builds on a much more open and participatory model of democracy that has little tradition in the region.⁶ Five dimensions on governance established by Arno van der Zweet and Irene McMaster (2012: 5) can summarise the issues at stake, which are still in the process of being developed in the EU Strategy for the Danube Region and which were discussed in this section: top-down *versus* bottom-up, centrally driven *versus* locally driven, highly institutionalised *versus* loosely organised, closely managed/regulated *versus* open/flexible arrangements, and narrow involvement *versus* broad partnership.⁷

5 This was also highlighted at the conference „Evaluating the EU Danube Strategy” at Andr ssy Universität Budapest (16-18 October 2013) by Ms Edit B torfi, who was the responsible desk officer for regional cooperation in the Foreign Ministry of Hungary at the time.

6 In a former contribution I analysed and compared values in Central Europe, based on two large surveys. In particular Hungarians, Poles, Romanians, and Bulgarians believe in the central function of a paternalistic state. On the other end of the spectrum are Germany and the Czech Republic, where citizens believe in their active engagement. Slovakia, Slovenia, and Austria lie somewhere in the middle (Walsch 2013: 221-229, 235-238).

7 Some of the dimensions are discussed in more detail in the contribution of Tamás Kaiser in this volume.

5. *Agendas of Central European member states: enhanced through the macro-regional format?*

In this section I will discuss whether there is mutual benefit between the aims of the EUSDR and national agendas of Central European states. I ask whether an active stance in the EUSDR could also enhance the interests of Central European states. I will discuss the topics of EU enlargement, sector policies, and regional cooperation.

Albeit only an implicit aim, EU enlargement to South East Europe ranks prominently on the agenda of this particular macro-regional strategy. The EUSDR macro-regional approach includes by definition non-member states. It is a lucrative setting for candidate states to europeanise their sector agendas in preparation of taking over the ever growing *acquis communautaire*. EU enlargement is an important policy area for the Visegrad Four (V4) states Hungary, Slovakia, Czech Republic, and Poland. In this case constructivist theory may also provide a scheme of understanding V4 behaviour. V4 countries see themselves as role models for transformation and integration into European structures. They wish to pass this experience to candidate countries in the Western Balkans and guide them through the transformation processes towards reaching the point when Western Balkan states will also join the club that shares the same values. The EUSDR agenda plays well into the hands of V4.⁸ V4 states can show smart guidance in the EUSDR priority areas in which they preside. The V4 can give helpful assistance in the priority areas led by applicant states.

In terms of contents, EU sector policies form the core of the EUSDR. Classic transnational topics like environment, energy, and transportation are the most prominent ones, but the area of human resources is also significant. The V4 countries have the advantage of mobilising high amounts of EU cohesion funding in these policy areas. Coordination between V4 members is thus highly recommended. Austria, Baden-Württemberg, and Bavaria can boost an excellent record in green growth issues. Good practice may be adopted in EUSDR contexts.

8 Note that Poland is not a member of the EUSDR. The other three V4 members could advocate Polish interests by giving special attention to the EUSDR member Ukraine. In terms of governance, V4 states could exchange their experience in two different macro-regional strategies, as Poland is a member of the Baltic Sea macro-region. See also the contribution of Stefan Gänzle and Kristine Kern and of Martin Koschkar in this volume.

Does the EUSDR foster regional cooperation? The European Commission (2013b: 5) states that it does. “Macro-regional strategies provide regional building blocks for EU-wide policy, marshalling national approaches into more coherent EU-level implementation.” (European Commission 2013b: 5). From a purely intergovernmental perspective, e.g. Visegrad cooperation, the answer is yes and no. Yes, the V4 can use each policy area to further its interests and make its voice heard. As a group it is strong and can as such more easily ‘upload’ its own interests onto the EUSDR if V4 members are coordinated among themselves. The answer can also be a tacit no. The EUSDR does not explicitly support the regional group V4. The EUSDR is by definition negligent of individual member state agendas, but in terms of governance member state governments are encouraged by the European Commission to take over more responsibilities (“ownership”) and can thus influence the process. Member states will try to uphold a precarious balance: to sell EUSDR achievements as they were initiated and executed by the member states or the V4, but which were financed through EU funding tools and partly executed through the macro-regional Danube region strategy.

6. A Europe of macro-regions in operation: a typology

A future Europe of macro-region shows two sides of the same coin: advocating macro-regional agendas may simultaneously enhance member-state interests. To make it clear-cut, three categories of cooperation can be identified, in which member states formulate their interests in varying degrees. The classic transnational topics like environment, transport, and energy make up the first category.⁹ They fit well for realisation within the macro-regional format. In the European Commission’s parlance these are “*challenges*, where cooperation is crucial” (European Commission 2013b: 4). The second category is the middle ground of “*opportunities*, where in-

9 Transnationality is also one of four categories of analysis that a study of Stiftung Wissenschaft und Politik established. The author of the study uses the term transnationality for the number of states that are involved in the macro-regional strategy. See Schymik (2011: 23-28). I apply the term transnationality to the policy areas that by definition transcend state borders. In the above mentioned areas of environment, transport, and energy all policies concerned with water and water management are a case in point.

creased cooperation is of mutual interest, with joint initiatives, [...] and pooling of funding” (European Commission 2013b: 4), e.g. in research, innovation, business, and capacity-building. The third category covers the agendas with which national governments win or loose elections in national arenas, i.e. the hard-nut type issues. This is the field of economic and social policies which affect citizens in their everyday lives. In these cases, the macro-regional level will be exploited (treated favourably, ignored, or even opposed) by member state governments according to national politicians’ interests.

There are three more categories to be mentioned, which were established by the think-tank that advises the German Federal Government, Stiftung Wissenschaft und Politik (Schymik 2011). One is multifunctionality. As all natural spaces are multifunctional, the author argues that the Danube region may be too divergent and shares too few common topics that would legitimise a common strategic concept. The Danube region, argues Schymik, does not have the same “functional quality” as the Baltic region (Schymik 2011: 23). Diversity and multifunctionality will remain a constant challenge in the Danube region and were discussed in the introductory section of this contribution in the context of constructivist theory and the concept of identity. Another category that is mentioned is symmetry. With symmetry Schymik refers to the size of the participating actors. Here the EUSDR can boast that the differences are not too great. There is Romania on the one end and Montenegro or maybe Slovenia on the other. All other participants (be it states or the regions of the states in question) however have a population of four to twelve million.¹⁰ The last category is EU- and non-EU territoriality. In the EUSDR’s case the strategy has a predominantly internal, but also an external character, because nine out of the fourteen actors are EU members and another three are EU applicant states. So it could also serve as an instrument of EU enlargement policies.¹¹

10 As to participants from Germany and Ukraine only the participating regions are counted, not the population of the whole country. The Adriatic-Ionian macro-regional strategy, on the contrary, has much higher asymmetries. There is Italy on the one side and a number of small states on the other.

11 The same is true for the Adriatic-Ionian case, but not for the Baltic Sea or Alpine macro-regional strategy.

7. Conclusions

In conclusion, the Danube region is a diverse and multifunctional region which consists of actors that are members and non-members of the EU but approximately symmetrical in terms of the size of their population. This symmetry is also well reflected in the political governance structures in EUSDR. No one single member is in this respect in a dominant or hegemonic position. One must however see the asymmetry in economic terms which may put the three actors Baden-Württemberg, Bavaria, and Austria in a more prominent position relative to all other actors. The three count for roughly one third of the population in EUSDR and for roughly two thirds of the gross domestic product of the group. In the EUSDR transnational topics have top priority, followed by more topics of mutual interest. Macro-regional strategies can hardly serve as a general design of future EU governance, but have functional qualities. Thus the EUSDR can be one instrument of differentiated integration in the EU (Vogelsang 2014; see also the contribution of Boglárka Koller in this volume). The macro-region can be the format in which a topic is best governed (e.g. environment in the Baltic Sea case or water and waterway related issues in the EUSDR). Geographically, the EUSDR lies at an important dissection of an EU member *versus* non-member interface and within the EU at the dissection of a wealthy *versus* non-wealthy interface. The EUSDR can help to overcome such inequalities. This would mean better convergence within the EU, better approximation of the EU candidate states in South East Europe, and an intensified relationship with the participating states and regions in East Europe. The absorption ability and support of the concerned EUSDR member states and regions will be the key for the long-term success of the strategy.

References

- Bos, Ellen: Die Strategie für den Donaauraum als europäisches Mehrebenenprojekt, in: Masát, András/Bos, Ellen/Eckardt, Martina/Kastner, Georg/Wenger, David R. (eds.): *Der Donaauraum in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2013, pp. 25-42.
- Csáky, Moritz: Mehrdeutigkeiten? Zentraleuropas komplexe Kommunikationsräume, in: Masát, András/Bos, Ellen/Eckardt, Martina/Kastner, Georg/Wenger, David R. (eds.): *Der Donaauraum in Europa*, Baden-Baden: Nomos, 2013, pp. 213-219.

- Dühr, Stefanie: Mer Baltique, Danube et strategies macro-régionales: un modèle de coopération transnationale dans l'UE? Notre Europe, Études & Recherches, Nr. 86, 2011, available at: <http://www.notre-europe.eu/media/etud86-macro-regions-fr.pdf?pdf=ok> (last access: 10 June 2014).
- European Commission: Report 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 Danube Region, COM(2011) 181 final, Brussels, 8 April 2013a, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/danube_implementation_report_en.pdf (last access: 14 June 2014).
- European Commission: 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) 468 final, Brussels, 20 June 2013b, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_added_value_macro_region_strategy_en.pdf (last access: 14 June 2014).
- European Commission: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies, COM(2014) 284 final, Brussels, 20 May 2014, available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/macro_region_strategy/pdf/gov_macro_strat_en.pdf (last access: 14 June 2014).
- Juncos, Ana/Borragán, Nieves: Enlargement, in: Cini, Michelle/Borragán, Nieves (eds.): European Union Politics, Oxford: Oxford University Press, 4th edition, 2013, pp. 226-239.
- Magris, Claudio: Donau. Biographie eines Flusses, München: Hanser, 1988.
- Magris, Claudio: Danube and Post-Danube, in: Zachár, Zsófia (ed.): Encounters. A Hungarian Quarterly Reader, Budapest: Balassi Kiadó, 1999, pp. 9-19.
- Sielker, Franziska: Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces – Perspektiven an der Donau, Diplomarbeit, Dortmund, 2012, available at: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/29755/1/Diplomarbeit.pdf> (last access: 15 June 2014).
- Schymik, Carsten: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donauraum, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011, available at: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S01_shy_ks.pdf (last access: 10 October 2013).
- Vogelsang, Kristina-Elisabeth: Making Sense of Macro-Regional Strategies in the EU. Differentiated Integration and the Macro-Regions' External Dimension, M.A. thesis, Enschede, 2014, available at: http://essay.utwente.nl/64838/1/Vogelsang_MA_MB.pdf (last access: 18 June 2014).
- Walsch, Christopher: Ungeliebter ungarischer Kapitalismus, in: ders. (Hrsg.): Einhundertfünfzig Jahre Rückständigkeit? Wirtschaft und Wohlstand in Mitteleuropa von 1867 bis zur Gegenwart, Herne: Schäfer, 2013, pp. 212-243.

Zweet, Arno van der/McMaster, Irene: Governance approaches in European territorial cooperation programmes and the implications of macro-regional strategies, 4th Central European Regional Science Conference 2012, Bratislava, 2012, available at: http://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/projekty/cs/webby/esf-0116/database-prispevky/ersa_2012/ersa_2012_00337.pdf (last access: 12 June 2014).

Die makroregionale EU-Strategie für den Donaauraum und ihr Beitrag zur regionalen Zusammenarbeit der Staaten des westlichen Balkans

Christina Griessler

1. Einleitung

Die vom Europäischen Rat 2011 verabschiedete makroregionale Strategie für den Donaauraum (EUSDR) ist für die Staaten des westlichen Balkans von grundlegender Bedeutung, da sich diese neben den EU-Mitgliedstaaten als vollwertige Partner in die Aktivitäten, Ziele und Projekte der Strategie einbringen können. Insgesamt nehmen an der Donaauraumstrategie 14 Länder¹ teil, wobei im Fall Deutschlands zwei Regionen (Bayern und Baden-Württemberg) und der Ukraine vier sogenannte Oblaste des Donaubeckens beteiligt sind (Setzen 2013: 5).

Dieser Artikel möchte die Motivation der Westbalkanstaaten und Kroatiens für deren aktive Teilnahme an den Aktivitäten der Donaauraumstrategie (EUSDR) erklären. Diese Staaten sind in der EUSDR aktiv, obwohl sie aufgrund ihrer EU-Beitrittsbemühungen bereits in einer Reihe von Organisationen und Institutionen im Bereich der regionalen und grenzübergreifenden Zusammenarbeit tätig sind, die ähnliche Prioritäten verfolgen wie die EUSDR.

Die Bezeichnung „Westbalkan“ ist ein *Terminus technicus*, den die EU 1998 für die Nicht-EU-Mitgliedsstaaten Südosteuropas etablierte, wobei es sich geografisch um jene Staaten handelt, die westlich des Balkangebirges liegen. Seit dem EU-Beitritt Kroatiens im Juli 2013 werden nur noch die Staaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Mazedonien, Kosovo und Serbien der Region Westbalkan zugeordnet. In diesem Beitrag wird Kroatien zusätzlich als Fallbeispiel herangezogen, da es bis zum EU-Beitritt die gleichen Erfahrungen im Rahmen der EUSDR sammeln

1 Die 14 Mitgliedstaaten sind: Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldawien, Montenegro, Rumänien, Österreich, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Ukraine.

konnte wie die anderen Staaten der Region. Neben Kroatien sind somit Bosnien-Herzegowina, Montenegro und Serbien als Westbalkanstaaten in die Strategie eingebunden, wobei derzeit der EU-Beitritt bzw. eine verstärkte Integration in EU-Strukturen für diese Staaten der Region das prioritäre Ziel darstellt.

Der von den Westbalkanstaaten angestrebte EU-Beitritt ist nicht nur von der Erfüllung der politischen und wirtschaftlichen Kriterien sowie der Übernahme des *Acquis Communautaire* abhängig, sondern auch von der Förderung gutnachbarschaftlichen Beziehungen bzw. einer aktiven regionalen Zusammenarbeit der EU-Aspiranten. Die Europäische Kommission schreibt in ihrem Strategiebericht 2013:

Gutnachbarschaftliche Beziehungen und regionale Zusammenarbeit sind wesentliche Elemente des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses. [...] Die regionale Zusammenarbeit muss weiter gestärkt werden, alle Betroffenen einbeziehen und von der Region selbst gesteuert werden. Die Kommission unterstützt uneingeschränkt die Arbeiten im Rahmen des Südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP) und des Regionalen Kooperationsrates (RCC), einschließlich der Regionalstrategie 2020 (Europäische Kommission 2013: 3).

Dieses Zitat verdeutlicht, dass in der Region des westlichen Balkans bereits eine Reihe von regionalen Organisationen aktiv tätig sind, die die Zusammenarbeit der Staaten fördern, um auf diese Weise die politische sowie wirtschaftliche Stabilisierung einer durch Konflikte geprägten Region zu stärken und sozialen Wohlstand² zu schaffen. Die von der EU geförderte regionale Zusammenarbeit verfolgt u. a. das Ziel, die Staaten der Region im Rahmen des Assoziierungs- und Stabilisierungsprozesses (SAP) auf den EU-Beitritt vorzubereiten, deshalb wird insbesondere die Zusammenarbeit in den Bereichen Justizwesen und Innenpolitik gefördert, aber auch die Verbesserung der Infrastruktur, der Zusammenarbeit im Energiesektor, des Zivil- und Umweltschutzes sowie der Erhaltung des kulturellen Erbes der Region angestrebt. Ein weiterer nicht unwesentlicher Bereich der regionalen Zusammenarbeit ist der Umgang mit der konfliktreichen Vergangenheit der Region, die sich einerseits um die Repatriierung und Entschädigung von Flüchtlingen und andererseits um die Aussöhnungsinitiativen der verschiedenen Nationalitäten in der Region bemüht.

2 Der Begriff sozialer Wohlstand umfasst neben den wirtschaftlichen Entwicklungsaspekten einer Gesellschaft auch soziale Indikatoren aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Diversität und soziales Umfeld, um einen ganzheitlichen Wohlstandsbegriff zu etablieren.

Nach Franz-Lothar Altmann ergibt sich die Notwendigkeit einer funktionalen Zusammenarbeit in der Region aus einer Reihe von Faktoren: Die Staaten der Region sind wirtschaftlich klein, haben mit einer hohen Arbeitslosigkeitsrate zu kämpfen und weisen eine niedrige Kaufkraft auf. Weiters ist die schlechte Verkehrsinfrastruktur hinderlich für eine wirtschaftliche Entwicklung, genauso sind es die bestehenden Probleme bei der Energieversorgung. Umweltschutzstandards müssen angehoben, Umweltverschmutzung grenzübergreifend in der Region bekämpft sowie die Entfernung der kriegsbedingten Umweltschäden (Minenräumung in ländlichen Gebieten, Umweltverseuchung usw.) vorangetrieben werden. Somit kann ohne regionale Zusammenarbeit weder politische Stabilisierung erreicht werden, noch wirtschaftliche Entwicklung stattfinden, so Altmann (Altmann 2002: 10). Trotz der offensichtlichen Notwendigkeit einer grenzübergreifenden bzw. regionalen Kooperation argumentiert Dimitar Bechev, dass die regionale Zusammenarbeit auf externe Initiativen zurückzuführen ist, die er als „byproduct of the gravitational pull and policies of powerful external actors such as the EU“ (Bechev 2010: 182) beschreibt. Jelinca Minić stimmt dieser Aussage grundsätzlich zu, wobei sie zu der Erkenntnis kommt, dass die regionale Kooperation an Bedeutung gewonnen hat, da die Rolle der lokalen Akteure in den unterschiedlichen Organisationen eine Aufwertung erfahren konnte (Minić 2013: 22). Die durch die internationale Gemeinschaft initiierten Kooperationsformen können daher zum Teil als Erfolg gewertet werden, weil die lokalen politischen Eliten die Notwendigkeit zur Kooperation erkannt haben und die regionalen Institutionen auch im eigenen Interesse nutzen können. Jelinca Minić erklärt deshalb, dass der Südosteuropäische Kooperationsprozess (SEECP) als „regionally-owned and governed political forum“ neben dem Regionalen Kooperationsrat (RCC) als effektiver operationaler Arm die wichtigsten regionalen Kooperationsformen in der Region darstellen (Minić 2013: 25).

Da sich die EU-Strategie für den Donauraum geografisch und inhaltlich mit den regionalen Organisationen, wie der Südosteuropäischen Kooperationsinitiative (SECI), dem Südosteuropäischen Kooperationsprozess (SEECP), dem Regionalen Kooperationsrat (RCC), der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) und weiteren Initiativen überlagert, soll an dieser Stelle erörtert werden, welche zusätzliche Bedeutung die EUSDR für die Länder des westlichen Balkans und Kroatiens im Gegensatz zu den anderen regionalen Kooperationsformen hat. Um diese Frage beantworten zu können, wird zuerst auf die Hintergründe der regionalen Zusammenarbeit

in der Region eingegangen und danach auf die spezifischen Tätigkeiten bzw. Prioritäten der Westbalkanstaaten in Rahmen der EUSDR.

2. Regionale Zusammenarbeit der Staaten des Westbalkans

Der Zerfall Jugoslawiens Anfang der 1990er Jahre löste zerstörerische und destabilisierende Konflikte in der Region aus. Die anfänglichen Versuche der Europäischen Gemeinschaft (EG), diese Konflikte politisch zu lösen, scheiterten aufgrund der aggressiven nationalistischen Politik des serbischen Präsidenten Slobodan Milošević. Auch die Brioni-Deklaration vom Juli 1991, die eine dreimonatige Außerkraftsetzung der Unabhängigkeitserklärungen von Slowenien und Kroatien vereinbarte, konnte den Zerfall des Vielvölkerstaates nicht verhindern. Die EG musste vorerst den USA bei der Befriedung der Region die Vorreiterrolle überlassen. So wurde das Erdut-Abkommen über die Reintegration der von Serben besetzten kroatischen Gebiete im November 1995 mithilfe der Vereinten Nationen (VN) und den USA mit der lokalen serbischen Bevölkerung aus der Region Ostslawonien, Baranja und West-Syrmien ausverhandelt. Das Dayton-Abkommen kam ebenfalls nur aufgrund des Engagements der USA im Dezember 1995 zu Stande (Knezović 2009: 94). Ausgehend von den internationalen Verträgen, die die Sicherheit und Stabilität der Region sicherstellen sollten, wurde die regionale Kooperation von der EG/EU und den USA als ein grundlegender Aspekt der Friedenssicherung betrachtet. Die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), der Royaumont-Prozess für Stabilität und gute Nachbarschaft im Südosten Europas, beide 1996 initiiert, und der ab 1997 umgesetzte Regionale Ansatz (bzw. Regionalkonzept Südosteuropa) der EU wurden für die Westbalkanstaaten von externen Akteuren entwickelt und auf die Region übertragen (Anastasakis 2008: 37). SECI – eine Initiative der USA – hatte zum Ziel, die Implementierung des Dayton-Abkommens zu garantieren, und zielte verstärkt auf eine wirtschaftliche Kooperation und politische Stabilisierung der Region ab sowie auf den Aufbau der Infrastruktur im Bereich des Transportwesens, im Energiesektor und die Förderung privater Unternehmen (Delević 2007: 17). Obwohl es für die Kooperationsprojekte im Rahmen von SECI keine zusätzlichen Mittel gibt, werden durch den Austausch von Expertise und durch die Bereitstellung von Know-how Aktivitäten in der Region umgesetzt, wie z. B. die Etablierung von SECIPRO, einem Forum, das geschäftlichen Informationsaustausch im Bereich Verwaltung, Handel

und Infrastruktur fördert. Als zweites Projekt wäre noch das SECI-Regionalzentrum für die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Korruption zu nennen (Altmann 2003: 30). Der 1996 initiierte Royaumont-Prozess verfolgte das Ziel, durch Kooperation der Staaten untereinander Stabilität zu sichern, Frieden zu schaffen und Demokratisierungsprozesse in der Region zu unterstützen (Roumeliotis 1998). Der Regionale Ansatz der EU hatte zur Aufgabe, das Dilemma der entgegenlaufenden Prozesse bei der Schaffung neuer Nationalstaaten und der europäischen Integration zu überwinden (Rupnik 2011: 20). Der Ansatz nutzt das Prinzip der Konditionalität, das bei Umsetzung bestimmter Vorgaben, wie etwa demokratischer Prinzipien, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenschutz, marktwirtschaftlicher Reformen und regionaler Zusammenarbeit, Handelserleichterungen sowie die finanzielle Unterstützung durch OBNOVA, PHARE³ bzw. ab 2000 durch CARDS⁴ in Aussicht stellt (Anastasakis/Bechev 2003: 6).

Um der politischen Krise der Region in den 1990er Jahren entgegenzuwirken, wurde auf Initiative der EU 1999 der Stabilitätspakt für Südosteuropa (SP) gegründet, der seinen Fokus auf Sicherheit, Demokratisierung und Wirtschaft legte (Stability Pact for South Eastern Europe 2005), jedoch 2008 durch den RCC abgelöst wurde.

Im Gegensatz zum SECI, dem Royaumont-Prozess und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa ist der 1996 geschaffene Südosteuropäische Kooperationsprozess (SEECPC) eine von der Region aus eigenständig agierende Initiative und setzt sich deshalb nur aus Mitgliedstaaten der Region zusammen. Die Aktivitäten des SEECPC finden sich im Bereich des politischen Dialogs, bei Sicherheitsfragen, im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zusammenarbeit sowie der Kooperation im humanitären Bereich, der Justiz und bei Rechtsangelegenheiten wieder (Delević 2008: 50). Die Aufrechterhaltung gutnachbarschaftlicher Beziehungen als wichtiger stabilisierender Faktor in der Region dient den Aktivitäten des

-
- 3 Finanziell unterstützte die EU den Wiederaufbau im Westbalkan durch das OBNOVA-Programm, dem 1996 bis 2000 ein Betrag von 4,5 Milliarden Euro zugeteilt wurde. OBNOVA und PHARE wurden 2001 von CARDS abgelöst. PHARE (Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy) hatte ein jährliches Budget von 1,5 Milliarden Euro. Vgl. United Nations Economic Commission for Europe (2000).
 - 4 CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) lief von 2000 bis 2006 und erhielt 4,65 Milliarden Euro von der EU, vgl. European Commission (2007).

SEECF als Grundlage und wurde durch die Unterzeichnung der *Charter on Good Neighbourly Relations, Stability, Security and Cooperation in South East Europe* bei dem SEECF-Gipfeltreffen in Bukarest 2000 von den Staaten offiziell bestätigt (Bechev 2006: 35). Die zwölf Mitgliedstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Rumänien, Serbien, Slowenien, Türkei) übernehmen jährlich abwechselnd die Präsidentschaft des SEECF. Aktivitäten und Entscheidungen werden auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, Treffen der Außenminister und Treffen zuständiger Beamten des Außenministeriums koordiniert bzw. getroffen. Der SEECF fördert außerdem den Austausch auf parlamentarischer Ebene durch die Koordinierung von Treffen der Parlamentspräsidenten aus den Mitgliedsländern (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia 2012). Beim SEECF-Gipfeltreffen im Mai 2007 wurde der Beschluss gefasst, enger mit dem Regionalen Kooperationsrat (RCC) zusammenzuarbeiten, der damit eine stärkere Koordinationsrolle für die SEECF übernahm. Der RCC spielte bei der Zusammenführung der EU-Strategie *Europe 2020* mit der 2013 durch die RCC-Minister angenommenen Strategie *South East Europe 2020* (SEE 2020) eine Schlüsselrolle (Minić 2013: 27 f.). In seiner SEE 2020-Strategie⁵ legt der RCC den Schwerpunkt auf Förderung des regionalen Handels und Anwerbung von ausländischen Investitionen, um ein auf Export und auf Investitionen basierendes wirtschaftliches Wachstum in Südosteuropa zu fördern. Der RCC ist eine zwischenstaatliche Organisation, die direkt den Mitgliedsländern unterstellt ist (Svilanović 2008: 96).

Die EU ist davon überzeugt, dass politische Kooperation als Katalysator für Versöhnung innerhalb der Region wirkt sowie gutnachbarschaftliche und intergouvernementale Beziehungen etabliert, Nationalismus und Intoleranz zu überwinden hilft, bzw. gegenseitiges Verständnis und politischen Dialog in der Region fördert (European Commission 2005: 4). Die lokalen politischen Akteure haben ebenfalls erkannt, dass eine verstärkte regionale Kooperation die EU-Beitrittsbestrebungen unterstützt und die Stabilität in der Region sicherstellt (Project on Ethnic Relations 2006: 16). Allein schon die Tatsache, dass die EU den Ländern des westlichen Balkans eine EU-Beitrittsperspektive zugesteht, wirkt sich bereits stabilisie-

5 Weitere Informationen zur South Eastern Europe 2020-Strategie unter: Regional Cooperation Council (2014).

rend auf die Region aus (Project on Ethnic Relations 2006: 9). Somit kann festgestellt werden, dass die von der EU geförderte regionale Kooperation sich auf zwei Elemente gründet: erstens auf die Integration der Staaten des westlichen Balkans in die Institutionen und Strukturen der EU und zweitens auf eine wirtschaftliche Entwicklung durch eine verstärkte wirtschaftliche Kooperation der Staaten untereinander (Šolaja 2009: 118), um Wohlstand für die Bevölkerung in der Region zu schaffen. Während die internationale Gemeinschaft in den 1990er Jahren noch einen Schwerpunkt auf sicherheitspolitische Aspekte legte und somit auf eine politische Zusammenarbeit der Westbalkanstaaten fokussierte, hat sich das Hauptinteresse ab 2000 auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verlagert. Die politische Stabilität soll durch wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Wohlstand gesichert werden (Šolaja 2009: 131).

Um eine verbesserte wirtschaftliche Zusammenarbeit zu erreichen, wurde das Modell der von den Visegrád-Staaten 1992 ins Leben gerufenen Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) für die Region im Dezember 2006 adaptiert und trat ab Mai 2007 in Kraft (Dangerfield 2008: 144). CEFTA regelt den Handel von Gütern, Dienstleistungen und Investitionen zwischen den Staaten und integrierte, die in den 1990er Jahren bis 2006 unterzeichneten bilateralen Freihandelsabkommen (*Free Trade Agreements*).

Weitere für die Region wichtige regionale Initiativen, an denen auch Länder des Westbalkans mitwirken, sind u. a. die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), die Adriatisch-Ionische Initiative (AII), der Donau-Kooperationsprozess (DCP), die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), die Internationale Kommission des Save-Flussbeckens (ISRBC) und die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Donauländer.

Die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), bereits 1989 gegründet, ist eine der größten und ältesten Organisationen in der Region. Unter den insgesamt 18 Mitgliedsländern befinden sich auch Kroatien und die Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien. Die Kooperationsaktivitäten erstrecken sich auf verschiedenste Bereiche, wie z. B. die Förderung von Bildung und Forschung, die Verbesserung der Infrastruktur für Verkehr und Energie, die Förderung erneuerbarer Energien, Klima- und Umweltschutz, die Förderung der ländlichen Entwicklung und von Klein- und Mittelbetrieben sowie interkulturelle Zusammenarbeit im Bereich der Medien und die Stärkung der Zivilgesellschaft (Central European Initiative o. J., Walsch 2013: 5–7, siehe Beitrag von Westfält/Pibernik in diesem Band).

Die acht Mitgliedsländer der 1999 initiierten Adriatisch-Ionischen Initiative (AII), Albanien, Bosnien-Herzegowina, Griechenland, Italien, Kroatien, Montenegro, Serbien und Slowenien (Adriatic Ionian Initiative o. J.) verfolgen Ziele im Bereich des Tourismus, der Kultur und inter-universitären Kooperation, im Transportwesen und im Bereich der maritimen Zusammenarbeit, im Umweltschutz sowie der Förderung der Zusammenarbeit von Klein- und Mittelbetrieben (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia o. J.). Den AII-Aktivitäten liegt die Idee zugrunde, Probleme der Region durch Zusammenarbeit und durch die Identifizierung gemeinsamer Interessen zu überwinden (Svilanović 2008: 98).

Der Donau-Kooperationsprozess (DCP), der 2002 von Österreich, Rumänien, der Europäischen Kommission und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa initiiert wurde, gründet sich auf die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldawien, Österreich, Rumänien, Tschechische Republik, Serbien, Slowakei, Slowenien, Ungarn und Ukraine. Neben den Mitgliedsländern verfügen auch die Europäische Kommission und der RCC über einen vollwertigen Teilnehmerstatus (Danube Cooperation Process 2012/a). Vergleichbar mit der EUSDR sollen für Aktivitäten im Rahmen des DCP weder weitere Institutionen geschaffen, noch zusätzliche Gelder für die Umsetzung von Projekten zur Verfügung gestellt werden, vielmehr wird eine effiziente Nutzung bestehender Strukturen und Mittel im Rahmen der Kooperation angestrebt. Die Kooperationsaktivitäten der Mitgliedsländer konzentrieren sich auf sechs Punkte: wirtschaftliche Kooperation, Navigation, Umweltschutz, Tourismus, Kultur und sub-regionale Kooperation (Danube Cooperation Process 2012/b).

Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) begann ihre Tätigkeit 1998 nach dem Inkrafttreten der Konvention zum Schutz der Donau, die 1994 von den Donauländern in Sofia unterzeichnet wurde. Die Arbeitsbereiche der IKSD fokussieren auf den Umweltschutz, den Hochwasserschutz und die nachhaltige Wasserbewirtschaftung der Donau. Die EU ist neben den Donauländern und allen Ländern, die einen höheren Anteil als 2000 Quadratkilometer am Wassereinzugsgebiet der Donau haben, Mitglied der Kommission⁶ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2013).

6 IKSD-Mitgliedsländer sind: Deutschland, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, Montenegro, Moldawien, Rumänien, Österreich, Serbien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ukraine und Ungarn.

Die Internationale Kommission des Save-Flussbeckens (ISRBC) wurde 2001 vom Stabilitätspakt für Südosteuropa initiiert. Die Kooperation der Länder Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien und Serbien konzentriert sich auf die Wiederbelebung und verbesserte Nutzung des Save-Beckens für Transport und den Schutz der Gewässer (International Sava River Basin Commission 2008). Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Serbien haben diese Ziele der Internationalen Save-Kommission ebenfalls als Prioritäten in den länderspezifischen *non-papers* für die EUSDR übernommen.

Die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Donauländer wurde bereits im Mai 1990 gegründet, mit dem Ziel die Zusammenarbeit der Mitglieder zum Zweck einer vielseitigen Entwicklung des Donauraums im Interesse der Bewohner zu fördern und zu einer friedlichen Zusammenarbeit in Europa beizutragen (ARGE o. J./a). Die Mitglieder kommen aus zehn Ländern⁷, darunter befinden sich auch Kroatien und Serbien. Die Arbeitskreise befassen sich mit Themen der Kultur und Wissenschaft, Verkehr und Schifffahrt, Nachhaltigkeit, Wirtschaft und Tourismus sowie Jugend und Sport (ARGE o.J./b).

Die Staaten des westlichen Balkans haben erkannt, dass die regionale Kooperation nicht nur eine Bedingung für den EU-Beitritt darstellt, sondern eine Notwendigkeit ist, um ihre Wirtschaft zu stärken, den Wohlstand zu fördern, die Infrastruktur zu verbessern, Umweltschutzstandards umzusetzen und das (Aus-)Bildungssystem auf den aktuellen Stand zu bringen. Die regionale Zusammenarbeit lässt sich in zwei Kategorien einteilen: in eine politisch motivierte Zusammenarbeit im Rahmen von SECI, SEECP und RCC und in eine funktionale Kooperation, um spezifische Probleme der Region zu lösen, z. B. ISRBC, DCP, IKSD, wobei auch Zwischentypen dieser beiden Ansätze bestehen, wie bei der AII, ZEI und der EUSDR. Die EUSDR ist eine politisch initiierte Kooperationsform, die jedoch neben politischen Zielsetzungen auch die funktionale Zusammenarbeit in Bereichen fördern möchte.

7 Deutschland, Bulgarien, Kroatien, Moldawien, Österreich, Rumänien, Serbien, Slowakei, Ungarn und Ukraine.

3. Weg in die EU – der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess

Derzeit bemühen sich die Staaten des westlichen Balkans um den Beitritt zur EU, wobei Montenegro und Serbien bereits mit den Beitrittsgesprächen begonnen haben, Mazedonien 2005 und Albanien 2014 den EU-Kandidatenstatus erhalten haben, aber noch nicht zu Beitrittsgesprächen eingeladen wurden, und Bosnien-Herzegowina sowie Kosovo zu den potentiellen Kandidatenländern gezählt werden. Der von der EU im Jahr 2000 initiierte Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) sollte eine strukturierte Heranführung der Staaten des Westbalkans an die EU gewährleisten, wobei die EU gegenüber den EU-Aspiranten auch eine klare Beitrittsperspektive vermitteln wollte. Kroatien ist der erste Staat, der den SAP durchlaufen hat und im Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat in die EU aufgenommen wurde. Der SAP baut auf fünf Mechanismen auf: die bilateralen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, die finanzielle Unterstützung durch die EU⁸, spezifische und eigenständige Handelsmaßnahmen, die Stärkung der regionalen Kooperation und die Fortsetzung des SAP durch die Abhaltung weiterer Gipfeltreffen (Tchakarova 2012: 1). Das Element der regionalen Kooperation, das bereits im Regionalen Ansatz der EU bzw. dem Regionalkonzept Südosteuropa (Wittkowsky 2000: 8) als Grundlage für eine Annäherung an die EU angesehen worden war, wurde als wichtiger Bestandteil in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess aufgenommen. Daneben hatten die 1993 erlassenen Kopenhagener Kriterien sowie wirtschaftliche Vorgaben zur Entwicklung einer liberalen Marktwirtschaft, die bereits für die Osterweiterung der EU in den Jahren 2004 und 2007 Anwendungen fanden, auch für die Staaten des westlichen Balkans Gültigkeit. Die EU-Vorgaben für eine Intensivierung der regionalen Kooperation, die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), die Unterstützung der Rückkehr von Flüchtlingen sowie deren Entschädigung waren neue, für die Region spezifische Konditionen. Warum die regionale Zusammenarbeit für die EU als wichtige Voraussetzung erachtet wurde, erklärt sich aus den eigenen Erfahrungen der EU-Mitgliedsländer sowie aus der Tatsache, dass die Länder des westlichen Balkans nur gemeinsam die wirtschaftlichen, infra-

8 Die EU finanzierte Aktivitäten der Staaten des westlichen Balkans von 2007 bis 2013 über das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), zuvor, 2000 bis 2006, wurde die Finanzierung über CARDS abgewickelt. Als weitere Institution finanziert u. a. auch die Europäische Agentur für Wiederaufbau Projekte.

strukturellen und sozialen Probleme lösen können. Die EU sah deshalb in den Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) vor, dass die unterzeichnenden Staaten jeweils untereinander bilaterale Abkommen über die regionale Zusammenarbeit abschließen sollten, um durch den Aufbau von zwischenstaatlichen Beziehungen den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess im Allgemeinen zu unterstützen (Europäische Kommission 2002). Obwohl zu Beginn unter den Staaten eine verständliche Skepsis betreffend einer Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, mit denen man kurz zuvor noch Krieg geführt hatte, vorherrschte, mussten die EU-Aspiranten diese Vorgaben umsetzen, da die EU eine Integration nur für möglich erachtete, wenn „die zukünftigen Mitglieder unter Beweis stellen, dass sie bereit und fähig sind, mit ihren Nachbarn so zusammenzuarbeiten, wie es unter EU-Mitgliedstaaten der Fall ist“ (Europäische Kommission 2002).

4. Die EU-Strategie für den Donaauraum (EUSDR) auf dem Westbalkan

Die EUSDR ist nach der EU-Strategie für die Ostseeregion (EUSBSR) die zweite makroregionale Strategie der EU, wobei bereits die dritte makroregionale Strategie für den Adriatisch-Ionischen Raum im Juni 2014 von der EU Kommission vorgestellt wurde (Europäische Kommission 2014/a), und die Strategie für den Alpenraum sich seit Juli 2014 in der Konsultationsphase befindet (Europäische Kommission 2014/b). Als makroregionaler Raum wird ein Gebiet verstanden, das verschiedene Länder und Regionen einschließt, die durch spezifische Gemeinsamkeiten oder gemeinsame Herausforderungen miteinander verbunden sind. Diese Gemeinsamkeiten können subjektiv oder objektiv sein, wobei von der Existenz einer regionalen Identität ausgegangen wird (Despot/Stratenschulte 2010: 98). Despot und Stratenschulte sprechen von einem „gesellschaftlichen Handlungsraum“ (Despot/Stratenschulte 2010: 99), der transnationale Regionen und Staaten umfasst und somit eine Makroregion konstituiert. Beide Autoren hinterfragen kritisch, ob im Fall der EUSDR die Voraussetzungen für einen solchen „gesellschaftlichen Handelsraum“ vorliegen (Despot/Stratenschulte 2010: 101), da sich dieses Gebiet aus relativ unterschiedlichen Staaten bzw. Regionen zusammensetzt. So umfasst die EUSDR nicht nur Länder und Regionen, durch die die Donau fließt, sondern auch die Länder, die zum Flusseinzugsgebiet gerechnet werden. Die zugrunde liegende Idee der makroregionalen Strategien ist, die territoriale Kohäsion be-

stimmter Regionen zu stärken, um Entwicklungsunterschiede zu überwinden. Dies trifft besonders auf die heterogene Donaauraumregion zu. Mithilfe der EUSDR sollen die unterschiedlichen wirtschaftlichen, kulturellen und strukturellen Entwicklungsniveaus zwischen EU-Mitgliedstaaten, EU-Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländern sowie der Ukraine und Moldawien, die an der Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU beteiligt sind, überwunden werden (Bos 2013: 25). Die dadurch entstehenden Homogenisierungsprozesse sollen zusätzlich eine Annäherung an die EU bewirken (Bos 2013: 28). Eine einheitliche regionale Identität scheint im Donaauraum ebenfalls nicht gegeben zu sein, da die sozialen, historischen, wirtschaftlichen und kulturellen Wurzeln in den Donauraumländern sich sehr unterschiedlich entwickelt haben und die Staaten sich entweder den Regionen Westeuropa, Zentraleuropa, Osteuropa oder Südosteuropa bzw. dem Westbalkan zugehörig fühlen.

Die Struktur der Donaauraumstrategie, die sich an jener der Ostseeregion orientiert, baut auf Säulen, Prioritäten, Aktionen und Projekten auf. Die vier Säulen der Strategie befassen sich mit der Anbindung des Donaauraums, dem Umweltschutz und dem Aufbau von Wohlstand im Donaauraum sowie mit der Stärkung dieses Gebiets. Davon leiten sich elf Prioritäten ab, die sich in Aktionen und Projekten konkretisieren (Danube Region Strategy o. J./a). Je Priorität sind zwei Länder für die Koordination zuständig. Von den Ländern des westlichen Balkans übernahm beispielsweise Serbien gemeinsam mit der Slowakei die Koordination der Priorität 7 *Entwicklung der Wissensgesellschaft* und ist gemeinsam mit Slowenien zuständig für Priorität 1b *Mobilität: Eisenbahn – Straße – Luft* mit dem Ziel „to improve mobility and intermodality – rail, road and air“ (Danube Region Strategy o. J./b). Das jüngste EU-Mitglied Kroatien koordiniert die Priorität *Erhalt der Biodiversität, Landschaften und der Qualität von Luft und Boden* (PA 6) gemeinsam mit dem Land Bayern, mit Baden-Württemberg hingegen die Priorität 8 *Förderung der Wettbewerbsfähigkeit*.

Da die EUSDR eine von den EU-Staaten initiierte Strategie ist, die regionale bzw. transnationale Kooperation fördert und somit gleichzeitig eine Bedingung für den EU-Beitritt der Westbalkanländer erfüllt, ist anzunehmen, dass diese Strategie für die EU-Aspiranten eine sinnvolle Ergänzung zu anderen regionalen Kooperationsinitiativen darstellt.

Vor dem EU-Beitritt motivierte Kroatien die Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedsländern, das damit erworbene Know-how und die Stärkung der eigenen Position, sich aktiv an der EUSDR zu beteiligen. Im *non-paper* wird betont: „[...] the *Strategy* represents an excellent opportunity for

the implementation of the know-how and experience acquired in Croatia's Euro-integration process“ und, dass die EUSDR einen „added value in Croatia's process of accession negotiations“ (non-paper Croatia o. J.: 2) erbracht hat. Die Arbeit als gleichberechtigter Partner im Rahmen der EUSDR bewertete Kroatien als positive Erfahrung für die EU-Beitrittsverhandlungen (Žalac/Bošnjak/Banžić 2012: 459). Administrativ wurden die Projekte der EUSDR einer internen ministerialen Arbeitsgruppe für regionale Kooperation zugewiesen, die neben der EUSDR auch Aktivitäten der neuen Adriatisch-Ionischen Makroregion sowie territoriale und regionale Zusammenarbeit insgesamt betreut (National Factsheet – Croatia o.J.). Durch den EU-Beitritt musste Kroatien die Sicherstellung der Finanzierung von EUSDR-Projekten berücksichtigen, die zuvor aus IPA-Mitteln finanziert wurden, wobei seit dem EU-Beitritt die Struktur- und Kohäsionsfonds bzw. Gelder aus dem Staatsbudget Kroatiens zur Kostendeckung herangezogen werden (non-paper Croatia o. J.: 4–5). Zu den Zielen der EUSDR-Prioritäten Kroatiens zählen: Ausbau des Transportnetzwerkes, Förderung der Wirtschaft und des Tourismus, Umweltschutz, Zusammenarbeit im Energiesektor, Kooperation im Bildungs- sowie im Kulturbereich. Alle Bereiche erfordern eine Zusammenarbeit mit den Nachbarländern und machen im Kontext der regionalen Kooperation sowie der EUSDR Sinn. Der Schwerpunkt der Aktivitäten liegt auf der Verbesserung der Transportinfrastruktur auf dem Wasser sowie beim Überlandverkehr, und bedeutet somit die Schiffbarmachung der Binnenwasserstraßen und die Anbindung an das Transeuropäische Verkehrsnetzwerk. Da sich Kroatien als adriatisches, zentraleuropäisches Land und Donauland (non-paper Croatia o. J.: 3) definiert, sieht es in der direkten Verbindung von Donau und adriatischem Meer, d. h. dem Mittelmeer, eine Möglichkeit, drei prioritäre Ziele umzusetzen: Verbesserung des Transportnetzwerkes, Förderung des Handels und der Wirtschaft sowie Förderung des Tourismus im Landesinneren. Eine verbesserte Infrastruktur würde der Region einen positiven Impuls für die wirtschaftliche Entwicklung geben.

Kroatien ist in eine Reihe von Projekten involviert, u. a. in ein Forschungsprojekt im Bereich des Umweltschutzes (Design Environmental Research), ein Projekt zur Erforschung der Störpopulation in der Donau (The Danube Sturgeon Task Force), die Teilnahme an Netzwerkaktivitäten für Klein- und Mittelbetriebe im *Danube Region Business Forum*, die Entwicklung einer Forschungsstrategie für die Region, den Erhalt der Donau als Schifffahrtsweg und die Entwicklung der Marke Donauraum (National Factsheet – Croatia, o. J.), die eine Vermarktung der Region für den Tou-

rismus erleichtern soll. Als Koordinator der Prioritäten 6 und 8 richtet Kroatien den Fokus seiner Aktivitäten auf den Umweltschutz und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, jedoch mit der Erkenntnis, dass die Verbesserung der Infrastruktur eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung der Region darstellt.

Serbien ist ein weiterer aktiver Partner in der EUSDR. Neben dem zweiten *non-paper* (non-paper Serbia, o. J.), das die Prioritäten Serbiens im Rahmen der Strategie zusammenfasst, geht das *National Factsheet* (National Factsheet – Serbia, o. J.) auf die eigentlichen Aktivitäten ein. Ähnlich wie in Kroatien befasst sich das serbische Europäische Integrationsbüro mit der EUSDR, das gleichzeitig auch die IPA-Gelder⁹ sowie bilaterale Finanzierungen koordiniert und so die Durchführung aufgrund vorhandener Finanzmittel sicherstellen kann. Zusätzlich richtete die Regierung im September 2009 eine Arbeitsgruppe ein, die die Zusammenarbeit mit der EU im Donauraum koordinieren soll (non-paper Serbia, o. J.). Nach Angaben der serbischen Regierung wurden ca. 19,5 Millionen Euro, die Serbien durch IPA erhielt, für Projekte im Rahmen der EUSDR verwendet. Serbien ist in folgende Projekte der Donauraumstrategie involviert: die Einrichtung von *Technology Transfer Centres* in Nitra und Bratislava (Slowakei), Novi Sad (Serbien) und Cluj Napoca (Rumänien), die Verbesserung der Navigation und der ökologischen Verhältnisse der Donau, Save und Theiß durch das Entfernen von Schiffswracks, neue Forschungsprojekte für innovative Wassertransportmittel, den Aufbau einer Gasverbindung zwischen Bulgarien und Serbien und die Erhaltung der Donau als Wasserweg (National Factsheet Serbia, o. J.). Die von der serbischen Regierung verfolgten Ziele beziehen sich auf die Entwicklung der Transport-, Energie- und Kommunikationssysteme entlang der Donau, den Umweltschutz und die nachhaltige Nutzung der Rohstoffe im Donauraum, die wirtschaftliche Entwicklung und Förderung der regionalen Kooperationen und Partnerschaften, die Schaffung sicherer Wasserwege sowie die Entwicklung einer *knowledge-based economy* (non-paper Serbia, o. J.). Für Serbien sind die verbesserte Anbindung an Energie-, Informations- und Verkehrsnetzwerke wichtig, um dadurch die ländlichen Gebiete besser erschließen zu können sowie durch Betriebsansiedlungen und Tourismus Arbeitsplätze zu schaffen, was wiederum die Diskrepanz zwischen den

9 Instrument for Pre-Accession Assistance der EU gültig für den Zeitraum von 2007 bis 2013.

eher ärmlichen ländlichen Regionen und den eher wohlhabenden Städten reduzieren soll. Die serbische Regierung hat deshalb bereits vor der EUSDR im Rahmen der Internationalen Save-Becken Kommission und der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) versucht, ähnliche Ziele umzusetzen, wie diese im *non-paper* oder im *National Factsheet* für die EUSDR ausformuliert wurden (*non-paper Serbia*, o. J. / *National Factsheet*, o. J.). Da Serbien die Priorität 1b und Priorität 7 gemeinsam mit Slowenien bzw. der Slowakei koordiniert, stellen alle Bereiche des Transportwesens zu Lande oder Wasser und der Ausbau der dementsprechenden Infrastruktur auch strategische Ziele der serbischen EUSDR-Aktivitäten dar. Das trifft auch auf die Priorität 7 zu, die auf die Förderung der Bildung und Wissenschaft abzielt, um eine *knowledge-based society* in der Region zu schaffen.

Bosnien-Herzegowina, das keine EUSDR-Priorität koordiniert, fokussiert seine Projektstätigkeit auf die effizientere Nutzung des Flusses Save und dessen genaue Vermessung, die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen sowie eines Hochwasserschutzplans. Weiters werden die Bewerbung der Region für Tourismus, die Räumung von Altlasten wie z. B. Schiffswracks und die Wasserwiederaufbereitung sowie die Schiffbarmachung der Save als wesentliche Ziele aufgezählt (*non-paper Bosnia Herzegovina*, o. J.). Die Umsetzung des Paneuropäischen Korridors, eine Autobahn, die die baltischen Staaten über Mitteleuropa mit der adriatischen Küste verbinden soll, ist eine weitere Priorität, die im Rahmen der EUSDR verfolgt wird. Die Donau-Save-Verbindung und die bestehende Infrastruktur an beiden Flüssen sollen verstärkt für den Transport genutzt werden. Weitere Probleme in der Region, deren Lösung mithilfe der EUSDR in Angriff genommen werden sollen, sind u. a. die Entwicklung der Energieversorgung, die Förderung von Tourismus im Save-Delta und an der Donau, die Entwicklung einer adäquaten Infrastruktur für Tourismus, die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, Aktivitäten in den Bereichen Kultur, Sport und Bildung sowie die Entminung von betroffenen Gebieten. Als letzten Punkt erwähnt das *non-paper*, dass die EUSDR für Bosnien-Herzegowina ein wichtiges Instrument für die Integration in die Euro-Atlantischen Beziehungen darstellt und die regionale Kooperation fördert (*non-paper Bosnia Herzegovina*, o. J.).

Informationen über spezifische EUSDR-Aktivitäten Montenegros sind nicht publik, da ein *non-paper* zwar vorhanden ist, dieses jedoch nicht ver-

öffentlich wurde.¹⁰ Montenegro koordiniert keine Priorität und ist kaum in Aktivitäten oder Projekte involviert. Dies kann daran liegen, dass es keinen direkten Zugang zur Donau hat und faktisch nur über andere Partner in die EUSDR eingebunden ist, wie z. B. über die Mitgliedschaft in der Adriatisch-Ionischen Initiative oder über die Zentraleuropäische Initiative (CEI/ZEI), die beide als Partnerinstitutionen auf der EUSDR-Webseite aufgelistet sind (Danube Region Strategy, o. J./c). Unter den EUSDR-Projekten (Danube Region Strategy, o. J./d) scheint Montenegro nur an dem Projekt *DA-ME Danube Media Network* und an der *WBC-INCO.NET Co-ordination of Research Policies with the Western Balkan Countries*¹¹ beteiligt zu sein bzw. gewesen zu sein. Auch auf der zivilgesellschaftlichen Plattform *Danube Civil Society Forum* (Danube Civil Society Forum, o. J.), die beabsichtigt, den Dialog und die Netzwerkaktivitäten zwischen den zivilgesellschaftlichen Institutionen in den Ländern der EUSDR und den öffentlich-staatlichen Stellen zu fördern und zu strukturieren, ist Montenegro nicht vertreten, obwohl dieses Forum aus mehr als 130 Mitgliedern beinahe aller teilnehmenden Länder der EUSDR besteht. Trotzdem ist Montenegro im Bereich der regionalen und transnationalen Zusammenarbeit engagiert. Der SEECP wird als wichtige politische Plattform wahrgenommen, die der Region Stabilität verleiht. Die Umsetzung der SEE 2020-Strategie, der EUSDR und der AII wird aufgrund der regionalen Herausforderungen als notwendig erachtet. Die regionale Zusammenarbeit hat letztendlich auch für Montenegro das Ziel der EU-Integration (Ministry for Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Montenegro 2014).

5. Schlusswort

Die drei „Neins“ der EUSDR, keine zusätzlichen EU-Institutionen, keine zusätzlichen EU-Gelder und keine zusätzlichen EU-Gesetze, sollen helfen,

10 Die Autorin hat den National Contact Point in Montenegro kontaktiert, um das non-paper zur erhalten. Einerseits war es schwierig die für die EUSDR zuständige Person ausfindig zu machen, da noch alte Kontaktinformationen online zugänglich waren, andererseits blieben die Anfragen leider erfolglos.

11 Das Projekt WBC-INCO.NET wurde mit Ende April 2014 beendet. Weitere Informationen zum Projekt sind abrufbar unter: <http://wbc-inco.net/object/news/14144> (Stand 02.07.2014).

die Effizienz bei der Nutzung vorhandener Mittel und bestehender Strukturen zu erhöhen. Anhand der in den *non-papers* bzw. der *National Factsheets* der Westbalkanländer aufgelisteten EUSDR-Prioritäten lässt sich zeigen, dass auf vorhandene Mittel, insbesondere auf IPA-Gelder und auf Strukturen anderer regionaler Organisationen zurückgegriffen wird, um die geplanten EUSDR-Projekte durchführen zu können. Viele regionale Organisationen, wie z. B. der Regionale Kooperationsrat (RCC), die Südosteuropäische Kooperationsinitiative (SECI), der Südosteuropäische Kooperationsprozess (SEECp), die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), die Zentraleuropäische Initiative (ZEI), der Donau-Kooperationsprozess (DCP), die Internationale Kommission des Save-Flussbeckens (ISRBC), die ARGE Donauländer, die Adriatisch-Ionische Initiative und viele mehr, sind auf der Internetseite der EUSDR als Partnerinstitutionen aufgelistet. Es sind deshalb auch deren Prioritäten und Projekte, die im Rahmen der EUSDR umgesetzt werden. Was ist somit der zusätzliche Nutzen, den die Westbalkanländer aus der Teilnahme an der EUSDR gewinnen? Kroatien verweist im *non-paper* beispielsweise auf die positive Erfahrung, die es als gleichwertiger Partner im Rahmen der EUSDR vor dem EU-Beitritt erfahren konnte, was sich wiederum als hilfreich für die EU-Beitrittsgespräche erwiesen hat. Auch für die anderen Westbalkanstaaten scheint die gleichberechtigte Mitarbeit an einer von der EU initiierten Strategie einen motivierenden Faktor darzustellen. Die Länder erwarten, durch die Kooperation näher an die EU heranzurücken und die Möglichkeit, ihre Standards durch eine spezifische Zusammenarbeit den EU-Vorgaben angleichen zu können. Nach dem Motto: „Funktionale Kooperation fördert EU-Integration“ scheinen sich die EU-Aspiranten in der Strategie aktiv zu engagieren, obwohl die Aktivitäten bereits in anderen Kooperationsformaten umgesetzt werden.

Das Erarbeiten der EUSDR-Prioritäten zeigt, dass die Länder des westlichen Balkans offensichtlich mit ähnlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben. Diese Herausforderungen, die meist nur grenzüberschreitend bzw. transnational zu lösen sind, wurden durch die Zusammenstellung der *fact-sheets* und der *non-papers* von den betroffenen Ländern identifiziert. Die regionale Zusammenarbeit – nicht nur im Rahmen der EUSDR – könnte jedoch durchaus neue Impulse für die Überwindung dieser Probleme geben. Es kann angenommen werden, dass durch die Implementierung der EUSDR und die Planung der damit verbundenen Aktivitäten der einzelnen Länder die identifizierten spezifischen Herausforderungen der Westbalkanregion auch in den Fokus der EU-Verantwortlichen rückten.

Die EUSDR hat den Vorteil, bereits bestehende sinnvolle funktionale Kooperationen zu fördern, die bestehenden regionalen Organisationen und Institutionen dabei zu integrieren und zumindest formal keinen Unterschied zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern zu machen.

Begriffs- und Abkürzungserklärung

Akronym	Englische Bezeichnung	Deutsche Bezeichnung
AII	<i>Adriatic Ionian Initiative</i>	Adriatisch-Ionische Initiative
CEFTA	<i>Central European Free Trade Association</i>	Zentraleuropäische Freihandelszone
DCP	<i>Danube Cooperation Process</i>	Donau-Kooperationsprozess
EUSDR	<i>EU Strategy for the Danube Region</i>	EU-Strategie für den Donaauraum
ICTY	<i>International Criminal Tribunal for former Yugoslavia</i>	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IKSD		Internationale Kommission zum Schutz der Donau
IPA	<i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>	Instrument für Heranführungshilfe
ISRBC	<i>International Sava River Basin Commission</i>	Internationale Kommission des Save-Flussbeckens
RCC	<i>Regional Cooperation Council</i>	Regionaler Kooperationsrat
SECI	<i>Southeast European Cooperation Initiative</i>	Südosteuropäische Kooperationsinitiative
SEE 2020	<i>South East Europe 2020 Strategy</i>	
SEECF	<i>South-East European Cooperation Process</i>	Südosteuropäischer Kooperationsprozess
SP	<i>The Stability Pact for South-Eastern Europe</i>	Stabilitätspakt für Südosteuropa

Literatur

- Adriatic Ionian Initiative: Who we are, Ancona, o. J., unter: <http://www.aii-ps.org/index.php/about-the-aai>, abgerufen am: 11.05.2014.
- Altmann, Franz-Lothar: Regionale Kooperation in Südosteuropa, Aus Politik und Zeitgeschichte, Berlin: Bundeszentrale für Politische Bildung, B 10-11/2003, S. 27–30.
- Altmann, Franz-Lothar: Regionale Kooperation in Südosteuropa; Organisation, Pläne Erfahrungen, SWP-Studie, Berlin: Stiftung von Wissenschaft und Politik, 2002, unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/S2002_17_alt.pdf, abgerufen am: 21.06.2014.
- Anastasakis, Othon: Balkan Regional Cooperation: The Limits of a Regionalism Imposed from Outside: in: Petritsch, Wolfgang/Soliz, Christophe (Hrsg.): Regional Cooperation in South East Europe and Beyond, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 35–44.

- Anastasakis, Othon/Dimitar Bechev: EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process, European Studies Centre, Oxford University, 2003, unter: http://www.sant.ox.ac.uk/seesox/anastasakis_publications/EUconditionality.pdf, abgerufen am: 21.06.2014.
- ARGE: Arbeitsgemeinschaft Donauländer, Baden-Württemberg, o. J./a, unter: <http://www.argedonau.de/home/>, abgerufen am: 04.07.2012.
- ARGE: Arbeitsgemeinschaft Donauländer, o. O., o. J./b, unter: <http://www.argedonau.at/neu/>, abgerufen am: 04.07.2012.
- Bechev, Dimitar: An Unsung Success Story? Regional Cooperation in South East Europe, in: Hellenic Studies, Nr. 18 (2), 2010, S. 181–196.
- Bechev, Dimitar: Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in South-east Europe, in: Journal of Southern Europe and the Balkans, Nr. 8 (1), 2006, S. 27–43.
- Bos, Ellen: Die Strategie für den Donaauraum als europäisches Mehrebenenprojekt, in: Masát, András et al. (Hrsg.): Der Donaauraum in Europa, Baden-Baden: Nomos, 2013, S. 25–42.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD), Wien, 16.07.2013, unter: <http://www.bmlfuw.gv.at/wasser/wasser-oesterreich/fluesse-und-seen/donau/donau.html>, abgerufen am: 21.07.2014.
- Central European Initiative: Areas of Cooperation, o. O., o. J., unter: <http://www.cei.int/>, abgerufen am: 11.05.2014.
- Dangerfield, Martin: The Impact of European Union Membership on Central European Subregional Cooperation, in: Petritsch, Wolfgang/Solioz, Christophe (Hrsg.): Regional Cooperation in South East Europe and Beyond. Challenges and Prospects, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 129–145.
- Danube Civil Society Forum: Partners, Danube Basin NGO Network Project Participants, o. O., o. J., unter: <http://www.danubestrategy.eu/partners/>, abgerufen am 02.07.2014.
- Danube Cooperation Process: General Information on Danube Cooperation Process – DCP, o. O., 2012/a, unter: <http://danubecooperationprocess.com/>, abgerufen am: 18.05.2014.
- Danube Cooperation Process: Declaration on the Establishment of the Danube Co-operation Process, o. O., 2012/b, unter: <http://danubecooperationprocess.com/dcp-establishment-2.php>, abgerufen am: 11.05.2014.
- Danube Region Strategy: One Strategy – 11 Priorities, o. O., o. J./a, unter: <http://www.danube-region.eu/about/priorities>, abgerufen am: 18.06.2014.
- Danube Region Strategy: Mobility: Rail-Road-Air, o. O., o. J./b, unter: <http://groupspaces.com/MobilityRail-Road-Air/>, abgerufen am: 23.06.2014.
- Danube Region Strategy: Who is Who, o. O., o. J./c, unter: <http://www.danube-region.eu/organisations-and-initiatives/who-is-who>, abgerufen am: 02.07.2014.
- Danube Region Strategy: Project and Initiatives, o. O., o. J./d, unter: <http://www.danube-region.eu/organisations-and-initiatives/projects-and-initiatives>, abgerufen am: 02.07.2014.

- Delević, Milica: Can the Western Balkans Stand for Geography and a Compromise?, in: Petritsch, Wolfgang/Soliz, Christophe: Regional Cooperation in South East Europe and Beyond, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 45–70.
- Delević, Milica: Regional cooperation in the Western Balkans, Chaillot paper, Nr. 104, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007, unter: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/regional-cooperation-in-the-western-balkans/>, abgerufen am: 08.05.2014.
- Despot, Andrea/Stratenschulte, Eckart D.: Europas neue Donauwelle. Die Donaunraumstrategie der Europäischen Kommission, in: Osteuropa, Nr. 60 (12), 2010, S. 97–115.
- European Commission: Regional cooperation in the western Balkans. A policy priority for the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/nf5703249enc_web_en.pdf, abgerufen am: 09.05.2014.
- European Commission: The CARDS programme (2000–2006), o. O., 2007, unter: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm, abgerufen am: 21.06.2014.
- Europäische Kommission: Pressemitteilung. Alle an Bord für eine neue Makroregion Adria-Ionisches Meer: Kommission führt Länder näher zusammen, Brüssel 18.06.2014/a, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-690_de.htm, abgerufen am: 27.05.2015.
- Europäische Kommission: Pressemitteilung. Kommission startet öffentliche Konsultation zur neuen makroregionalen EU-Strategie für den Alpenraum, Brüssel 16.07.2014/b, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-838_de.htm, abgerufen am: 27.05.2015.
- Europäische Kommission: Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2013–2014, Brüssel 19.11.2013, unter: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_de.pdf, abgerufen am: 02.05.2014.
- Europäische Kommission: Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa, Erster Jahresbericht, KOM/2002/0163/, Brüssel, 2002, unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0163&from=DE>, abgerufen am: 17.06.2014.
- International Sava River Basin Commission: History, o. O., 2008, unter: <http://www.savacommission.org/history>, abgerufen am: 11.05.2014.
- Knezović, Sandro: EU's Conditionality Mechanism in South East Europe – Lessons Learned and Challenges for the Future, in: European Perspectives – Journal on European Perspectives of the Western Balkans, Nr. 1 (1), 2009, S. 93–113.
- Minić, Jelinca: The dynamics and context of regional cooperation in the Western Balkans, in: International Issue & Slovak Foreign Policy Affairs, Nr. XXII (4), 2013, S. 21–39.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia: Adriatic-Ionian Initiative (AII), o. O., o. J., unter: <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/regional-initiatives/aai>, abgerufen am: 11.05.2014.

- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia: South-East Europe Cooperation Process (SEECPC), o. O., 2012, unter: <http://www.mfa.gov.rs/en/foreign-policy/eu/regional-initiatives/seecp>, abgerufen am: 21.06.2014.
- Ministry of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Montenegro: Speech of the Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and European Integration Igor Lukšić at the Informal Meeting of Ministers of foreign Affairs of the South-East Europe Cooperation Process (SEECPC), o. O., 2014, unter: <http://www.mvpei.gov.me/en/search/136626/Speech-of-the-Deputy-Prime-Minister-and-Minister-of-Foreign-Affairs-and-European-Integration-of-Montenegro-Igor-Luksic-at-the-In.html>, abgerufen am: 02.07.2014.
- National Factsheet – Croatia: EU Strategy for the Danube Region National factsheet – Croatia, o. O., o. J., unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/hr_eusdr_country_fiche_en.pdf, abgerufen am: 23.06.2014.
- National Factsheet – Serbia: EU Strategy for the Danube Region National factsheet – Serbia, o. O., o. J., unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/pdf/rs_eusdr_country_fiche_en.pdf, abgerufen am: 23.06.2014.
- Non-paper Bosnia and Herzegovina: EU-Strategy for the Danube Region, Priorities and Contributions of Bosnia and Herzegovina in the Danube Region, o. O., o. J., unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/countries/ba_priorities_en.doc, abgerufen am: 24.06.2014.
- Non-paper Croatia: Croatia's Priorities and cooperation in the Danube Region, o. O., o. J., unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/countries/hr_non_paper_en.doc, abgerufen am: 03.07.2014.
- Non-paper Serbia: 2nd contribution: Participation of the Government of the Republic of Serbia in the Development of an overall European Union Strategy for the Danube Region, o. O., o. J., unter: http://www.dunavskastrategija.rs/include/docs/rs_contribution_2_en.doc, abgerufen am: 24.06.2014.
- Project on Ethnic Relations: Balkans and the EU: Challenges on the Road to Accession, New Jersey, 2006, unter: http://www.per-usa.org/Reports/Balkans&EU_PER.pdf, abgerufen am: 19.05.2014.
- Regional Cooperation Council: SEE 2020, South East Europe, 2020 Strategy, Jobs and Prosperity in a European Perspective, o. O., 2013, unter: <http://www.rcc.int/files/user/docs/reports/SEE2020-Strategy.pdf>, abgerufen am: 20.05.2014.
- Romanian Ministry of Foreign Affairs: About SEECPC, o. O., 2014, unter: <http://www.mae.ro/en/node/22264>, abgerufen am: 21.06.2014.
- Roumeliotis, Panaghiotis: The Royaumont Process – An Initiative for Stability and Good Neighbourliness in South-Eastern Europe, o. O., 1998, unter: <http://www.hri.org/MFA/thesis/autumn98/royaumont.html>, abgerufen am: 08.05.2014.
- Rupnik, Jacques: The Balkans as European Question, in: Rupnik, Jacques (Hrsg.): The Western Balkan and the EU: The hour of Europe, European Union Institute for Security Studies, Chaillot papers, Nr. 126, Paris, 2011, S. 17–30, unter: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp126-The_Western_Balkans_and_the_EU.pdf, abgerufen am: 08.05.2014.

- Setzen, Florian H.: Die EU-Donauraumstrategie für die Praxis, Ein Handbuch mit Informationen für Interessierte und potentielle Projektträger, Stuttgart: Europapolitische Schriften des Europa Zentrums Baden-Württemberg – Bd. 5., 2013.
- Šolaja, Miloš: Institutionalization of Regional Co-operation in South East Europe – Strategies and Obstacles, in: European Perspectives – Journal of European perspectives of the Western Balkans, Nr. 1 (1), 2009, S. 115–139.
- Stability Pact for South Eastern Europe: About the Stability Pact, o. O., 2005, unter: <http://www.stabilitypact.org/>, abgerufen am: 19.05.2014.
- Svilanović, Goran: Renewed Regional Cooperation in South East Europe, in: Petritsch, Wolfgang/Soliz, Christoph (Hrsg.): Regional Cooperation in South East Europe and Beyond, Baden-Baden: Nomos, 2008, S. 87–105.
- Tchakarova, Velina: Die Zukunft der Erweiterungspolitik der EU: von normativer Macht zum Geopolitischen Imperativ?, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Maria Enzersdorf, Fokus 2/2012, S. 1.
- Walsch, Christopher: Ein “mitteleuropäisches Jahr” für Ungarn. Synergien der ungarischen Präsidentschaften in den regionalen Kooperationsforen Visegrád-Gruppe und Zentraleuropäische Initiative im Jahr 2013, Donau-Institut Working Paper No. 24, unter: <http://www.andrassyuni.eu/upload/File/Donau%20Institut/Working%20Papers/24DIWPWalschEinmitteleuropischesJahrfinal.pdf>, abgerufen am: 27.05.2015.
- Wittkowsky, Andreas: Stabilität durch Integration? Südosteuropa als Herausforderung für die Europäische Union, Elektronische Ausgabe, FES Library, Bonn, 2000, unter: <http://library.fes.de/fulltext/id/00741.htm#E9E5>, abgerufen am: 17.06.2014.
- Žalac, Gabrijela/Bošnjak, Sanja/Banžić, Mario: Croatia in the Context of the EU Strategy for the Danube Region, in: Interdisciplinary Management Research, Nr. 8, 2012, S. 453–464.
- United Nations Economic Commission for Europe: EC financial assistance to the Central and Eastern European countries, o. O, 2000, unter: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/misc/ffd2000/Financial.pdf>, abgerufen am: 21.06.2014.

Teil II

FALLSTUDIEN UND VERGLEICHENDE PERSPEKTIVEN

Eine Modellregion im Praxistest – Der Ostseeraum und die erste makroregionale Strategie der EU¹

Martin Koschkar

1. Einleitung – Pioniergeist der Ostseeregion

Als 2009 mit der EU-Strategie für den Ostseeraum (EUSBSR) die erste makroregionale Strategie der Europäischen Union verabschiedet wurde, waren die Zukunftsperspektiven dieses neuen Konzepts der regionalen Entwicklung noch ungewiss. Potentiale wurden in unterschiedlichen Dimensionen sowohl regional als auch auf europäischer Ebene gesehen (Dubios et al. 2009: 24). Vier Jahre später liegen erste Ergebnisse und Evaluationen vor, die mit Blick auf Erreichtes und Zukünftiges ein Bild mit Licht und Schatten zeichnen. Unbestritten scheint die EUSBSR eine Wirkung auf die regionale Kooperation im Rahmen der Europäischen Union gehabt zu haben. Die „Makroregionalisierung“ der EU (Stratenschulte 2011: 163) schreitet voran: 2011 folgte die EU-Strategie für den Donaauraum, 2012 erteilten die Staats- und Regierungschefs den Auftrag für eine adriatisch-ionische Strategie, die 2014 vorgestellt wurde, 2013 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution für eine EU-Strategie für den Alpenraum (Gänzle/Kern 2013: 1 f.), deren Start für 2015 geplant ist. Dieser Prozess soll zunächst zur Kenntnis genommen werden, denn eine solide Bewertung des Einflusses makroregionaler Strategien auf die langfristige Entwicklung der europäischen Integration steht sicherlich noch aus. Hohe Erwartungen waren 2009 an die Strategie in der Ostseeregion geknüpft, was in zahlreichen Begriffen wie „blueprint, pilot, model, role-model and laboratory for future European cooperation“ (Auers 2010: 248) zum Ausdruck kam. Konnten diese Erwartungen erfüllt werden? Die Entwicklung neuer Strategien zeigt, dass der „Modellversuch Makroregion“ (Schymik 2011a: 378) im Ostseeraum zumindest in der Wahrnehmung der europä-

1 Der Beitrag gibt die Perspektive des Autors im Herbst 2014 wieder. Die veränderte Rolle Russlands und die Flüchtlingsfrage sind in der Betrachtung nicht enthalten.

ischen Mitgliedsstaaten einen Impuls für regionale Zusammenarbeit geben haben muss.

Der Ansatz der Strategie baut auf die bestehenden Strukturen in der Region auf. Sie bilden das Fundament der EUSBSR. Diesen Aspekt möchte der vorliegende Aufsatz in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen und somit die Ausführungen zu Governancefragen der Strategie (vgl. Gänzle/Kern in diesem Band), um eine Interpretation der Strategie aus der Perspektive der regionalen Zusammenarbeit zu ergänzen.

Für einen möglichen Vergleich mit anderen makroregionalen Strategien der EU steht die Frage im Zentrum: Warum wird der Ostseeraum als Modellregion bezeichnet und wie gestaltet sich der Vorbildcharakter bei der Umsetzung der EUSBSR? Für den ersten Teil der Fragestellung wird zunächst der Ostseeraum nach Ansätzen eines Modellcharakters hinterfragt (2) und das Mehrebenensystem der Ostseekooperation mit vorhandenen transnationalen Strukturen nachvollzogen (3). Anschließend soll die Rechtfertigung des Modellcharakters im Spiegel der Entwicklung seit 2009 untersucht werden. Hierbei wird zwischen institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekten unterschieden (4). Die Ergebnisse versuchen, Anhaltspunkte zu liefern, ob mit Blick auf die erste makroregionale Strategie gelten kann: „If you are looking for superlatives, read about the Baltic Sea“ (Krastins 2010: 223). Die rudimentäre Definition des Begriffs der Makroregion als „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges“ (DG Regio 2009) ist hierbei das Grundgerüst der Charakterisierung des Ostseeraums als Modellregion. Welche funktionalen Komponenten definieren den Ostseeraum und in welcher Form ist ein Vorbildcharakter auszumachen?

2. Der Ostseeraum – Vermessung einer Modellregion

2.1 Eine multifunktionale Konstruktion

Der Ostseeraum ist wie jede Region eine Konstruktion (Janauskas 2010: 340; Henningsen 2011b). Abhängig vom Auge des Betrachters umfasst er zwischen neun und fünfzehn Staaten im „Nord-Osten Europas“ (Antola 2009: 13). Deshalb kann es in der Beschreibung niemals die eine Ostseeregion geben, sondern immer nur eine spezifische Charakterisierung des Raumes auf Grundlage eines priorisierten Attributs (Stratenschulte 2011:

164; Koschkar 2012; Schymik 2013). Kern aller Definitionen ist dabei die Ostsee – aus Perspektive der Anrainer als „Meer in unserer Mitte“ (Neidhart 2007). Die Ostsee ist ein europäisches Binnenmeer mit geografischen, kulturellen, aber auch politischen Besonderheiten. Geografisch ist der Raum um die Ostsee wesentlich geschlossener als z. B. der Nordseeraum oder die Region der Barentssee. Politisch ist die Ostsee seit 2004 ein Binnenmeer der EU und damit trotz aller Vielfalt homogener als z. B. der Mittelmeerraum mit afrikanischer Gegenküste und Nahost-Konflikt oder der Raum des Schwarzen Meeres. Diese Spezifika müssen auch beim Vergleich der Makroregion Ostseeraum berücksichtigt werden, da über das Meer ein geografisch verbindendes Element (Bremer 2004) mit einer engen Verknüpfung besteht, welche politisch acht EU-Staaten und Russland – als letzten verbliebenen Nicht-EU-Staat der direkten Anrainer – vereint. Die geografische Nähe wird im Ostseeraum durch funktionale Komponenten ergänzt. Die Region wird je nach Perspektive „constructed, deconstructed, reconstructed“ (Stratenschulte 2011: 160 f.). In der multifunktionalen Konstruktion können ökologische, historisch-kulturelle, ökonomische und politische Dimensionen unterschieden werden (Koschkar 2012; Schymik 2013).

In seiner ökologischen Dimension umfasst der Ostseeraum nicht nur den Naturraum Ostsee. Über die Anrainer des Brackwassermeeeres kann die Definition durch das Wassereinzugsgebiet auf Norwegen, Weißrussland, die Ukraine, Tschechien und sogar die Slowakei ausgeweitet werden. Das Gesamtgebiet umfasst 15 Prozent der Fläche des europäischen Kontinents (Rydén et al. 2003: 95) und ist viermal größer als die Ostsee selbst. Mit dieser ökologischen Definition konstituiert sich der Ostseeraum als „öko-geografische Einheit“ (Rydén et al. 2003: 124 f.). Das Meer ist ein geteiltes Gemeingut und stellt als Ökosystem einen „Integrationsfaktor zwischen den Ostseeanrainerstaaten“ (Ballnus 2004: 49) dar. Trotz verschiedener Umweltprobleme (Helsinki-Kommission 2010) ist durch den geteilten Zugang ein verbindendes Handlungselement zu erkennen, das Grundlage von Kooperation und Austausch sein kann (Vanags 2010: 118 f.).

In der historisch-kulturellen Dimension gilt: „Der Ostseeraum hat nicht zuletzt deshalb eine Zukunft, weil er eine Vergangenheit hat“ (Henningsen 2011a: 19). Die historische Vermessung reicht zurück bis in die Zeit der Wikinger. Die Hanse, die Lutherzeit oder die periphere Lage lassen einen tradierten Raum entstehen (Henningsen 2011a). In der Geschichte versuchten diverse Staaten, die Region in ihr Einflussgebiet zu integrieren

(Tuchenhagen 2008). Die Dominanz einzelner Akteure und Staaten variierte in Intensität und Dauer, doch stets traten die verschiedenen Ostseerainer in Interaktion und beeinflussten ihre Entwicklung gegenseitig (North 2011; Froese 2008). Die moderne politische Kooperation nimmt auf diese Traditionen Bezug (Werz et al. 2005), ähnlich wie die touristischen Formate im 21. Jahrhundert (Koschkar 2013: 302-303).

In der ökonomischen Dimension konstruieren Waren- und Handelsströme ebenfalls einen gemeinsamen Raum. Mit einer Bevölkerung von rund 90 Millionen Menschen (Hogeforster et al. 2011: 91) ist der Ostseeraum innerhalb der EU eine relevante Größe. Rund ein Drittel der EU-Bürger lebt hier und ein Drittel aller Exporte kommen aus der Region (Stiller/Wedemeier 2011: 10 f.). Für die Anrainer ist der Handel mit den direkten Nachbarn zumeist ein wichtiger Pfeiler der Außenwirtschaft (Hogeforster et al. 2011: 108). Nicht nur wegen des Transformationsprozesses der osteuropäischen Staaten, durch den Wandel von Plan- zu Marktwirtschaft (Kühnhardt 2002: 37), verzeichnet die Region überdurchschnittliche Wachstumsraten (Baltic Development Forum 2013). Über den Warenverkehr ist der Ostseeraum zu einem globalen Zentrum für Handel und Transport geworden (Henningsen 2008: 32) und konstituiert sich als „europäische Spitzenregion“ (Europäische Kommission 2012: 2). Die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise konnte von den Anrainern besser gemeistert werden als z. B. in den Staaten Südeuropas (Stapelfeldt 2012: 12; Karnitis 2010: 122).

In seiner politischen Dimension konstituiert sich der Ostseeraum über die kollektiven Akteure der Ostseekooperation. Seit dem Ende des Kalten Krieges hat sich ein umfassendes Netz der regionalen Kooperation entwickelt, das gleichermaßen öffentliche und private Akteure umfasst und den Ostseeraum in seiner politischen Dimension kennzeichnet (Waever 1992: 38). Regierungen und Parlamente arbeiten auf unterschiedlichen territorialen Ebenen zusammen, was weit über die Kooperation in anderen Großregionen Europas hinausgeht (Schymik 2011b: 22; Koschkar 2012).

Die Ostseeraumkooperation war immer ein offener und integrierender Prozess und mit ihren Zielen niemals gegen Russland gerichtet, das mit dem Zusammenbruch des Ostblocks seine einstige Machtstellung in der Region verloren hatte (Kühnhardt 2002: 35). Die Bedeutung der Kooperation unterscheidet sich in den einzelnen Anrainerstaaten dennoch stark. Insbesondere Polen und Deutschland lassen aufgrund der geografischen Lage bisweilen eine „Baltic Seanness“ – ein höheres Engagement in der Region – vermissen (Antola 2009: 19; Krastins 2010: 232). Bei allen Ko-

operationsabsichten überwiegen jedoch auch nach 2004 die nationalen Interessen der Anrainerstaaten – sei es in der regionalen Zusammenarbeit oder im Rahmen der EU (Henningsen 2008: 32; Laizane-Jurkane 2010: 242 f.).

2.2 Ansätze einer Modellregion – Institutionell, prozessual, inhaltlich

Der Ostseeraum wird in vielerlei Hinsicht als Modellregion beschrieben. Die Entwicklung findet mit Bezug zur europäischen Politik (Gänzle/Schneider 2013: 78) im Sinne eines „Laboratoriums für Europa“ (Henningsen 2002: 19; Schymik 2011a: 378) statt, Akteure werden bisweilen als „Pioniere in Europa“ (Hogeforster et al. 2011: 90) bezeichnet, und die vorhandene politische Kooperation der Anrainerstaaten gilt als Erfolgsgeschichte der europäischen Integration (Schymik/Krumrey 2009: 5).

Institutionell gilt der Ostseeraum mit Blick auf die Entwicklung und den Umfang bestehender Kooperationsforen als eine Modellregion regionaler Zusammenarbeit. Die Rolle des Ostseerates als Gesprächsplattform und unterstützender Faktor des Transformationsprozesses für die baltischen Staaten und Polen hat den jungen Anrainern den Weg nach Europa und in die Europäische Union geebnet. Die fortwährende Leistung der Institution besteht in der Integration Russlands. Die Vorbildfunktion wurde auch im Rahmen des 20-jährigen Jubiläums des Ostseerates 2012 unter deutscher Präsidentschaft betont (Ostseerat 2012). Die Kritik an der Rolle Russlands im Ukraine Konflikt hat im Juni 2014 zur Absage des Treffens der Staats- und Regierungschefs des Ostseerates geführt – ein Novum in der 22-jährigen Geschichte der Institution (Brask 2014), deren Erfolge seit 1992 nicht negiert werden sollten. Ob hieraus aber ein langfristiger Bruch der Beziehungen hervorgeht, bleibt abzuwarten. Die institutionelle Zusammenarbeit in der Region umfasst dabei mehr als die nationale Ebene und findet in zahlreichen Bereichen statt (Schymik 2013; Gebhard 2009).

Prozessual finden sich im Ostseeraum neuartige Entscheidungswege und Verfahren mit Modellcharakter. In spezifischen Politikfeldern wie der maritimen Raumplanung oder dem integrierten Küstenzonenmanagement werden neue Prozesse etabliert und im Ostseeraum „getestet“ (Koschkar 2010). Die prozessualen Komponenten zur Steuerung einer makroregionalen Strategie stellen dabei einen jüngeren Aspekt dar und beziehen sich auf die Weiterentwicklung europäischer Politikansätze und Governance-Modi. Das vorhandene Netz der Ostseekooperation verfügt zusätzlich über

Policy-Zyklen im Zusammenspiel von parlamentarischen Versammlungen und Regierungstreffen (Koschkar 2013: 314 f.).

Inhaltlich gilt der Ostseeraum als eine Modellregion im Bereich von Forschung und Innovation. Durch die Zusammenarbeit im Rahmen der Helsinki-Kommission verfügt die Region über eine lange Tradition in der Meeres- und Umweltforschung. Die Erforschung von Umweltproblemen und Klimawandel kann auch Erkenntnisse für andere Regionen Europas und der Welt liefern (Rydén et al. 2003). Das Potential bleibt dabei nicht auf ökologische Fragen beschränkt (Hogeforster et al. 2011). Neue Balungszentren wie die Öresundregion bieten Ansätze zur Erforschung von Migration oder demografischem Wandel. Einzelne Cluster gehören zu Weltmarktführern und stellen einen „Wissenspool“ und ein inhaltliches Vorbild für Entwicklungen dar (BioCon Valley 2013).

Wohlwissend, dass alle Superlative des Ostseeraums trotz unbestrittener Erfolge stets hinterfragt werden müssen, kann die Umsetzung der EUS-BSR seit 2009 auf vorhandene Strukturen aufbauen: Die regionale Kooperation ist gut entwickelt, öffentliche und gesellschaftliche Akteure stehen schon länger in Kontakt und haben Erfahrungen in der Zusammenarbeit gesammelt.

3. Das Mehrebenensystem der Ostseekooperation

3.1 Phasen der Ostseekooperation

In Erweiterung der Periodisierung von Carsten Schymik (Schymik 2013: 96–73) können seit Mitte des 20. Jahrhunderts fünf Phasen der Ostseekooperation unterschieden werden. Historische Abhandlungen (North 2011; Froese 2008) und Überblickswerke zum Ostseeraum (Jahn/Werz 2002; Werz 2004; Karlsson 2004; Beccard 2009; Schymik 2013) bieten hierfür zahlreiche Ansatzpunkte.

1. „Soft-security“ vor 1989/90: Bereits zu Zeiten des Kalten Krieges gab es mit der Helsinki-Kommission (HELCOM) ab 1974 ein erstes grenzübergreifendes Umweltregime. Die Zusammenarbeit blieb im „Meer des Friedens“ (Koschkar 2013: 302–304) auf den ökologischen Bereich beschränkt, eine tiefgreifende Kooperation war aufgrund der Blockgegensätze nicht möglich.

2. Die Entstehung des Mehrebenensystems 1988–1993: Mit dem Umbruch von 1989/92 war der Weg für eine umfassende Kooperation geöff-

net und sogar notwendig: „The main security problem of the West is thus no longer the strength of the Soviet Union, but rather Russia’s weakness“ (Jervell 1992a: 13). Neben den Sicherheitsfragen und der Klärung der russisch-baltischen Beziehungen, hatten auch die nordischen Staaten – mit einer festen Tradition der Zusammenarbeit (Henningsen 2008: 32) – ein Interesse an einer Ausweitung der Kooperation auf den gesamten baltischen Raum, um im Zuge der europäischen Integration nicht weiter in die Peripherie zu rücken (Waever 1992: 26). Auf Basis einer deutsch-dänischen Initiative wurde 1992 der Ostseerat als Dialogforum aller Anrainerstaaten gegründet, die Erweiterung der nordischen Kooperation abgeschlossen und das Machtvakuum in der Region gefüllt (Bengtsson 2011: 11; Werz et al 2005; Neumann 1992: 72; Waever 1992: 28; Jervell 1992a: 11). Zahlreiche transnationale Foren auf unterschiedlichen politischen Ebenen folgten diesem Beispiel.

3. Die Phase der „Europäisierung“ 1993–2004: Mit Nord- und Osterweiterung gewann die EU an Gewicht in der Region. 1995 traten nach zwei erfolgreichen Referenden Schweden und Finnland der Gemeinschaft bei. Im Rahmen der Ostseekooperation beschritten die baltischen Staaten und Polen ihren Weg „zurück nach Europa“ (Antola 2009: 17; Prigge 2007: 33). Die Perspektiven, der EU und der NATO beizutreten, waren hierbei eine Triebkraft. Seit der Osterweiterung 2004 teilen acht von neun direkten Anrainern im Rahmen der EU gemeinsame Werte, Instrumente und Entscheidungsstrukturen.

4. Stagnation und Neuausrichtung 2005–2009: Der Bedeutungszuwachs der EU wirkte auf das Selbstverständnis der regionalen Kooperation (Janaukas 2010: 339; Henningsen 2008: 30). Die europäische Politik beeinflusste die unterschiedlichen Akteure in der Region und hinterfragte die bestehenden Strukturen der regionalen Zusammenarbeit nach ihrem Mehrwert über Potentiale der EU hinaus. Verschiedene Gremien begaben sich in einen internen Reformprozess (vgl. Schwarz 2011; Gebhard 2009).

5. Die Phase der Makroregionalisierung ab 2009: Mit der EU-Strategie für den Ostseeraum wurde ein Impuls vonseiten der europäischen Ebene gegeben, der unterschiedliche Akteure des „Mehrebenensystems der Ostseekooperation“ (Koschkar 2012) gleichermaßen anspricht (Auers 2010: 261).

Ob durch die veränderten Beziehungen zwischen Russland und der EU seit 2014 eine neue Phase angebrochen ist, kann noch nicht beurteilt werden. Die Initiative der EUSBSR ist im Rahmen der regionalen Kooperation mittlerweile etabliert und weiter aktuell.

In der Periodisierung zeigt sich die lange Tradition der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum. Durch die zahlreichen Foren ist ein umfassendes Kooperationsnetz entstanden, das zweifelsohne Modellcharakter hat und weit über die regionale Kooperation in anderen Teilen Europas hinaus geht (Leggewie 2013; Schymik 2011b: 22). Dennoch ist auch die Sorge um einen „institutional overkill“ in der Region präsent (Gänzle/Etzold 2012). Das Momentum der EU-Strategie für den Ostseeraum spricht die europäische, nationale und regionale Ebene gleichermaßen an (Schymik 2011b: 6) und eignet sich deshalb auch als Impuls für Diskussionen über den Mehrwert der regionalen Kooperation in der Region im Spannungsfeld von notwendigem Austausch und institutioneller Überlastung.

3.2 *Das „Mehrebenensystem der Ostseekooperation“ als Grundlage der EUSBSR*

Zahlreiche Akteure beteiligten sich am Konsultationsprozess zur Erarbeitung der EUSBSR von 2007 bis 2009 (Schymik 2011b). Die Logik der makroregionalen Strategien als funktionales, transnationales, offenes, solidarisches und interaktionales Instrument der europäischen Regionalpolitik (Stratenschulte 2011: 165) spricht sowohl Mitgliedsstaaten (nationale und subnationale Ebene) als auch Drittstaaten und kollektive Akteure der Ostseeraumkooperation an. Die makroregionale Ebene der EU befindet sich jedoch noch in der Phase der Ausdifferenzierung (Schymik 2011b: 5 f.). Insbesondere die „drei Neins“ der Strategie (keine neuen Gesetze, Institutionen und Budgets) verhindern die Entwicklung einer eigenständigen Handlungsebene im Rahmen der europäischen Politik (Schymik 2011b: 10). Im Grundverständnis des Konzepts der makroregionalen Strategie bleibt dadurch eine gewichtige Rolle den regionalen Institutionen erhalten (Gänzle/Kern 2011: 2).

Die Handlungsmöglichkeiten um das *mare balticum* beinhalten primär vier Ebenen: die Zusammenarbeit der nationalen Regierungen und Parlamente, die Kooperation der subnationalen Gebietskörperschaften, gemeinsame Strukturen von lokalen Einheiten wie Städte oder Gemeinden (Koschkar 2012) und die nicht-staatliche Kooperation in unterschiedlichen Organisationen. Auf letztere Foren (Gebhard 2009; Karlsson 2004) soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen und der Fokus auf die staatlichen Akteure gerichtet werden.

Die Zusammenarbeit der nationalen Ebene umfasst zunächst den Rahmen der EU. Die europäische Politik hat über die Erweiterungsstufen einen potentiell hohen Einfluss in der Region erhalten. Über das Instrument der Nördlichen Dimension (ND) besteht seit Ende der 1990er Jahre eine Möglichkeit zur Kooperation mit Drittstaaten (Krastins 2010: 224). Die finnische Initiative für die ND zeigt ähnlich wie die EUSBSR die Bedeutung von politischem Engagement auf europäischer Ebene. Insbesondere gilt dies für Schwerpunktsetzungen im Rahmen der eigenen Ratspräsidentschaften (Stratenschulte 2011: 172). Diese stellen wichtige Zeitfenster für die Weiterentwicklung regionaler Politikansätze dar (Gänzle/Kern 2013: 2). Bei allen Handlungsmöglichkeiten kann die EU die gleichwertige Integration des letzten Anrainerstaates nicht leisten (Krastins 2010: 224). Die Einbindung Russlands sowohl auf Regierungs- als auch auf Parlamentsebene bleibt somit eine Aufgabe für die vorhandene regionale Kooperation. Auf nationaler Ebene wird diese „geopolitische Leistung“ (Kühnhardt 2002: 33) vom Ostseerat (CBSS), der Helsinki-Kommission (HELCOM) oder der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC) erbracht. Die Handlungsmöglichkeiten der Institutionen sind dennoch – über den Dialog hinaus – begrenzt. Die spezifische Ausrichtung auf den Ostseeraum ist aber eine Stärke. Die Artikulation regionaler Probleme hat in diesen Foren Priorität (Krastins 2010: 227), anders als in einer EU mit 28 Mitgliedsstaaten, in der sich die Ostseeanrainer in einer Minderheitenposition befinden.

Im Rahmen der subnationalen Kooperation nehmen die deutschen Bundesländer eine Ausnahmestellung ein. Da sich der Föderalismus der Anrainer stark unterscheidet, muss die Zusammenarbeit auf dieser Ebene im Spiegel der vorhandenen Kompetenzen der Akteure betrachtet werden. Die föderale Autonomie und die Legislativkompetenz der deutschen Länder gehen dabei über die Möglichkeiten anderer Regionen hinaus. So stehen in transnationalen Foren wie der Baltic Sea States Subregional Cooperation (BSSSC) zumeist Informations- und Erfahrungsaustausch im Mittelpunkt. Die deutschen Länder stimmen sich dabei in ihrem Vorgehen ab (Stapelfeldt 2012: 13). Das Städt Netzwerk der Union of Baltic Cities (UBC) ist ein Beispiel für die Kooperation lokaler Gebietskörperschaften. Auch hier stehen der Austausch der eigenen Erfahrungen und die Artikulation spezifisch urbaner Problemlagen im Zentrum.

Die vorhandene Kooperation – auf den unterschiedlichen territorialen Ebenen – stellt ein makroregionales Spezifikum dar und ist Grundlage für die Umsetzung der EU-Strategie für den Ostseeraum seit 2009. Dass unter

derartigen Rahmenbedingungen ein „One-fits-all“-Ansatz einer EU der 28 Mitgliedsstaaten unbrauchbar wäre, ist augenscheinlich. Hier tritt die Stärke des Strategiekonzepts zu Tage, denn es soll eine regional ausgerichtete Auswahl an Themen in einer regional angepassten Form bearbeitet werden (Auers 2010: 263; Hogeforster et al. 2011: 125). Es sind die jeweiligen „common challenges“ einer jeden Region, die auch von der Europäischen Kommission als Grundmotiv genannt werden (Gänzle/Kern 2013: 2). Die normative Idee, dass eine Gruppe von Staaten in der Globalisierung stärker als ein einzelner Akteur ist (DG Regio 2009), findet sich so gleichermaßen in der EUSBSR wie auch in den vielfältigen Arenen der Ostseekooperation.

4. Die EUSBSR – Eine Modellregion im Praxistest

Die Antwort auf die Frage, ob der Modellcharakter des Ostseeraums sich auch bei der Umsetzung der EUSBSR erwiesen hat, ist vielschichtig. Erste Evaluationen und Dokumente der EU (Europäische Kommission 2011; 2011a; 2012; 2013; 2013a; 2013b; Europäischer Rat 2012; Rat der Europäischen Union 2011; 2011a; 2012) bieten Ansatzpunkte für eine Analyse, geben aber auch gleichzeitig einen Einblick in junge Prozesse, deren finale Bewertung noch aussteht. Sowohl auf institutioneller, prozeduraler als auch inhaltlicher Ebene zeigen sich im Praxistest Erfolge und Probleme gleichermaßen.

4.1 Institutionell

4.1.1 Die Integration der Akteure der Ostseekooperation

Mit Blick auf das institutionelle Profil der Region kann festgehalten werden, dass die vorhandenen Foren der Ostseekooperation in die Strategie eingebunden wurden. Unnötige Parallelstrukturen sind nicht entstanden. HELCOM, Ostseerat oder die Versammlung der Raumordnungsminister (VASAB) beteiligen sich bei der Umsetzung der Strategie über Projekte bis hin zur Verantwortungsübernahme einzelner Schwerpunktbereiche. Gleichzeitig wird hierdurch Russland zumindest in Ansätzen in die Strukturen der EUSBSR integriert. Dieser Faktor wird sowohl von der Europäischen Kommission in der Überarbeitung der Strategie 2012 wie auch dem

Rat herausgestellt (Rat der Europäischen Union 2012: 4; Europäische Kommission 2013a: 9).

4.1.2 Verschiedene Arenen und Instrumente – Kohärenz vs. Vielfalt

„Je differenzierter der Hintergrund der Spieler, desto interessanter die Lösung, die sie erfinden können“ (Hogeforster et al. 2011: 115). Dies gilt mit Blick auf die institutionelle Anbindung auch für die EUSBSR. Während andere Regionen aufgrund fehlender Institutionen der regionalen Kooperation Probleme haben, gemeinsame Interessen zu formulieren, war dieser Aspekt im Ostseeraum nicht relevant (Rostoks 2010: 35–37). Die EUSBSR ist als gemeinsamer Bezugspunkt der Akteure geeignet, und dies ist mit Blick auf die überwundene Phase der Stagnation ein Vorteil. Dennoch stellt die Forderung der Europäischen Kommission, die Umsetzung der Strategie durch entsprechende „Personalausstattung und Kontinuität der Mitarbeiter“ der beteiligten Institutionen (Europäische Kommission 2012: 3) zu gewährleisten, eine zentrale Herausforderung dar. Im Verständnis der EUSBSR als EU-interne Struktur wäre Kohärenz denkbar, dadurch würde jedoch die Integration Russlands scheitern. Der für die Einbindung notwendige multilaterale Ansatz erfordert eine stärkere Vielfalt der Kooperationsstrukturen, um Russland nicht in eine Außenseiterposition fallen zu lassen (Laizane-Jurkane 2010: 240). Dieser Widerspruch befördert Parallelstrukturen, die administrative Kapazitäten von beteiligten Akteuren überschreiten können oder dem politischen Willen Grenzen aufzeigen.

4.1.3 Die offene Frage: Die Strategie und „Leadership“

Der angesprochene Zwiespalt der Institutionenausrichtung spiegelt sich ebenfalls in der Frage der „Führung“ wider: „Der Schlüssel für die Zukunft liegt in einer stärkeren Führungsrolle mit einer Stärkung der Eigenverantwortung in den betroffenen Regionen, einer klareren Entscheidungsfindung und größerer Sichtbarkeit“ (Europäische Kommission 2013: 10). Die Kommission fordert einen Akteur, der in der Region Legitimität, Kontinuität und Transparenz (Europäische Kommission 2013: 11; 2013b) aufweist. Doch wer soll diese Aufgabe übernehmen? Die Kommission hat mit Blick auf immer neue makroregionale Strategien nicht ausreichend Kapazitäten für eine solche Rolle und verfügt insgesamt über zu wenig Wissen

in Bezug auf regionale Problemlagen (Krastins 2010: 230 f.). Ein einzelner Mitgliedsstaat ist bei dieser Frage momentan noch nicht in die Offensive getreten. Die Institutionen der Ostseekooperation wie BSPC oder CBSS würden strukturell zwar als „Dach“ der Strategie in Frage kommen, beteiligen jedoch Russland als gleichberechtigten Partner (Laizane-Jurkane 2010: 245), was erhebliche Zweifel an den Steuerungsqualitäten für eine primär EU-interne Strategie im Ostseeraum aufkommen lässt. Diese Frage stellt ein zukünftiges Problem dar.

4.2 Prozessual

4.2.1 Nutzung bestehender Policy-Zyklen

Die vorhandenen Policy-Zyklen in der Region werden für die Umsetzung der EUSBSR genutzt. Dies gilt gleichermaßen für das Zusammenspiel von parlamentarischen und exekutiven Arenen als auch für die Entscheidungsvorbereitung und -findung im Rahmen regionaler Kooperationsformen (Europäische Kommission 2011a: 7). Die norddeutschen Küstenbundesländer verfügen beispielweise im Zusammenspiel von Landesregierung und Landtag über einen etablierten Zyklus für die Ausrichtung der Ostseekooperation, die gegenseitige Information und die Weiterentwicklung der Außenkontakte (Koschkar 2013). Themen der EUSBSR können hier integriert werden.

4.2.2 Neue Wege im Mehrebenensystem der Ostseekooperation

Die Informations- und Austauschprozesse der Akteure der EUSBSR erweitern die Handlungswege im Mehrebenensystem der Ostseekooperation. Aus der Top-down-Perspektive sichert sich die Europäische Kommission über die Annual Forums der Strategie einen neuen direkten Zugang in die Region und vermittelt und artikuliert den Politikansatz als Referenzpunkt der Kooperation (Rat der Europäischen Union 2012: 4). Im Verständnis der Kommission sind makroregionale Strategien „regionale Bausteine für eine EU-weite Politik“ (Europäische Kommission 2013: 5) und eröffnen zusätzlich Potentiale für eine verbesserte Regionalpolitik.

In der Bottom-up-Perspektive verleiht die EUSBSR Akteuren der regionalen und lokalen Ebene neue Handlungsmöglichkeiten. Der Aktionsplan

der Strategie wurde intern „von unten“ ausgearbeitet (Stocchiero 2010: 6) und bietet den regionalen Akteuren neue Anknüpfungspunkte. Insbesondere die norddeutschen Bundesländer haben Handlungsmöglichkeiten der Strategie genutzt und über die Verantwortungsübernahme in unterschiedlichen Schwerpunktbereichen ihre Sichtbarkeit auf nationaler und europäischer Ebene erhöht (Koschkar 2013).

4.2.3 Mangelnde Finanzierung durch transnationale Programme

Die EUSBSR wurde 2009 inmitten einer laufenden Förderperiode der EU verabschiedet. Die Strategie sollte von der zielgerichteten Nutzung bestehender Förderinstrumente profitieren. Problemen der Projektinitiierung wurde mit der Einrichtung einer Anschubfinanzierung entgegengetreten (Seed Money Facility Secretariat, 2014). Obwohl sich makroregionale Strategien aus unterschiedlichen Fördermitteln speisen sollen, wird dennoch in den Dokumenten der europäischen Ebene die transnationale Ausrichtung betont (Europäische Kommission 2009). Hier schien früh der Modellcharakter des Ostseeraums bestätigt, entsprach doch der transnationale Programmraum im Nordosten Europas der definierten Makroregion (Koschkar 2012a). Die Förderung transnationaler Zusammenarbeit ist eine feste Tradition europäischer Politik im Ostseeraum. Das Baltic Sea Region Programme (eu.baltic.net) entwickelt seit 1998 die Region als „European laboratory of Integration“ (Krastins 2010: 229). Trotz vorhandener Ressourcen (Schymik 2011b: 17) ging mit der EUSBSR keine tiefgreifende Ausweitung dieses Programmes einher (Bengtsson 2011: 14; Vanags 2010: 117). Der Aufruf zu einer Stärkung transnationaler Programme bleibt mit Blick auf die neue Förderperiode – neben der Ausrichtung nationaler Fördererinstrumente – unabdingbar (Gänzle/Kern 2013: 10). Insbesondere aufgrund der fortwährenden Betonung der transnationalen Komponente in den EUSBSR-Dokumenten (Europäische Kommission 2009; 2011; 2011a; 2012; 2013; 2013b) ist eine Anpassung auf europäischer Ebene naheliegend.

4.3 Inhaltlich

4.3.1 Die Schwerpunkte der Strategie entsprechen der Region

Die Schwerpunktbereiche der EUSBSR thematisieren die dringenden Herausforderungen und Probleme in der Region. Viele der Themengebiete sind in der Region schon seit Jahren bekannt und gehören zum festen „Slang“ der Kooperation (Laizane-Jurkane 2010: 235). Obwohl dies noch nichts über die konkrete Bearbeitung der Problemlagen aussagt (Krastins 2010: 228), adressiert die Ausrichtung der EUSBSR die „common challenges“ des Ostseeraumes. Die Erfahrungen der regionalen Kooperation im Umgang mit transnationalen Prozessen und Problemen werden auf einer inhaltlichen Ebene genutzt. Durch die Zusammenarbeit der Anrainerstaaten hat sich regionales „Wissen“ angesammelt, das sich in den Projekten der Strategie wiederfindet (Europäische Kommission 2011a: 7). Die inhaltlichen Kapazitäten der Akteure vor Ort werden in die EUSBSR integriert (Gänzle/Kern 2013: 6).

4.3.2 Die Übertragbarkeit der Ergebnisse

Der Ansatz der EUSBSR ermöglicht es, inhaltliche Vereinbarungen der Ostseekooperation auf eine neue Stufe zu heben. Im Bereich der Umweltpolitik wurde über Projekte der Strategie, z. B. der Baltic Sea Action Plan der HELCOM, ein Programm zum Umweltschutz im Ostseeraum, weiterentwickelt und verbindlicher gestaltet (Gänzle/Kern 2013: 7). Der sektorübergreifende Ansatz der Strategie ermöglichte dabei die Integration verschiedener Themenfelder in einer ganzheitlichen Perspektive (Europäische Kommission 2013: 7; 2013b). Die Ergebnisse der EUSBSR müssen jedoch in den Rahmenbedingungen ihrer Entstehung betrachtet werden. Der Modellcharakter des Ostseeraums gerät hier an natürliche Grenzen (Laizane-Jurkane 2010: 236–238), wenn das Umfeld in anderen Regionen variiert (Reinholde 2010). Eine weitere Herausforderung stellt die „Messbarkeit“ der inhaltlichen Ergebnisse dar. Das Monitoring der Strategie befindet sich momentan noch in einer Findungsphase für klare Indikatoren der Schwerpunktbereiche (Gänzle/Kern 2013: 12 f.). Die Aufforderung der Europäischen Kommission mittels Indikatoren eine verbesserte Bewertung der Strategie zu ermöglichen, erscheint zwiespältig. Messbare Ergebnisse im Bereich des Umweltschutzes (Europäische Kommission 2012: 7–10)

sind vermutlich besser nachweisbar als ökonomische, touristische oder kulturelle Projektergebnisse, weshalb man dieser Aufforderung in der Region mit Zweifeln begegnet (Reinholde 2010: 57–58).

4.3.3 Die thematische Weiterentwicklung – Spezialisierung vs. Breite

Die inhaltliche Ausrichtung steht momentan im Spannungsfeld von notwendigen Schwerpunkten für eine gezielte Entwicklung und einer thematischen Breite zur Integration weiterer Akteure. Die Europäische Kommission empfiehlt hierbei eher eine Variante der inhaltlichen Konzentration auf wenige Prioritäten (Europäische Kommission 2013: 11; 2013b). Die Überarbeitung der EUSBSR im Frühjahr 2012 zeigt jedoch in eine andere Richtung. Bei einer Reduktion der übergreifenden Ziele wurden die integrierten Schwerpunktbereiche ausgeweitet, was thematisch insgesamt eine breitere Fächerung der Strategie zur Folge hatte (Gänzle/Kern 2013: 4). Der Fokus der Strategie kann dadurch verloren gehen und Doppelstrukturen werden wahrscheinlicher. Der Gedanke der Europäischen Kommission, die Projekte der Strategie unabhängig von ihrem Inhalt in funktionalen Kategorien zu betrachten (Europäische Kommission 2013; 2013b: 19), erscheint als ein Ansatzpunkt für zukünftige Diskussionen.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Der Ostseeraum konstituiert sich in spezifischen historischen, ökologischen und politischen Rahmenbedingungen als eine Region mit Modellcharakter. Bei der Umsetzung der EUSBSR zeigt sich jedoch ein ambivalentes Bild. Die thematische Ausrichtung der Strategie sowie die Fragen nach Kohärenz, Finanzierung und Leadership stellen aktuelle Probleme dar. Die EUSBSR erweitert jedoch das bestehende Mehrebenensystem der Ostseekooperation. Vorhandene Institutionen werden integriert und Handlungsmöglichkeiten regionaler Akteure durch neue Kommunikationswege ausgebaut. Die Europäische Kommission und andere makroregionale Strategien können davon profitieren. Erste Ergebnisse der EUSBSR sollten aus Sicht der Europäischen Kommission eine „Inspirationsquelle“ für weitere makroregionale Strategien der EU werden (Europäische Kommission 2011: 2). Die EUSBSR ist somit als Vorbild zu sehen, dennoch werden in

der Region wirkliche Ergebnisse der Strategie – mit messbaren Erfolgen – noch einige Zeit benötigen (Stratenschulte 2011: 159).

Die EUSBSR ist als Konzept einer makroregionalen Strategie ein fester Bestandteil des „Brüsseler Vokabulars“ (Schymik 2011b: 8) geworden. Dennoch scheint der Entwicklungsweg offen. Dass die EU von einer Phase des Wettbewerbs der Mitgliedstaaten in eine neue Zeit des Wettbewerbs der Makroregionen geht (Auers 2010: 264), ist mit Blick auf Donaumaumstrategie und neue Strategien im adriatisch-ionischen Raum und in der Alpenregion ein denkbare Szenario. Die zukünftigen Erfahrungen des Ostseeraums werden diesen Prozess mitbestimmen, und die Akteure müssen entscheiden, ob sie sich den Mut bewahren, weiterhin als Modell und Vorbild gelten zu können. Dies beinhaltet im Sinne eines „Labors“ auch die Freiheit, Fehler machen zu dürfen, die andere Regionen nicht wiederholen müssen, denn erst im Praxistest zeigen sich die Stärken und Schwächen neuer Wege.

Literatur

- Antola, Esko (2009): *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, London: Konrad-Adenauer-Stiftung, London Office.
- Auers, Daunis (2010): *The Baltic Sea Strategy and the Future of Europe*, in: Ozolina, Zaneta et al. (Hrsg.): *EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond*. Riga: Zinātne, S. 248–264.
- Ballnus, Florian (2004): *Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklungen in den südwestlichen Küstenzonen der Ostsee*, Uni. Diss., Hannover.
- Baltic Development Forum (Hrsg.) (2013): *State of the Region Report*, Kopenhagen.
- Beccard, Felix (2009): *Zusammenarbeit im Ostseeraum 1989/90–2004*, Univ. Diss., Rostock.
- Bengtsson, Rikard (2011): *The Baltic Sea Region in 2011*, in: Henningsen, Bernd/Etzold, Tobias (Hrsg.): *Political State of the Region Report 2011*, Kopenhagen, S. 11–14.
- BioCon Valley (Hrsg.) (2013): *Jahresbericht 2012*, Greifswald.
- Brask, Hans (2014): *Governance crises in the Baltic Sea Region Cooperation?*, unter: <http://www.bdforum.org/hans-brask-governance-crisis-baltic-sea-region-cooperation/>, abgerufen am: 01.06.2015.
- Bremer, Thomas (2004): *Der Fluss: Raum, Grenze und Verbindung*, in: OST-WEST. Europäische Perspektiven (OWEP), Nr. 3, S. 171–180.

- Deabaltika (Hrsg.) (2012): Expertise on Information and Communication Issues for the European Union Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR), Final Report, Brüssel.
- DG Regio (2009): Discussion-Paper, macro-regional strategies in the European Union, Brüssel, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf, abgerufen am: 01.07.2013.
- Dubios, Alexandre/Hedin, Sigrid/Schmitt, Peter/Sterling, José (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study. Stockholm: Nordregion Electronic Working Paper, Nr. 4.
- Europäische Kommission (2009): Communication concerning the EU Strategy for the Baltic Sea Region, KOM, 248 final, 10.06.2009, Brüssel.
- Europäische Kommission (2010): EU Strategy for the Danube Region, KOM, 715 final, 8.12.2010, Brüssel.
- Europäische Kommission (2011): Report on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region, KOM, 381 final, 22.06.2011, Brüssel.
- Europäische Kommission (2011a): Commission Staff Working Paper on the implementation of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, SEC, 1071 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission über die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM, 128 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien, KOM, 468 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013a): Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region – Action Plan, SEC, 712/2, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013b): Commission Staff Working Document accompanying the document Report from the Commission concerning the added value of macro-regional-strategies, SWD, 233 final, Brüssel.
- Europäischer Rat (2012): European Council, Conclusions, EUCO 205/12, 13./14. Dezember 2012, Brüssel.
- Froese, Wolfgang (2008): Geschichte der Ostsee, Gernsbach: Katz.
- Gänzle, Stefan/Etzold, Tobias (2012): Creating a Coherent Framework for Baltic Sea Cooperation, Berlin: SWP-Studie.
- Gänzle, Stefan/Kern, Kristine: Macro-Regional-Strategies (2011): A New Mode of Differentiated Integration in the European Union, CEPSA Annual Conference 2011, Wien.
- Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (2013): Towards Cruising Speed? Assessing the EU Strategy for the Baltic Sea Region, in: European Policy Analysis, Oktober, Stockholm, S. 1–17.
- Gänzle, Stefan/Schneider, Gabor (2013): Baltic Sea Co-operation as a Model for Macro-regional Strategies in Europe? Comparing the EUSBSR and EUSDR, in: Bernd Henningsen et al. (Hrsg.): Political state of the region report 2013 – trends and directions in the baltic sea region, Kopenhagen: Baltic Development Forum, S. 78–81.

- Gebhard, Cramen (2009): *Unravelling the Baltic Sea Conundrum*, Baden-Baden: Nomos.
- Helsinki-Kommission (Hrsg.) (2010): *Atlas of the Baltic Sea*, Helsinki: HELCOM.
- Henningsen, Bernd (2002): Zur politischen und kulturellen Bedeutung des Ostseeraums, in: Jahn, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum*, München: Olzog, S. 18–32.
- Henningsen, Bernd (2008): A model region: The Baltic Sea, in: *Baltic Worlds*, Nr. 1, S. 30–35.
- Henningsen, Bernd (2011a): Die Ostsee als Handlungs- und Kulturraum: Geschichte, Politik und Kultur, in: Strätenschulte, Eckart D. (Hrsg.): *Das europäische Meer. Die Ostsee als Handlungsraum*, Berlin: BWV, S. 9–20.
- Henningsen, Bernd (2011b): On identity – no identity, Kopenhagen: Baltic Development Forum.
- Hogeforster, Max et al. (2011): *Strategy programme for innovation in regional policies in the Baltic Sea Region*, Norderstedt: Books on Demand.
- Jahn, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.) (2002): *Politische Systeme und Beziehungen im Ostseeraum*, München: Olzog.
- Janauskas, Giedrius (2010): New structures, changing identities: the concepts of the Baltic Sea region, in: *Asia Europe Journal*, Nr. 3, S. 339–345.
- Jervell, Sverre (1992a): A Report from Europe's northern Periphery, in: Jervell, Sverre et al. (Hrsg.): *The Baltic Sea area. A region in the making*, Oslo: Europa-Programmet in cooperation with the Baltic Institute, S. 11–38.
- Jervell, Sverre et al. (Hrsg.) (1992b): *The Baltic Sea area. A region in the making*. Oslo: Europa-Programmet in cooperation with the Baltic Institute.
- Karlsson, Michael (2004): *Transnational Relations in the Baltic Sea Region*, Huddinge: Södertörns högskola.
- Karnitis, Edvins (2010): Free Movement of Knowledge in the Unified Baltic Knowledge Area – The Cornerstone for Implementation of the Strategy, in: Ozolina, Zane et al. (Hrsg.): *EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond*, Riga: Zinātne, S. 120–138.
- Koschkar, Martin (2010): *Integriertes Küstenzonenmanagement und Klimawandel im Ostseeraum*, Rostock: Univ., Master-Arbeit.
- Koschkar, Martin (2012): Modellregion und Laboratorium für Europa?, in: *Marine Forum*, Nr. 3, S. 16–18.
- Koschkar, Martin (2012a): The EU-Strategies for the Baltic Sea and the Danube Region – A Comparative view, in: Czechowska, Lucyna/Olszewski, Krzysztof (Hrsg.): *Central Europe on the Threshold of the 21st Century*, Torun: Cambridge Scholars Publ., S. 163–178.
- Koschkar, Martin (2013): *Mecklenburg-Vorpommern im Ostseeraum*, in: Koschkar, Martin/Nestler, Christian/Scheele, Christopher (Hrsg.): *Politik in Mecklenburg-Vorpommern*, Wiesbaden: Springer VS, S. 301–326.

- Krastins, Valdis (2010): The Strategy for the Baltic Region and the Regional Realities, in: Ozolina, Zaneta/Reinholde, Iveta/Rostoks, Toms (Hrsg.): EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond, Riga: Zinātne, S. 223–232.
- Kühnhardt, Ludger (2002): The Lakes of Europe, Bonn: ZEI.
- Laizane-Jurkane, Marika (2010): The Baltic Sea Strategy: Illusions and Perils, in: Ozolina, Zaneta et al. (Hrsg.): EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond, Riga: Zinātne, S. 233–247.
- Leggewie, Claus (2012): Zukunft im Süden. Wie die Mittelmeerunion Europa wiederbeleben kann, Hamburg: Ed. Körber-Stiftung.
- Neidhart, Christoph (2007): Die Ostsee – Das Meer in unserer Mitte, Hamburg: Marebuchverlag.
- Neumann, Iver B. (1992): From a nordic Region to what?, in: Jervell, Sverre et al. (Hrsg.): The Baltic Sea area. A region in the making, Oslo: Europa-Programmet in cooperation with the Baltic Institute, S. 62–73.
- North, Michael (2011): Geschichte der Ostsee, München: Beck.
- Ostseerat (Hrsg.) (2012): Council of the Baltic Sea States – 20 years, Stockholm.
- Prigge, Karla (2007): Der Ostseerat – ein Beitrag zur Zivilisierung des internationalen Systems?, Göttingen: Univ. Magister.
- Rat der Europäischen Union (2011): Council conclusions on the European Strategy for the Danube Region, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2011a): Council conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Brüssel.
- Rat der Europäischen Union (2012): Council conclusions on the completion of the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, 3180th General Affairs Council meeting, Brüssel.
- Reinholde, Iveta (2010): How to Govern the Strategy? Whether to Govern at all..., in: Ozolina, Zaneta et al. (Hrsg.): EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond, Riga: Zinātne, S. 41–58.
- Rostoks, Toms (2010): In Place of an Introduction: Why the Baltic Sea Strategy?, in: Ozolina, Zaneta et al. (Hrsg.): EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond, Riga: Zinātne, S. 9–40.
- Rydén, Lars et al. (Hrsg.) (2003): Environmental science. Understanding, protecting, and managing the environment in the Baltic Sea region. Uppsala: Baltic Univ. Press.
- Schwarz, Martin (2011): Transnationale Kooperation – Der Ostseerat und die Subraumpolitik der Europäischen Union, Frankfurt am Main: Lang.
- Schymik, Carsten (2011a): Die EU-Strategie für den Ostseeraum, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011, Baden-Baden: Nomos, S. 378–389.
- Schymik, Carsten (2011b): Modellversuch Makroregion, Berlin: SWP-Studie.
- Schymik, Carsten/Krumrey, Peer (2009): EU-Ostseestrategie für den Ostseeraum – Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?, Berlin: SWP-Studie.

- Schymik, Carsten (2013): The Baltic Sea region. Who cooperates with whom, and why?, in: Bellini, Nicola/Hilpert, Ulrich Hilpert (Hrsg.): Europe's changing economic geography. The impact of inter-regional networks, London/New York: Routledge, S. 67–80.
- Seed Money Facility Secretariat (2014): Seed Money Facility, unter: <http://seed.eusbsr.eu/>, 2014, abgerufen am: 3.2.2014.
- Stapelfeldt, Dorothee (2012): Der Ostseeraum – eine der innovativsten und wettbewerbsfähigsten Regionen, in: HogeForster, Max (Hrsg.): Strategies and promotion of innovation in regional policies around the Mare Balticum, Norderstedt: Books on Demand, S. 12–15.
- Stiller, Silvia/Wedemeier, Jan (2011): Zukunft Ostseeraum – Potenziale und Herausforderungen, Hamburg: HWWI.
- Stocchiero, Andrea (2010): Macro-Regions of Europe: Old Wine in a New Bottle?, Working Papers, Rom, unter: http://www.medgov.net/site/files/download/old_wine_in%20new_bottle.pdf, abgerufen am: 01.06.2015.
- Stratenschulte, Eckart D. (2011): Von der Ostsee in die Welt? - Schlussfolgerungen der Ostseestrategie für weitere makroregionale Strategien in Europa, in: Stratenschulte, Eckart D. (Hrsg.): Das europäische Meer. Die Ostsee als Handlungsraum, Berlin: BWV, S. 159–173.
- Tuchtenhagen, Ralph (2008): Kleine Geschichte Schwedens, München: C. H. Beck.
- Vanags, Alf (2010): Can the EU Strategy for the Baltic Sea Region bridge the "Great Divide"?, in: Ozolina, Zaneta et al. (Hrsg.): EU strategy for the Baltic Sea Region. A year after and beyond, Riga: Zinātne, S. 103–119.
- Waever, Ole (1992): From Nordism to Baltism, in: Sverre Jervell, Sverre et al. (Hrsg.): The Baltic Sea area. A region in the making, Oslo: Europa-Programmet in cooperation with the Baltic Institute, S. 26–38.
- Werz, Nikolaus et al. (2005): Kooperation im Ostseeraum, Rostock: Univ., Inst. für Politik- und Verwaltungswissenschaften.

Neue Mehrebenenpolitik im Nordosten Europas? – Eine Governance-Analyse der Ostseestrategie der Europäischen Union

Stefan Gänzle, Kristine Kern¹

1. Einleitung

„Es ist zu früh, um das zu beurteilen“, soll der chinesische Premierminister Zhou Enlai kurz entgegnet haben, als er 1973 um eine Einschätzung der Französischen Revolution hinsichtlich ihrer welthistorischen Bedeutung gebeten worden war. Obschon sich seine Behauptung wohl nicht auf den epochalen Einschnitt des Jahres 1789, sondern vielmehr auf die erst wenige Jahre zurückliegende 68er-Revolution bezogen hat, wird dieses Zitat immer wieder dazu herangezogen, um auf die historische Größe Chinas hinzuweisen – und damit eines deutlich zu machen: Der Faktor Zeit stellt bei der Beurteilung neuer Entwicklungen und Ereignisse eine zentrale Kategorie dar. Dies gilt insbesondere für eine angemessene Beurteilung der Ostseestrategie (EU Strategy for the Baltic Sea Region). Die erste makroregionale Strategie der Europäischen Union ist nicht nur gerade erst einmal seit knapp sechs Jahren in Kraft, sondern zudem noch in das enge Korsett der mehrjährigen EU-Finanzplanung eingebunden. Man sollte sich daher davor hüten, makroregionale Strategien im Allgemeinen und die Ostseestrategie im Besonderen mit zu hohen Erwartungen zu überfrachten. Diese sind in ihrer Bedeutung schon gar nicht mit den eingangs genannten historischen Ereignissen gleichzusetzen. Oftmals sind es allerdings die handelnden Akteure selbst, die eine hohe Erwartungshaltung generieren. So lässt sich auch die Behauptung des EU-Regionalkommissars Johannes Hahn interpretieren, der in der EU-Strategie für den Ostseeraum ein neues Modell für transnationale Zusammenarbeit erkannte, das auch andere Re-

1 Der Beitrag beruht auf Ergebnissen einer im Jahr 2013 verfassten Studie der Autoren: Kern, Kristine/Gänzle, Stefan (2013): Towards Cruising Speed? Assessing the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Stockholm: SIEPS.

gionen in Europa „inspirieren“ sollte (Hahn 2010).² Seit der Verabschiedung der EU-Ostseestrategie im Jahre 2009 scheint nunmehr in Europa eine Art „makro-regionales Fieber“ (Dühr 2011: 3) ausgebrochen zu sein. So wurde bereits im Juni 2011 unter der EU-Ratspräsidentschaft Ungarns, eine Strategie für den Donaauraum aus der Taufe gehoben; im Dezember 2012 forderte der Europäische Rat die Kommission dazu auf, bis zum Jahresende 2014 eine Strategie für das Ionisch-Adriatische Becken auszuarbeiten (Europäischer Rat 2012: 11); und schließlich regte im Mai 2013 das Europäische Parlament in einer Resolution an, auch für den Alpenraum eine makroregionale Strategie zu schaffen (Europäisches Parlament 2013).

Die genannten Strategien der Europäischen Union beziehen sich auf makroregionale Räume. Für diese ‚Makroregionen‘, wie beispielsweise den Ostsee-, Donau- oder auch den Alpenraum, ist charakteristisch, dass sie sich einerseits um eine von allen Staaten der Makroregion geteilte naturräumliche Ressource, ein Binnenmeer, einen Fluss oder einen Gebirgszug, gruppieren. Eine solche *common pool resource* spiegelt sich auch in der ersten Arbeitsdefinition von Makroregionen wider als einem „Territorium, das eine Reihe von unterschiedlichen Ländern und Regionen umfasst, die ein oder mehrere gemeinsame Charakteristika oder Herausforderungen“ (Europäische Kommission 2009) aufweisen. Andererseits bildet in allen Makroregionen die Europäische Union mittlerweile einen, wenn nicht sogar den zentralen politischen Bezugspunkt: So hat sich etwa nach der Osterweiterung im Jahre 2004 die Ostsee in ein nahezu vollständig von Mitgliedern der Europäischen Union umschlossenes Binnenmeer verwandelt. Daher richtet sich die Ostseestrategie heute an acht EU-Staaten (Schweden, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland – vertreten durch Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern –, Lettland, Litauen und Polen) und zwei Partnerstaaten (Russland und Norwegen).

Makroregionale Strategien lassen sich als ein „Instrument der europäischen Integration, Mittel der verstärkten territorialen Kohäsion und Weg zur Förderung der territorialen Dimension“ (Dubois et al. 2009: 10) charakterisieren. Darüber hinaus sind makroregionale Strategien in den Mehrebenenansatz der Europäischen Union integriert und weisen eine große Anzahl von Akteuren unterschiedlicher *Governance*-Ebenen auf (Reinholde 2010: 51). Primär zielen sie darauf ab, die Koordination dieser Akteure

2 Zur Verbesserung der Lesbarkeit des Textes haben die Autoren kürzere Zitate aus dem Englischen ins Deutsche übertragen.

im europäischen Mehrebenensystem sowohl vertikal und horizontal als auch politikfeldübergreifend effizienter zu gestalten. Makroregionale Strategien stehen dabei unter dem Vorbehalt der sogenannten ‚drei Nein‘, das heißt, sie sollen nicht auf der Grundlage neuer Gesetze, Institutionen und Finanzierungsmittel der Europäischen Union geschaffen werden, sondern auf bereits bestehende Einrichtungen sowie europäische bzw. nationale Fonds zurückgreifen und durch eine verbesserte Koordination der an der Umsetzung beteiligten Akteure einen praktischen ‚Mehrwert‘ erzielen. Im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise lassen sich makroregionale Strategien gerade auch als Instrumente dafür betrachten, zur wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Makroregionen beizutragen und somit die Ziele der Europa-2020-Strategie makroregional umzusetzen. In jedem Fall aber leisten makroregionale Strategien einen Beitrag dazu, das Ziel territorialer Kohäsion, das in Artikel 174 des Lissabonner Vertrages festgeschrieben worden ist, zu verwirklichen.

Litauen hat die Ostseestrategie zu einem Eckpunkt seiner Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2013 gemacht und in seinem Programm das Leitbild eines „Europa der Makroregionen“ (Litauische Ratspräsidentschaft 2013: 9) geprägt; auch im Rahmen der lettische Ratspräsidentschaft 2015 steht das Thema weiterhin auf der Agenda. Somit ist es nun ein guter Zeitpunkt, die Ostseestrategie einer gründlichen Untersuchung zu unterziehen, zumal die Europäische Union nun auch ihre mittelfristige Finanzplanung 2014–2020 beschlossen hat.

Im Juni 2013 hat die Kommission eine Studie zum Mehrwert der makroregionalen Strategien vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2013a). In dieser definiert sie eine makroregionale Strategie nunmehr als einen Gesamtrahmen für Mitglied- und Drittstaaten im selben geografischen Raum sowie eine Maßnahme zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und zur verstärkten Zusammenarbeit im Hinblick auf den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Makroregion (vgl. Europäische Kommission 2013a: 3). Das Konzept basiert dabei im Wesentlichen auf den folgenden normativen Grundsätzen:

„Integration – Die Ziele sollten in bestehende politische Rahmen (EU, regional, national, lokal, Heranführung), Programme (EU, länderspezifisch, territoriale Zusammenarbeit, branchenspezifisch) und Finanzinstrumente eingebettet werden;

Koordinierung – Bei Maßnahmen, Strategien und Finanzierungsmitteln sollte eine Abschottung zwischen Branchen, Akteuren oder Governance-Ebenen vermieden werden;

Zusammenarbeit – Länder und Branchen sollten im gesamten Raum zusammenarbeiten, die Denkmuster sollten sich ändern und die Ideen für die regionale Entwicklung sollten sich statt nach innen nach außen richten;

Multi-Level-Governance – Politische Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen sollten besser zusammen arbeiten, ohne dass neue Entscheidungsebenen geschaffen werden;

Partnerschaft – Auf der Grundlage gemeinsamer Interessen und gegenseitigen Respekts können EU und Nicht-EU-Staaten zusammenarbeiten“ (Europäische Kommission 2013: 3 f.).

Es handelt sich daher aus der Sicht der Kommission bei makroregionalen Strategien um „regionale Bausteine für eine EU-weite Politik, die nationale Ansätze in eine kohärentere Durchführung auf EU-Ebene einbinden“ (Europäische Kommission 2013a: 5). Vor diesem Hintergrund verfolgt dieser Beitrag, nach einer kurzen Betrachtung der Entstehung der Ostseestrategie, der Diskussion des Analyserahmens und komplementär zu dem Beitrag von Martin Koschkar in diesem Band, folgende Ziele: erstens die Arbeitsstruktur im Lichte der ‚drei Nein‘ (hierzu ausführlich Schymik 2011: 15 ff.) zu analysieren; zweitens die Wirkung auf bestehende Einrichtungen der regionalen Zusammenarbeit im Sinne einer politischen Mobilisierung von Akteuren einzuschätzen; und drittens die Rolle von subnationalen, partnerstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Implementierung der Strategie zu untersuchen.

2. Der Mehrebenenansatz der Europäischen Union, EU-Governance und Makroregionalisierung

Makroregionale Strategien fügen sich in das bestehende institutionelle Gefüge der Europäischen Union ein. Aus der holistischen Perspektive des Mehrebenenansatzes (Hooghe/Marks 2010; Piattoni 2010) heraus betrachtet, lässt sich der Prozess der ‚Makroregionalisierung‘ als ein Oszillieren zwischen einem territorial-politischen und einem funktionalen Verständnis von Raum begreifen (siehe Tabelle 1). Im Kern reflektiert dieses Verständnis nicht nur eine Veränderung des existierenden Machtgefüges, sondern auch ein „territorial rescaling“ (Keating 2009), also die Entstehung neuer Interventionsebenen, Akteurskonstellationen sowie einer variablen Geometrie von Herrschaft und Macht (Stead 2011: 163). Die Grenzen von Makroregionen erscheinen grundsätzlich sehr undeutlich und unterscheiden sich, ähnlich wie die Grenzen der Europäischen Union selbst, von Politikfeld zu Politikfeld.

So beziehen sich etwa umweltbezogene Maßnahmen im Ostseeraum, sofern diese den gesamten Wassereinzugsbereich des Binnenmeeres berücksichtigen, auf einen Funktionsraum, der sich von jenem des maritimen Zivilschutzes unterscheidet und etwa Belarus miteinschließt. Dabei stellt es eine erhebliche Herausforderung dar, für beide Maßnahmen eine geeignete institutionelle Struktur bereitzustellen.

Tabelle 1: Ein Vergleich territorialer und makroregionaler Räume

	Territoriale Regionen	Makroregionen
Räume	territorial	funktional
Grenzen	unterscheidbar und stabil Kompetenzverlagerung zwischen politischen Ebenen (z. B. durch Devolution oder Dezentralisierung)	variabel Kompetenzüberlagerungen und Mehrfachmitgliedschaften
Institutionen	Multifunktionale Institutionen Aufgaben und Funktionen klar bestimmt und abgegrenzt	Aufgabenspezifische Institutionen Institutionen können sich je nach Aufgabenfeld unterscheiden
Governance	Traditionelle Formen raumbezogener Governance	Neue Formen raumbezogener Governance (z. B. <i>public-private partnerships</i>) Kooperation zwischen Gemeinden und Regionen

Darstellung der Autoren, mit Bezug auf Hooghe/Marks (2003; 2010).

Obgleich der Mehrebenenansatz in der jüngsten Vergangenheit durch seinen weitläufigen Gebrauch geradezu zu einem Modebegriff in den Sozial- bzw. Europawissenschaften geworden ist, stellt er doch nach wie vor ein nützliches Konzept dar. So definiert Schmitter diesen Ansatz wie folgt als

[...] an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private or public – at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels (Schmitter 2004: 49).

Der Mehrebenenansatz hebt insbesondere auf die Bedeutung des Zusammenspiels der lokalen, regionalen, nationalen und supranationalen Ebenen bei der europäischen Politikgestaltung und -verflechtung ab, verzichtet generell auf teleologische Aussagen hinsichtlich der Ziele politischer Prozesse und richtet stattdessen unsere Aufmerksamkeit auf “three novel developments of contemporary political life” (Piattoni 2009: 2): erstens die politische Mobilisierung innerhalb und außerhalb von politischen Institutio-

nen, zweitens die ganzheitliche Politikgestaltung und -umsetzung und drittens schließlich politische Entscheidungen als Produkt permanenter Verhandlungen (vgl. Piattoni 2009; 2010). Vor diesem Hintergrund, untersuchen wir das Zusammenspiel von Institutionen und Akteuren auf horizontaler und vertikaler Ebene sowie das Beziehungsgeflecht von EU- und Nicht-EU-Staaten im Ostseeraum und formulieren dabei die folgenden untersuchungsleitenden Hypothesen:

1. Die Politikgestaltung in Mehrebenensystemen ist dann effizient, wenn aus der *horizontalen Interaktion* unterschiedlicher Akteure und Institutionen Synergieeffekte erzielt werden. Da Makroregionen eine neue *Governance*-Ebene zwischen der nationalen und der EU-Ebene von Mitglied- wie auch Partnerstaaten in Europa konstituieren, ist dies gerade hier von besonderer Bedeutung (Salines 2010; Schymik 2011). Makroregionen schaffen neue, über die Grenzen des Nationalstaates hinausgehende Handlungsräume, die zugleich neue Opportunitätsstrukturen für Akteure der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bereitstellen. Horizontale Interaktionen beziehen sich dabei auf das Zusammenwirken von EU-Institutionen und -Gesetzgebung mit völkerrechtlich relevanten Vertragswerken und Übereinkünften, etwa zum Schutz der Umwelt in bestimmten Regionen (vgl. Oberthühr/Stokke 2011; van Leeuwen/Kern 2013).
2. Eine vergleichbare Hypothese lässt sich auch im Hinblick auf die *vertikale Interaktion* von Akteuren formulieren, die unterschiedliche Ebenen der Politikgestaltung miteinander verbindet. Makroregionalisierung schafft hierbei neue Kooperationsmöglichkeiten für subnationale und zivilgesellschaftliche Akteure. So können sich beispielsweise transnationale Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure sowie lokaler und regionaler Gebietskörperschaften zu tragenden Säulen von Makroregionen entwickeln. Die wesentlichen Ziele solcher Netzwerke bestehen in der Repräsentation und dem Lobbying in Brüssel und den jeweiligen Hauptstädten, der Finanzierung gemeinsamer Aktivitäten sowie dem Austausch von *good practices* und dem Transfer von Expertise (vgl. Kern/Bulkeley 2009; Kern 2014).
3. Schließlich ist im Zuge der Makroregionalisierung die Entstehung neuer Handlungsarenen zu erwarten, die *sowohl Mitgliedstaaten und -regionen der Europäischen Union als auch ihrer Partnerländer* umschließen. In allen bislang bestehenden makroregionalen Strategien bildet der Einschluss von Nichtmitgliedern ein konstitutives Element. Im

Sinne der Mobilisierungserwartung des Mehrebenenansatzes lässt sich in diesem Falle davon ausgehen, dass Makroregionalisierung zu sozialen Lernprozessen bei den beteiligten Akteuren führt.

Im Folgenden wird nun ausgeführt, wie sich das horizontale und vertikale Akteurszusammenspiel auf EU-Mitglied- und Partnerstaaten sowie -regionen im Falle der EU-Ostseestrategie im Einzelnen ausgewirkt hat. Zuvor wird allerdings noch kurz auf die Entwicklung und die bislang im Rahmen der Ostseestrategie geschaffene institutionelle *Governance*-Architektur eingegangen.

3. Die Entwicklung der EU-Ostseestrategie und ihre Governance-Architektur

Im Unterschied zu anderen makroregionalen Räumen Europas und der Europäischen Union stützt sich die Zusammenarbeit im Ostseeraum auf einen besonderen historischen Erfahrungsschatz wirtschaftlicher und politischer Transnationalität. So bildet beispielsweise die Tradition der mittelalterlichen Hanse einen auch heute noch zumeist positiv besetzten Referenzpunkt der Ostseeanrainerstaaten (siehe hierzu Koschkar in diesem Band). Es war auch gerade der Ostseeraum, in dem sich bereits zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes in den 1970er Jahren erste blockübergreifende Formen zwischenstaatlicher Kooperation entwickelten. Hierzu gehörten insbesondere die im Rahmen der Helsinki-Konvention vereinbarten Schritte zur Begrenzung und Verhinderung der Ostseever Verschmutzung. Schließlich entwickelte sich seit den 1990er Jahren zunehmend die Europäische Union zu dem zentralen Akteur innerhalb des Raumes, zumal die Ostsee seit 2004 auch nahezu vollständig – mit Ausnahme der Kaliningrader und Leningrader *oblasti* – von EU-Mitgliedstaaten umschlossen ist.

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre legte die Europäische Kommission einen Bericht unter dem Titel Europa 2000 vor, in dem sie mehrere regionale Gruppierungen vorstellte, darunter sehr prominent den Ostseeraum, die in absehbarer Zukunft eine herausragende Bedeutung für die Regionalpolitik der Europäischen Union gewinnen könnten (Europäische Kommission 1991: 55 f.). Am Ende desselben Jahrzehnts wurde der Begriff des ‚neuen Subregionalismus‘ (Cotter 1999) geprägt, der auf die kultur- bzw. naturraumbezogene Zusammenarbeit von Staaten unterhalb der gesamteuropäischen Ebene verwies. Im Jahre 1994 schließlich legte die Kommissi-

on einen *Union Approach towards the Baltic Sea Region* vor, der empfahl, die unterschiedlichen Mechanismen der Ostseezusammenarbeit einer stärkeren Koordinierung zu unterziehen (vgl. Herolf 2010: 6 ff.).

Auf dieser Grundlage lieferte das Europäische Parlament rund zehn Jahre später die entscheidenden Impulse für die Schaffung der Ostseestrategie. Die *Euro-Baltic Intergroup* um Christopher Beazley, Alexander Stubb und Henrik Ilves stellte im Jahr 2005 dem Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso eine Strategie vor, deren Ziel es war, das Potenzial der nunmehr innerhalb der EU vereinten Ostseeregion besser zu nutzen (vgl. Beazley 2007). Im Kern war der Strategie-Entwurf der Parlamentarier vor allem auf die Außenbeziehungen gerichtet und verstand sich selbst als Versuch, den Pfeiler innerhalb der Nördlichen Dimension zu stärken. Die Nördliche Dimension war auf finnische Initiative hin im Jahre 1999 zu einer Politik der Europäischen Union entwickelt worden, die den besonderen Bedingungen der nördlichen Mitgliedstaaten in ihrer engen Nachbarschaft zu Russland Rechnung tragen sollte (Arter 2000). Auf dem Gipfel in Helsinki im November 2006 wurde die Nördliche Dimension schließlich in eine gemeinsame Politik der vier Partner Europäische Union, Russland, Norwegen und Island mit dem Ziel überführt, einen gemeinsamen Rahmen für Dialog und konkrete Zusammenarbeit, die Stärkung von Stabilität, Wohlstand und wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu schaffen. Kurz darauf erteilte der Europäische Rat der Kommission ein Mandat zur Ausarbeitung der Ostseestrategie. Die Kommission schwächte in der Folgezeit die auf Russland, Norwegen und Island gerichteten Aspekte der Strategie ab und formte sie in eine interne Strategie der Europäischen Union um.

Von August 2008 bis Februar 2009 führte die Kommission dazu eine öffentliche Konsultation mit den verschiedenen Interessengruppen in der Region durch (vgl. Bengtson 2009: 3; Rostoks 2010: 15 ff.). Schymik und Krumrey (2009: 15) und gelangte dabei zu dem Schluss, dass der anschließend von der Kommission erarbeitete Aktionsplan, die in der Konsultation vorgetragenen Empfehlungen im Wesentlichen abbildete. Dieses partizipatorische Instrument wird im Rahmen von jährlich stattfindenden Foren zur Ostseestrategie fortgeführt. Das erste Jahresforum wurde 2010 in Tallinn abgehalten, es folgten weitere Treffen in Danzig (2011), Kopenhagen (2012), Vilnius (2013) und Turku (2014). Diese Treffen, die sowohl politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger als auch Interessengruppen zusammenbringen, stellen eine Plattform zur Vernetzung, Diskussion und zum Meinungsaustausch über die Strategie und deren Umsetzung dar.

Die Ostseestrategie wurde vom Europäischen Rat im Oktober 2009 angenommen. Die Strategie basiert auf der Annahme, dass für die Umsetzung der Strategie weder neue Institutionen noch Rechts- und Finanzvorschriften erforderlich sind (Europäische Kommission 2013b: 10). Die Ostseestrategie wurde von einem Aktionsplan auf der Grundlage von vier Säulen begleitet. Die Strategie setzte sich zum Ziel, (1) den Umweltzustand der Ostsee zu verbessern, (2) eine ausgewogenere Wirtschaftsentwicklung in der Region zu unterstützen, (3) die Region sowohl zugänglicher und attraktiver als auch (4) sicherer zu machen. Diese Bereiche wurden in fünfzehn verschiedene Schwerpunktbereiche mit einer Reihe von Vorzeigeprojekten unterteilt. Das Konzept war ein ‚rollender Aktionsplan‘, d. h., er konnte und sollte rasch bearbeitet und weiterentwickelt werden. Im Ergebnis haben diese Aktualisierungen bereits zu einer Reduzierung der ursprünglich vier Pfeiler der Strategie auf drei Ziele geführt: (1) Schutz des Meeres, (2) Verbesserung der regionalen Infrastruktur und (3) Steigerung des Wohlstands. Da zugleich die Zahl der Schwerpunktbereiche von 15 auf 17 angehoben wurde, ist es jedoch fraglich, „ob die Strategie in der Praxis konzentrierter und effektiver“ (Etzold 2013: 11) geworden ist. Allerdings sind die horizontalen Maßnahmen (*horizontal actions*) von 13 auf 5 verringert worden.

Nach einem Zwischenbericht zum Stand der Umsetzung der Ostseestrategie im Jahr 2010, wurde der erste große Bericht im Juni 2011 erstellt. Die Kommission stellte darin fest, dass die Ostseestrategie zu „konkreten Maßnahmen mit einer strafferen Nutzung von Ressourcen, neuen Arbeitsmethoden und Netzwerken geführt“ habe (Europäische Kommission 2011: 3). Obschon die Strategie zu einem Zeitpunkt ins Leben gerufen wurde, da schon viele Mittel der EU-Regionalpolitik aus der Förderperiode 2007–2013 gebunden waren, kam es dennoch zu einer Reihe von neuen Projekten – wie zum Beispiel dem ‚Baltic Deal‘, das mit den Landwirten der ganzen Region zusammenarbeitet, um die Überdüngung und damit die Eutrophierung des Meeres zu verringern (Europäische Kommission 2011: 2). Dieses Projekt wird oft als ein Modellfall für eine bessere, sektorenübergreifende Verknüpfung verschiedener Politikbereiche – hier Landwirtschaft und Meeresumweltschutz – angesehen.

Schließlich führte die Europäische Kommission eine Evaluierung im Jahr 2013 durch und stützte sich dabei auf eine umfangreiche Befragung von über 100 wichtigen Interessengruppen sowie einer unabhängigen Einschätzung von externen Experten. Die Bewertung gelangte zu dem Schluss, dass makroregionale Strategien klare Ergebnisse gezeigt haben,

auch wenn noch weitere Verbesserungen „unerlässlich bei der Umsetzung und Planung“ sind (Europäische Kommission 2013a: 11). Gleichzeitig wird auch eine Reihe von Problemen identifiziert, insbesondere der Mangel an politischem Willen und Führung in der Makroregion. Während der Mangel an nationalen Verwaltungskapazitäten und Ressourcen teilweise durch das politische Desinteresse in einigen Ländern erklärt werden kann, so hat sicherlich auch die Komplexität der *Governance*-Architektur der Ostseestrategie ihren Teil dazu beigetragen, dass Mitgliedstaaten und Partnerländer der Europäischen Union der Strategie gleichermaßen mit Skepsis begegnen.

Nach den mit dem Aktionsplan vom Februar 2013 vorgelegten Überarbeitungen verfolgt die EU-Ostseestrategie nunmehr die drei Hauptziele Umweltschutz, wirtschaftliche Entwicklung und Verbesserung der Infrastruktur. Diesen Zielen sind insgesamt 17 Schwerpunktbereiche (priority areas), wie etwa Biodiversität und Innovation, sowie fünf alle drei Ziele umschließende horizontale Aktionen (horizontal actions), beispielsweise Raumordnung und Nachbarn, zugeordnet. Bis zu zwei oder drei Koordinatoren der Schwerpunktbereiche und horizontalen Aktionen aus verschiedenen Mitgliedstaaten zeichnen sich für die jeweiligen Bereiche und Aktionen verantwortlich. Organisationen wie der Ostseerat, die Helsinki-Kommission (Helcom) sowie Visionen und Strategien um die Ostsee (VASAB) spielen als Koordinatoren ebenso eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Ostseestrategie (vgl. hierzu Tabelle 2).

Tabelle 2: Schwerpunktbereiche und horizontale Aktionen in der Ostseestrategie

Priority Areas	Coordinators	Number of measures	Number of flagships
Save the Sea			
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 Hazards – Reducing the use and impact of hazardous substances	Sweden	4	6
PA Nutri – Reducing nutrients input 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

Neue Mehrebenenpolitik im Nordosten Europas?

Priority Areas	Coordinators	Number of measures	Number of flagships
PA Secure – Protection from emergencies and accidents on land	Sweden, Council of the Baltic Sea States (CB-SS)	3	6
PA Ship – Becoming a model region for clean shipping	Denmark	1	6
Connect the Region			
PA Crime – Fighting cross-border crime	Finland, Lithuania	2	4
PA Energy – Improving the access to, and the efficiency and security of the energy markets	Denmark, Latvia	2	9
PA Transport – Improving internal and external transport links	Lithuania, Sweden	4	5
Increase Prosperity			
PA Culture – Developing and promoting the common culture and cultural identity	Schleswig-Holstein (Germany), Poland	5	13
PA Education – Developing innovative education and youth	Hamburg (Germany), Norden Ass. (Sweden)	7	11
PA Health – Improving and promoting people's health, including 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 of the internal market	Estonia	3	4
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	2	5
Horizontal Actions (HAs)			
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 cooperation with neighbouring countries to tackle joint challenges in the Baltic Sea Region	City of Turku (Finland), CBSS	8	14
HA Promo – Boosting joint promotion and regional identity building actions	Baltic Metropolises 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-energy	CBSS, Nordic Council of Ministers	3	13
Vgl. Europäische Kommission (2013b: 42)			

Die Koordinatoren dieser Schwerpunktbereiche sind in der Regel Beamte und Mitarbeiter nationaler und subnationaler Ministerien, Behörden sowie regionaler internationaler Organisationen. Gemeinsam mit den Leitern der horizontalen Aktionen spielen sie eine tragende Rolle bei der Umsetzung der Strategie, da sie die Akteure ihrer jeweiligen Bereiche politikfeld- und länderübergreifend zusammenführen. Ähnlich wie bereits im Fall der EU-Donauraumstrategie geschehen, sind oder werden nunmehr auch im Fall der Ostseestrategie sogenannte Lenkungsausschüsse (*steering committees*) eingerichtet, die interessierte und kompetente Vertreter aus nationalen Einrichtungen in beratender Funktion zusammenbringen und den Koordinator in seiner Arbeit unterstützen sollen. In übergeordneter Funktion wird die Umsetzung auf nationaler – und im Fall der drei bundesdeutschen Länder auch auf der regionalen – Ebene von nationalen Kontaktpunkten (*national contact points*) unterstützt, die die Umsetzung und Koordination der Strategie auf nationaler Ebene insgesamt betreuen. Aufgrund der Unterschiede im Bereich der nationalen Verwaltungen haben sich hier im Wirkungsbe- reich der EU-Ostseestrategie sehr unterschiedliche Praktiken entwickelt. In jedem Fall lässt sich aber festhalten, dass der Erfolg bei der Umsetzung der Ziele der Ostseestrategie maßgeblich vom politischen Willen der beteiligten Akteure in den einzelnen Mitgliedstaaten und -regionen abhängig ist. Zugleich wahrt die Kommission eine wichtige Rolle bei der Steuerung und dem Monitoring. Insbesondere spielt sie bei der Beratung einzelner Mitgliedstaaten und Koordinatoren wie auch bei der Überarbeitung der Aktionspläne eine bedeutende Rolle und wird hierbei von der hochrangigen Gruppe (*high-level group*) im EU-Ministerrat unterstützt, die aus den Regierungsvertretern der beteiligten EU-Mitgliedstaaten (und Norwegen) besteht.

4. Eine Mehrebenenanalyse der EU-Ostseestrategie

4.1 Die horizontale Interaktion zwischen regionalen Organisationen und völkerrechtlichen Konventionen im Ostseeraum

Die EU-Ostseestrategie greift – wie andere makroregionale Strategien der EU auch – auf bestehende Institutionen der regionalen Zusammenarbeit im Ostseeraum zurück. Dabei hat sie sich zu einem Referenzrahmen entwickelt, der durchaus auch neue Formen der interinstitutionellen Abstimmung und Koordinierung anzuregen vermag. Dies ist gerade im Hinblick

auf die Umsetzung der Strategie von großer Bedeutung und löst einige der zentralen Schlussfolgerungen ein, welche EU-Institutionen selbst getroffen haben, wie etwa der Ausschuss der Regionen im Rahmen seines Weißpapiers zu *Multilevel Governance*:

„The coordinated action of the various levels of government, on the one hand, and the coordination of policies and instruments, on the other hand, are vital to improve European governance and the implementation of Community strategies” (Ausschuss der Regionen 2009: 21).

Der Ostseerat (Council of Baltic Sea States) und die Helsinki-Kommission (HELCOM) bilden im Ostseeraum zwei der zentralen zwischenstaatlichen Organisationen. In beiden Gremien ist die EU sowohl als Institution wie auch durch ihre Ostseeanrainerstaaten (Dänemark, Deutschland, Polen, Litauen, Lettland, Estland, Finnland und Schweden) vertreten. Allerdings war der Einfluss der EU insgesamt in beiden Organisationen relativ gering geblieben. Mit der Ostseestrategie jedoch ist es der Kommission gelungen, eine sichtbare und aktive Rolle einzunehmen. Gleichzeitig hat sich der Ostseerat beim Management einer ganzen Reihe von Schwerpunkten und der Umsetzung von Flaggschiff-Projekten im Rahmen der Ostseestrategie hervorgetan. Darüber hinaus stellt das Gremium auch eine gemeinsame Plattform für die regionale Zusammenarbeit mit Russland bereit, das bei der Ausarbeitung der Strategie zunächst nicht stärker beteiligt worden war.

Die im Bereich Umwelt vereinbarten Ziele der Ostseestrategie und ihre Schwerpunktbereiche überlappen sich mit einigen zentralen Aufgaben von HELCOM, dem Exekutivorgan der Helsinki-Konvention, die im Jahr 1974 abgeschlossen worden war. Die Mitglieder von HELCOM sind die acht EU-Ostseeanrainerstaaten, die EU und Russland (Norwegen und die Tschechische Republik haben die Konvention ebenfalls unterzeichnet). Das Ziel von HELCOM ist der Schutz der Ostsee und ihrer Meeresumwelt. Die Helsinki-Konvention, die 1992 verabschiedet worden war, löste die im Jahr 1974 getroffene Übereinkunft ab und trat schließlich 2000 in Kraft. HELCOM kann nur Empfehlungen aussprechen, aber keine Beschlüsse oder Richtlinien verabschieden. Seit dem Jahr 2007 bildet der Ostseeaktionsplan der HELCOM die zentrale Arbeitsgrundlage für die Umweltzusammenarbeit in der Makroregion (Kern 2011).

Während die Ostseestrategie den Regionalorganisationen nunmehr die Möglichkeit bereitstellt, ihre jeweiligen Aktivitäten in einen weiteren Kooperationsrahmen einzubetten und stärker auf andere Kooperationspartner zu beziehen, kann wiederum die EU von der Expertise und Kompetenz der jeweiligen Akteure profitieren. Diese Art sanfter Koordinierung im politi-

schen Raum der Ostseekooperation ist für alle beteiligten Institutionen in den Worten von Eesko Antola identitätsschonend (vgl. Antola 2009: 11). In diesem Sinne hat auch der EU-Ministerrat die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen „Synergieeffekte zwischen der EU-Strategie für den Ostseeraum und multilateralen Kooperationsstrukturen und -netzen im Ostseeraum sowie mit internationalen Finanzinstitutionen zu ermitteln, und zwar durch eine bessere Koordinierung und wirksame Nutzung der Kommunikationskanäle und -foren in Bezug auf die EU-Strategie für den Ostseeraum und im Hinblick auf eine Effizienzsteigerung bei den Interventionen innerhalb der Makroregion“ (Rat der EU 2011: 12).

Das Zusammenspiel zwischen der Ostseestrategie und dem Ostseeaktionsplan der HELCOM ist recht deutlich, schließlich empfiehlt die Strategie ausdrücklich die Umsetzung des Ostseeaktionsplans. In einem Arbeitspapier der HELCOM wird ferner festgehalten, dass eine wechselseitige Kohärenz zwischen der Ostseestrategie und dem Ostseeaktionsplan der HELCOM besteht.

[...] whereby environmental information collected under HELCOM framework will also serve the Strategy, while the updated Strategy will streamline its future activities and projects according to the common targets, thus supporting the existing commitments under HELCOM and the reaching of a good environmental status of marine waters by 2021 (HELCOM 2013: 1).

Ohnehin bilden in vielen Bereichen die von HELCOM bereitgestellten Messdaten – etwa zur Ermittlung des Verschmutzungsgrades des Binnenmeeres mit Phosphaten – eine Arbeitsgrundlage für die Ostseestrategie. Ferner unterstützt die Strategie wiederum den sektorenübergreifenden Ansatz des Ostseeaktionsplanes (Baltic Sea Action Plan) im Bereich des Umweltschutzes und wertet damit den von HELCOM verfochtenen Ökosystemansatz auf, der oftmals auf den Widerstand organisierter Interessen einzelner Sektoren (z. B. Landwirtschaft) gestoßen ist.

Während HELCOM in der Lage ist, Entscheidungen der EU in Brüssel zu beeinflussen, kann die EU wiederum HELCOM als ‚eine Art‘ von regionaler Umweltschutzbehörde nutzen. Der Fall der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zeigt die Auswirkung der makroregionalen Strategien auf das institutionelle Zusammenspiel zwischen HELCOM und der EU. Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie baut auf den Erfahrungen des Ostseeaktionsplans der HELCOM auf, und die Kommission verwendet den makroregionalen Ansatz, um die Umsetzung der HELCOM-Beschlüsse systematisch zu verbessern. Während HELCOM-Empfehlungen lediglich einen Konsens unter den kooperierenden Ländern erfordern und nur politische

Bindewirkung entfalten, müssen die EU-Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden (vgl. Wenzel 2011; van Leeuwen/Kern 2013).

4.2 Die Einbindung der subnationalen Ebene und der Zivilgesellschaft

Makroregionale Strategien bieten sowohl subnationalen Behörden als auch zivilgesellschaftlichen Akteuren neue Betätigungsfelder. Durch ihren Zusammenschluss in transnationalen Netzwerken können sie sich etwa zu konstitutiven Elementen der Makroregionen entwickeln. In der Ostsee-Region spielen die mehr als einhundert Mitgliedsstädte umfassende Union der Ostseestädte (UBC) sowie das baltische Metropolen-Netzwerk bei der Umsetzung der Ostseestrategie eine aktive Rolle. Gerade die Zusammenarbeit zwischen den Hansestädten und die Partnerschaftsbeziehungen zwischen vielen dieser Städte bilden ein Substrat, das einen positiven Einfluss auf die Umsetzung von makroregionalen Strategien hat. In einigen Schwerpunktbereichen fungieren subnationale Akteure auch als Koordinatoren. So etwa Mecklenburg-Vorpommern im Schwerpunktbereich Tourismus.

Trotz dieser positiven Entwicklungen bestehen auch Defizite bei der Einbindung von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in die Ostseestrategie. So zeigt eine Online-Umfrage unter den Schwerpunktbereichskoordinatoren der Ostsee, dass nur sehr wenige Vertreter aus Kommunen in Lenkungsgruppen vertreten sind (vgl. Gänzle/Wulf 2013). Dennoch bereitet die Ostseestrategie den Boden für eine Transnationalisierung der Zivilgesellschaft im Ostseeraum. Da makroregionale *Governance* nicht auf die Nationalstaaten beschränkt ist, erfordert dies die Institutionalisierung neuer Formen der Zusammenarbeit. Transnationale Institutionen werden so zu einem konstitutiven Element der Makroregionen, einschließlich hybrider Arrangements von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (vgl. Joas et al. 2007). Insgesamt lassen sich dabei drei Arten der Transnationalisierung unterscheiden: (1) die Entstehung von transnationalen Netzwerken und Institutionen wie der *Coalition Clean Baltic* selbst; (2) die Transnationalisierung der bestehenden internationalen und zwischenstaatlichen Organisationen, die Nichtregierungsakteuren und subnationalen Akteuren Zugang zu Entscheidungsprozessen verschaffen; und (3) die Schaffung neuer transnationaler Institutionen, die auf einem *Multi-Stakeholder*-Ansatz basieren und die Förderung der Beteiligung der Zivilgesellschaft betreiben (vgl. Kern/Löffelsend 2008). Die Kombination dieser drei

Formen bietet Optionen für eine unmittelbare Einbindung der Interessengruppen und der Öffentlichkeit auf makroregionaler Ebene. Diese Entwicklung eröffnet somit neue Möglichkeiten, aber sie führt auch zu neuen Herausforderungen, weil die Beteiligung der Akteure in Makroregionen Fragen hinsichtlich ihrer Legitimität aufwerfen. Aufgrund fehlender Kapazitäten, die Beteiligung der Betroffenen etwa bei den Jahresforen für die makroregionalen Strategien zu gewährleisten, sind der Teilnahme an solchen Veranstaltungen (vgl. Kodric 2011) enge Grenzen gesetzt. Jedoch zielen gerade einige der Projekte aus der horizontalen Aktion *INVOLVE* darauf ab, pan-baltische Organisationen aus der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft einzubeziehen und Experten aus Nichtregierungsorganisationen, insbesondere dem ‚Ostsee NGO Network‘, bei der Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der Ostseestrategie heranzuziehen. Dies erfordert den Aufbau von Kapazitäten, die es den Mitgliedern dieses Netzwerkes ermöglicht, grenzüberschreitend zusammenarbeiten (vgl. Europäische Kommission 2013c: 152).

4.3 Die Einbindung von Nicht-EU-Mitgliedern am Beispiel Russlands

Da die Ostseestrategie in beiderseitigem Interesse der EU-Mitgliedstaaten sowie ihrer Nachbarländer auf Aktivitäten verweist, ist in vielen Bereichen der Strategie eine enge Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere Russland, erforderlich und sinnvoll. Dies gilt insbesondere im Bereich der maritimen Überwachung (vgl. Europäische Kommission 2012: 8). Bestehende regionale Organisationen wie etwa HELCOM, VASAB (Visions and Strategies Around the Baltic Sea) und der Ostseerat (Council of Baltic Sea States, CBSS) bieten dazu eine geeignete Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Ländern.

Obwohl die Ostseestrategie – gerade im Vergleich mit der EU-Strategie für den Donaauraum – stärker auf die EU-Mitgliedstaaten gerichtet ist, gibt es mit Blick auf Russland und Norwegen durchaus Kooperationsangebote. Dabei verweisen viele Maßnahmen auch auf die Nördliche Dimension (vgl. hierzu Archer/Etzold 2008), eine gemeinsame Politik der EU, Russlands, Norwegens und Islands. Dieser Rahmen deckt die externe Dimension der Ostseestrategie ab (vgl. Europäische Kommission 2013b: 31). In diesem Sinne äußerte sich auch der Generaldirektor des Ostseerats:

The Strategy has improved transparency in regional cooperation, and the CBSS is together with e. g. HELCOM and the Northern Dimension one of several platforms on which EUSBSR cooperation can occur, with participation also by non-EU BSR countries (Lundin 2013: 15).

Mit der Ostseestrategie hat die EU einen Bezugspunkt für die Akteure und Institutionen regionaler Zusammenarbeit im Ostseeraum geschaffen. Heute werden viele Aktionen und Projekte, im Bereich von *Save the Sea* mittels der Umweltpartnerschaft der Nördlichen Dimension (NDEP), HELCOM, dem Rat der Ostseestaaten (CBSS) sowie neuen Initiativen für den Süd-Ost-Ostseeraum (SEBA) umgesetzt (Europäische Kommission 2013c: 24 f.). In der Tat scheint die Ostseestrategie als Bezugspunkt für die Zusammenarbeit im Ostseeraum auch Nicht-EU-Mitgliedern prinzipiell akzeptabel zu sein (Etzold/Gänzle 2012: 8).

Der Einschluss von bzw. die prinzipielle Offenheit gegenüber Nicht-EU-Mitgliedern ist ein Element, das allen makroregionalen Strategien bislang gemeinsam ist. Dabei hat sich in der Anfangsphase der Strategieformulierung gerade Russland sehr skeptisch gezeigt. Später wurde mit der Formulierung einer eigenständigen Nordwest-Strategie ein eigener Rahmen geschaffen, um so an die Ostseestrategie der EU anknüpfen zu können (Russische Föderation 2012a und b). In der russischen Regionalstrategie findet sich eine Reihe von Projekten, die an laufende Maßnahmen der Ostseestrategie anschlussfähig sind. Dies gilt insbesondere für den Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Nordwest-Strategie (vgl. EUSBSR News, März 2013). Außerdem waren zahlreiche russische Projektanträge bei der zweiten Ausschreibungsrunde der *Seed Money Facility* der Ostseestrategie erfolgreich.

Es ist davon auszugehen, dass die makroregionale Zusammenarbeit, insbesondere im Hinblick auf die *Governance*-Architektur, Möglichkeiten zum Wissensaustausch eröffnet. Da sich die Kooperation in funktionalen Bereichen der *low politics* und unter Einschluss subnationaler Akteure vollzieht, ließen sich Fragen grundsätzlicher und auch sicherheitspolitischer Natur, wie sie im Zuge der Ukraine-Krise zwischen der EU und Russland in den Vordergrund getreten sind, bislang zurückstellen. Im Gegensatz zu anderen Regionen an der russischen Außengrenze hat sich die Zusammenarbeit des Landes mit westlichen Partnern gerade im Ostseeraum stärker normalisiert und „subnationalisiert“. So ist beispielsweise das Ostseeratssekretariat gemeinsam mit Vertretern des Turku-Prozesses in der Koordination der Maßnahmen unter der horizontalen Aktion ‚Nachbarn‘ auch praktisch eingebunden (EUSBSR News, März 2013). Ohnehin bilde-

te die Ostseestrategie 2010 den unmittelbaren Anlass dafür, den Turku-Prozess ins Leben zu rufen, d. h. eine vertiefte Zusammenarbeit von Turku, St. Petersburg und Hamburg. Der Turku-Prozess zielt vorrangig auf die praktische Kooperation mit russischen Partnern und profitiert von den langjährigen Erfahrungen der Partnerstädte Turku, Hamburg und St. Petersburg. Eine Reihe von Expertenkomitees befasst sich u. a. mit der Förderung der Energieeffizienz und des Energiesparens im Rahmen der Neubau- und Sanierungsmaßnahmen in allen drei beteiligten Städten, der wachsenden Mobilität der Arbeitskräfte, dem Umweltschutz sowie der Entwicklung neuer Kooperationsmodelle, die die Kontakte zwischen den Forschungsinstituten, Universitäten und der Wirtschaft verbessern sollen. Ferner hat der Ostseerat auch ein Modernisierungsprogramm für den süd-östlichen Ostseeraum (SEBA) verabschiedet, das schwerpunktmäßig auf die Region Kaliningrad abzielt (Europäische Kommission 2013c: 157). Durch die Ukraine-Krise hat sich die Situation allerdings verändert, da sich dadurch die allgemeinen Beziehungen zwischen der EU und Russland verschlechtert haben, was auch Auswirkungen auf die langjährige Zusammenarbeit unter Einbindung Russlands in der Ostseeregion hat.

5. *Erfolge und Defizite der EU-Ostseestrategie*

Vier Jahre nach ihrer Initiierung hat sich die Ostseestrategie als ein Instrument zur Verbindung der europäischen territorialen Zusammenarbeit mit einer Reihe politikfeldübergreifender Ziele etabliert. Die Bilanz fällt insgesamt eher positiv aus. Nach wie vor stellt die von der Strategie geschaffene *Governance*-Architektur zwar einige beteiligte Akteure vor nicht unerhebliche Herausforderungen angesichts begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen. Obschon die Ostseestrategie einen Beitrag zu leisten versucht, die Vielzahl von Aktivitäten unterschiedlicher Akteure im Ostseeraum besser aufeinander zu beziehen und mithin behutsam zu straffen, so kann dies nicht ohne eine Erhöhung der Transaktionskosten geschehen, die durch diese zusätzliche Koordination entstehen. Sollten sich aber die in der Ostseestrategie vorgesehenen *Governance*-Strukturen mittel- und langfristig bewähren, dann bedeutet dies nichts weniger als die Schaffung eines innovativen politischen Raumes zur Lösung praktischer Herausforderungen im Ostseeraum.

Die Ostseestrategie hat die Koordinierung der bestehenden Organisationen, Netzwerke, Projekte und Finanzierungsinstrumente (Europäische

Kommission 2013b: 74) und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in der Makroregion, einschließlich des Privatsektors, verbessert; sie hat neue Projekte eingeleitet, die beispielsweise darauf abzielen, die Eutrophierung der Ostsee zu reduzieren oder die bestehende Verkehrsinfrastruktur zu verbessern. Die nachhaltige Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren bleibt eine wichtige Herausforderung. Nach einem etwas holprigen Start hat die Strategie eine stärkere Beteiligung der russischen Partner in Bereichen wie Umweltschutz, Wasserqualität und Innovation geführt, insbesondere der subnationalen Akteure in Nordwestrussland. Eine wichtige Frage bleibt, inwieweit die Nördliche Dimension oder der Ostseerat als die zentrale Plattform für die Interaktion zu verwenden ist.

Eine Vielzahl der 100 Leuchtturmprojekte – wie die Projekte *CleanShip* und „BALTFISH“, die auf eine Verringerung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und eine Verbesserung der Zusammenarbeit im Fischereimanagement abzielen – war bereits vor der Verabschiedung der Ostseestrategie beschlossen worden. Sie haben aber sicherlich von der verstärkten Aufmerksamkeit im Zuge der Ostseestrategie profitieren können. Es gibt auch einige Hinweise, dass *Spin-off*-Projekte eingerichtet und Projektideen von anderen Akteuren, wie etwa nationalen Regierungen, aufgegriffen worden sind (vgl. Europäische Kommission 2013a). Der Gesamterfolg der Strategie wird in den kommenden Jahren weitgehend davon abhängig sein, inwieweit es in dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 gelingt, knapp vorhandene Ressourcen besser zu bündeln und effizienter zu nutzen.

Governance-Architektur: Die *Governance*-Architektur hat sich kontinuierlich weiterentwickelt und in den letzten vier Jahren deutlich verbessert. Sie bietet jetzt eine gemeinsame Basis für die Zusammenarbeit und die Umsetzung der Strategie durch die Institutionalisierung neuer Formen der multi-sektoralen Koordination und Kooperation in einem Mehrebenensystem unter hoher Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Dieser Rahmen verbindet die EU-Mitgliedstaaten und Partnerländer, internationale Organisationen, subnationale Behörden und private Akteure durch die High Level Group, nationale Kontaktstellen, Schwerpunktbereichskordinatoren, Leuchtturmprojektleiter und Stellen, die für der Umsetzung von Programmen/Finanzinstrumenten verantwortlich sind. Auf der Grundlage sektoraler Interdependenz und transgouvernementaler Verbindungen bietet das System der Koordinatoren einen „Schlüssel für den künftigen Erfolg“ (Interview mit dem Mitglied der Ständigen Vertretung Schwedens, 2. Juli 2013). Das System der zwei Schwerpunktbereichskordinatoren,

beispielsweise im ‚Bereich 2 Energie‘, hat engere Formen der Konsultationen und der Zusammenarbeit zwischen Lettland und Dänemark angestoßen. Jedoch bleibt es eine wichtige Aufgabe sicherzustellen, dass diese Koordinatoren durch entschlossene und engagierte Lenkungsausschüsse unterstützt werden, die die Reichweite der Strategie weit über die inneren Kreise eines zuständigen Ministeriums hinaustragen.

Monitoring: Die Ostseestrategie konstituiert derzeit ein Messsystem, das erlaubt, die Fortschritte und Defizite in ihren drei Großzielen genauer zu überprüfen und zu beurteilen. Hierzu sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert worden, Indikatoren für einzelne Schwerpunktbereiche vorzuschlagen, um auf diese Weise Fortschritte transparent zu machen. (Europäische Kommission 2013a: 8f.). Im Hinblick auf den Zielhorizont ‚Klares Meerwasser‘, eines der vier Unterziele von *Saving the Sea*, erfolgt die Ermittlung des Zustandes auf der Grundlage der gleichen Indikatoren, die auch von HELCOM und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie benutzt werden. Allerdings müssen noch eine Reihe der Indikatoren und Ziele der Ostseestrategie in die nationalen und subnationalen Programme überführt werden.

Auswirkungen auf die bestehenden Institutionen und Partner: Die Ostseestrategie wirkt auf bestehende Institutionen und internationale Konventionen wie HELCOM und den Ostseeaktionsplan unmittelbar ein. Es kann argumentiert werden, dass bereits bestehende makroregionale Gremien wie HELCOM dazu beitragen, Synergien zu nutzen; schließlich beeinflussen HELCOM-Richtlinien EU-Entscheidungsprozesse in Brüssel und machen die EU-Rechtsvorschriften auf der Grundlage dieser Richtlinien für alle Mitgliedstaaten verbindlich. Darüber hinaus verbessert sich die Umsetzungsstrategie der bestehenden EU-Rechtsvorschriften, weil Projekte im Rahmen der Strategie verknüpft sind, zum Beispiel REACH (1907/2006/EG), Europäische Verkehrsnetze (TEN-T), die Wasserrahmenrichtlinie und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (vgl. Europäische Kommission 2013b: 15).

Politische Führung: Die EU-Kommission wird auch weiterhin eine Schlüsselrolle in der Ostsee-Makroregion spielen, doch muss ihre Rolle durch die politische Führung der Mitgliedstaaten in der Region selbst ergänzt werden. Somit liegt „der Schlüssel zur Zukunft in einer stärkeren Führungsrolle, Stärkung von *ownership* in den betroffenen Regionen, klaren Entscheidungsprozesse und mehr Transparenz“ (Europäische Kommission 2013a: 9) bei den Mitgliedstaaten. Viele der beteiligten Länder –

EU-Mitgliedstaaten und Nicht-EU-Mitglieder gleichermaßen – müssen hierbei ein stärkeres Engagement und Eigenverantwortung entwickeln.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Erstens erleichtert die Entwicklung einer neuen länderübergreifenden und flexiblen *Governance*-Architektur eine bessere Aufgabenabstimmung und Koordination sowie das wechselseitige Lernen und die Anpassung in einem dynamischen Umfeld. Zweitens kann die Strategie zu einer besseren Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten und den Partnerländern führen. Drittens besteht die Möglichkeit, dass die Strategie eine solide Plattform für die Lösung von Herausforderungen auf makroregionaler Ebene entwickelt, zum Beispiel durch die Förderung des institutionellen Zusammenspiels zwischen den EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Partnerländern und internationalen Organisationen. Viertens zeigen sich, auch wenn es noch Mängel in Bezug auf die Beteiligung der subnationalen Behörden (Regionen, Städte), der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gibt, bereits erste Fortschritte. In der Zukunft wird sich die Strategie noch stärker darauf konzentrieren, bestehende transnationale Netzwerke in der Makroregion einzubinden. Fünftens enthält die neue Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2014–2020 wichtige Verbesserungen für die finanzielle Basis der Strategie. Sechstens hängt schließlich vom Erfolg der Ostseestrategie als Vorläufermodell vermutlich auch die Zukunft der makroregionalen Idee (Gänzle/Schneider 2013: 78 ff.) in der EU schlechthin ab.

Literatur

- Antola, Esko (2009): EU Strategy for the Baltic Sea Region, Report for the Konrad-Adenauer-Stiftung London Office, London.
- Arter, David (2000): Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative', in: Journal of Common Market Studies, Nr. 38, S. 677–697.
- Beazley, Christopher (2007): A EU-Strategy for the Baltic Sea Region. Making a Success of the 2004 Enlargement, in: Baltic Rim Economies, Nr. 6, S. 14.
- Bengtsson, Rikard (2009): An EU Strategy for the Baltic Sea Region. Good Intentions Meet Complex Challenges, European Policy Analysis, Nr. 9, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Committee of the Regions (2009): White Paper on Multilevel Governance, Brüssel.
- Cotter, Andrew (Hrsg.) (1999): Subregional Cooperation in the New Europe. Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea, Houndmills/London: Macmillan.

- Council of the European Union (2011): Council Conclusions on the review of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, 3125th General Affairs Council meeting Brussels, 15. November 2011, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/operate/baltic/documents_en.cfm#1 (Stand: 26.4.2015)
- Delmaide, Darrell (1994): *The New Superregions of Europe*, New York: Dutton.
- Dubois, Alexandre et al. (2009): *EU Macro-regions and Macro-regional Strategies – A Scoping Study*, Nordregio Electronic Working Paper, Nr. 4, Stockholm.
- Dühr, Stefanie (2011): *Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies – a Model for Transnational Cooperation in the EU?*, Paris: Notre Europe Study & Research, Nr. 86.
- Etzold, Tobias (2010): *Live and Let Die. Adaptability and Endurance of Regional Organisations in Northern Europe*, unpublished Ph.D. thesis, Department of Politics and Philosophy, Manchester Metropolitan University.
- Etzold, Tobias (2013): *The EU Strategy for the Baltic Sea Region: Linking the Regional with the EU Level*, Government Gazette, Baltic Sea Special, März; S. 11.
- European Commission (1991): *Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory*, COM(91) 452 final, 7. November 1991.
- European Commission (2009): *European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, COM(2009) 248 final, Brüssel, 10. Juni 2009.
- European Commission, Directorate-General for Regional Policy (2010): *Europe 2020 Competitiveness, Cooperation and Cohesion for All Regions*, Panorama Inforegio, Special Edition, Brüssel, Oktober 2010.
- European Commission (2011): *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR)*, COM(2011) 381 final, Brüssel, 22. Juni 2011.
- European Commission (2013a): *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*, Brüssel, COM(2013) 468 final, 27. Juni 2013.
- European Commission: Commission (2013b) *Staff Working Document Accompanying the Document 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-Regions*, Brüssel, SWD(2013) 233 final, 27. Juni 2013.
- European Commission (2013c): *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, Action Plan*, Brüssel, SEC(2009) 712-2, Februar 2013c.
- European Council (2012): *Presidency Conclusions*, Brüssel, 14. Dezember 2012.
- European Parliament (2013): *Motion for a Resolution for a Macro-regional Strategy for the Alps*, Brüssel, B7-0196, 15. Mai 2013.

- European Union (2010): The European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Background and Analysis, Brüssel.
- Gänzle, Stefan/Kern, Kristine (2011): 'EUROPE 2020' and Macro-Regional Europe: Coping with the Prospect of Differentiation in the EU', in: Ágh, Attila (Hrsg.): The European Union at the Crossroads The European Perspectives after the Global Crisis, Budapest: Budapest College for Communication, Business and Arts, S. 263–288.
- Gänzle, Stefan/Wulf, Johann-Jakob (2013): Exploring the Governance Architecture of the EU Strategies for the Baltic Sea Region and the Danube Region. Questionnaire for Members of Steering Groups, Priority Area Coordinators and Horizontal Action Leaders in the Baltic Sea and Danube Regions, LimeSurvey.
- Gänzle, Stefan/Schneider, Gabor (2013): Baltic Sea Co-operation as a Model for Macro-regional Strategies in Europe? Comparing the EUSBR and EUSDR, in: Baltic Development Forum (Hrsg.), Political State of the Region Report 2013, Kopenhagen, S. 78–81.
- Helsinki Commission (2007): Baltic Sea Action Plan: A New Environmental Strategy for the Baltic Sea Region, HELCOM Ministerial Meeting, Krakau (Polen), 15. November 2007.
- Herolf, Gunilla (2010): Cooperation in the North – Multilateralism or Mess?, MERCURY E-paper Nr. 7.
- Joas, Marko/Kern, Kristine/Sandberg, Siv (2007): Actors and Arenas in Hybrid Networks Implications for Environmental Policy-making in the Baltic Sea Region, in: Ambio, Nr. 35 (3), S. 237–242.
- Keating, Michael (2009): Rescaling Europe, Perspectives on European Politics and Society Nr: 10 (1), S. 34–50.
- Kern, Kristine (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen:Leske + Budrich, S. 95–116.
- Kern, Kristine (2011): Governance for Sustainable Development in the Baltic Sea Region, in: Journal of Baltic Studies, Nr. 42 (1), S. 67–81.
- Kern, Kristine (2014): Climate Governance in the EU Multi-level System: The Role of Cities, in: Meadowcroft James/Weibust, Inger (Hrsg.): Multilevel Environmental Governance Managing Water and Climate Change in Europe and North America, Cheltenham (UK)/Northampton (USA): Edward Elgar, S. 111–130.
- Kern, Kristine/Löffelsend, Tina (2008): Governance beyond the Nation State. Transnationalization and Europeanization of the Baltic Sea Region, in: Joas, M et al. (Hrsg.): Governing a Common Sea Environmental Policies in the Baltic Sea Region, London: Earthscan, S. 115–141.
- Knudsen, Ståle (2015): Marine Governance in the Black Sea, in: Gilek, Michael/Kern, Kristine (Hrsg.): Governing Europe's Marine Environment Europeanization of Regional Seas or Regionalization of EU Policies?, Corbett Centre for Maritime Policy Studies Series, Ashgate, S. 225–247.

- Kodric, Mojca (2011): The EU Strategy for the Danube Region What Potential Contribution to Regional Stability and Co-operation?, Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, Nr. 4.
- Leeuwen van, Judith/Kern, Kristine (2013): The External Dimension of EU Marine Governance: Institutional Interplay between the European Union and the International Maritime Organisation, in: Global Environmental Governance, Nr. 13(1), S. 69–87.
- Lundin, Jan (2013): The Council of the Baltic Sea States in the Era of Regional Strategies, Networks and Projects, in: Baltic Rim Economies, 28. Februar 2013, S. 15.
- Ozoliņa, Žaneta/Reinholde, Iveta/Rostocks, Toms (Hrsg.) (2010): The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Year After and Beyond, Riga: Zinatne.
- Reinholde, Iveta (2010): How to Govern the Strategy? Whether to Govern at all ...', in: Ozoliņa, Žaneta/Reinholde, Iveta/Rostocks, Toms (Hrsg.): The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Year After and Beyond, Riga: Zinatne, S. 41–58.
- Rostoks, Toms (2010): In Place of an Introduction: Why the Baltic Sea Strategy?', in: Ozoliņa, Žaneta/Reinholde, Iveta/Rostocks, Toms (Hrsg.): The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Year After and Beyond, Riga: Zinatne, S. 9–40.
- Russian Federation (2012a): Strategy of Social and Economic Development of the North-West Federal District until 2020.
- Russian Federation (2012b): Action Plan on the Strategy of Social and Economic Development of the North-West Federal District until 2020, 16. Oktober, Nr. 1939-p.
- Schymik, Carsten (2011): Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Schymik Carsten/Krumrey, Peer (2009): EU Strategy for the Baltic Sea Region. Core Europe in the Northern Periphery?, SWP Working Paper, April, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Wenzel, Berthold (2011): Environmental Governance and Institutional Interaction in the Baltic Sea Region: Effective Governance or Institutional Entanglement?, Master Thesis, Philipps University Marburg.

Enhanced coordination in transnational cooperation: the case of Hungary

Tamás Kaiser

1. Introduction

Cohesion policy, as always, has once again proved to be an “experimental laboratory” for developing and testing the future public policy system of the EU. The preparation process for the programming period 2014-2020 was linked to the harmonisation of territorial development policies, an exclusive competence exercised by member states, and to a strong intention to form common principles, priorities, and actions for establishing the post-2013 cohesion policy in the framework of the Territorial Agenda 2020 as one of the key strategic development policy documents. Answers to challenges in a changing environment and a new, “place-based” development paradigm can be traced back to the necessity of rescaling territory usage and, as a consequence, to a growing demand for cross-border, international, and macro-regional programme initiatives.¹ This concept is grounded in the differences between territories in terms of the accessibility of specific resources, as well as their growth potential and vulnerabilities even within the same country. It implies that territory matters and EU policies should give more consideration to their territorial impact. Thus, thanks to the Lisbon Treaty, the concept of territorial cohesion became the most essential objective of the “place-based” development paradigm and most significantly, it conjoins competitiveness and solidarity (Notre Europe 2011; Ágh et al. 2011; Ágh et al. 2013).

Territorial cohesion is a new explicit and wide-ranging concept without a precise definition, although its basic features have been adopted as enabling citizens and enterprises to make the most of the inherent features of their territories. The preparation process of the post-2013 cohesion policy

1 The „place-based“ approach addresses the regional differences regarding the access to specific resources and development level, which requires specific programmes that are tailored to the needs of each region.

has been dominated by vigorous debates on the meaning of territorial cohesion (Medeiros 2011; Othengrafen/Cornett 2013; Philippe, Böhme/Zaucha 2014). However, the territorial consideration of Community policies has appeared in differentiated forms in the legislative package on cohesion policy issued on 17 December 2013, especially within one of its core objectives, which is a relatively low-budget and “top-down driven” European Territorial Cooperation (ETC). Functional macro-regions represent several elements of the differentiated concepts of territorial cohesion and establish distinct coordinative and cooperative forms of governance through the process of implementation that broadens the scope of practical understanding and transferability of multi-level governance (MLG).

However, in the new millennium differentiated integration should be looked at as a new kind of logic behind the integration process since it reinterprets the meaning of EU membership. Due to the redefinition of the geographical focus of integration a paradoxical situation has emerged in which macro-regions could work against the unity of the EU, while, on the contrary, well-functioning macro-regions as the new forms of multi-level and differentiated integration could be key drivers of competitiveness and cohesion by fostering bottom-up processes and institutional capacity-building. The changing nature of intergovernmental interactions at transnational level could be addressed to take into account how new forms of governance have been established under this more integrated approach. Close coordination at European, national, regional, and local levels is needed to increase the consistency and synergy between different policies. The “place-based” paradigm also highlights the need to work with a more flexible sense of geography, developing strategies to be implemented in other areas, such as neighbouring regions. These concepts and efforts might well be vital to reversing the increased fragmentation that differentiated integration brought about. To make a proper assessment, the operation of functional macro-regions can be regarded as a prime test of what the need for more coordination means.

The aim of this paper is to examine the emerging forms of enhanced coordination in light of the territorial impacts of differentiated integration with special regard to the governance system of the European Union Strategy for the Danube Region (EUSDR) which is one of the most advanced functional macro-regions. The issues discussed above provide the basis for the structural division of the paper. First, the relationship between the principles of territorial cohesion and an integrated approach will be introduced. After this, the main aspects of differentiated integration will be ex-

amined in terms of possible modes of governance that match macro-regional strategies adopted in the EU. The third point of the paper is the analysis of the institutional arrangement of the EUSDR in general and in Hungary's case in particular, relying on the concept of territorial governance as a flexible and transferable form of MLG. The last section contains conclusions relating to the future perspectives of enhanced coordination and territorial governance in order to help describe and understand the day-to-day operation of macro-regional strategies.

2. Territorial cohesion and integrated approach: intertwining concepts without clear-cut definitions

Territorial cohesion is a new explicit principle which overlaps different categories and lacks a specific definition, though its basic features have been outlined in the EU cohesion policy literature.² In addition to traditional convergence priorities, targets of competitiveness and the use of local assets and knowledge (so-called "territorial capital") have emerged. This shows that a clear paradigm-shift has occurred in cohesion policy. The new concept enables citizens and enterprises to develop and exploit the full assets and potentials of their regions. By exploring the importance of both endogenous potential and vulnerabilities, tailor-made and integrated solutions came to the fore replacing the former "one size fits all" approach. Since today's challenges cross more and more administrative boundaries, the territorial impact of sectoral policies have to be taken into account in an integrated manner. As a result, territorial cooperation is also a key instrument in fostering territorial cohesion, mostly within the European Territorial Cooperation (ETC) Programme that has become one of the two goals of post-2013 cohesion policy (Böhme et al. 2011; Regulation on Territorial Cooperation 2013).

-
- 2 In the course of the debates so far, three main directions in interpreting territorial cohesion have appeared. Territorial cohesion is first of all about mobilising development potential, not compensating for handicaps. Secondly, it is facilitated by applying an integrated approach which suggests ways of improving synergies between sectoral policies that have a strong territorial impact. Thirdly, territorial cohesion emphasises the importance of the need for a flexible and functional approach in order to achieve a better understanding of situations and processes in different geographical scales (Medeiros 2011; Mendez 2012).

However, there is a latent tension between the principle of thematic concentration on the implementation of the Europe 2020 strategy and the territorial objectives of cohesion policy. After the conclusion of the “Lisbon decade” the Europe 2020 Growth and Competitiveness Strategy was approved on 3 March 2010 after a relatively short consultation procedure between the end of November 2009 and mid-January 2010 (European Commission 2010). The strategy has three main priorities (smart, sustainable, and inclusive growth), five policy goals (employment, R&D/innovation, climate change/energy, education, and poverty/social exclusion), and seven flagship initiatives.³ It applies a thematic and integrated approach, policy coordination in the EU and its member states, and large-scale reporting duties. However, this neither results in a real policy paradigm-shift nor in the adjustment of the main priorities of the previous Lisbon Strategy (2000 – 2010).⁴

The realisation of the Europe 2020 Strategy raised many questions. These especially touched on cohesion policy and its relationship to the budget of the 2014-2020 programming period. It is not surprising that after the approval of the strategy the Committee of the Regions carried out a new survey consultation through the renamed Europe 2020 Monitoring Platform Forum (Committee of the Regions, 2012). This indicates that the so-called “Lisbon paradox” – meaning that local and regional actors are involved in almost every field of policymaking but experienced no meaningful effects from developments – also affects the Europe 2020 strategy. Nevertheless, a wide consensus was reached by spring 2010 that conditions and efficiency factors of growth and competitiveness are inseparable from territorial aspects. The approach and content of the Europe 2020 Strategy only remotely meets earlier expectations. The concept of territorial cohesion appears throughout the strategy touching on topics like inclusive growth, innovation in the field of R&D, education, and resource-efficient technologies. However, there is no specific guidance about how to

-
- 3 The Europe 2020 flagship initiatives in detail: 1. Innovation Union, 2. Youth on the move, 3. Digital agenda for Europe, 4. Resource efficient Europe, 5. An industrial policy for the globalisation era, 6. An agenda for new skills and jobs, 7. European platform against poverty.
 - 4 Europe 2020, similar to the previous Lisbon Strategy, is trying to combine different economic and social visions, as well as different models of capitalism. This may cause problems in implementation, since certain member states and some groups of states apply different variations.

put territorial aspects of policy into practice (Böhme et. al 2011: 13). In addition, key basic categories such as accessibility, functional areas, territorial capital, and public services are missing; the definition of networks is limited to infrastructure and transport.

Yet, underestimating the impacts of territorial aspects could lead to severe biases in implementation. In order to achieve inclusive growth completely different projects are needed in peripheral rural areas than in medium and large cities in need of structural reforms (Böhme et al. 2011: 10). Nevertheless, practising an integrated approach could simultaneously find answers to questions such as optimal territorial scope, the coordination of intersecting and overlapping initiatives, and the elimination of parallelisms. Last but not least this would include the creation of the necessary institutional and administrative capacities. After all this it is important to ask whether the integrated approach brings a truly innovative and effective approach to the new regional paradigm.

The starting point to understand the essence of the integrated approach is that drivers of growth are different among regions but are always interdependent in each region. In addition the “place-based” development paradigm is based on indigenous competitive advantages addressing the potential, the position, and the relative situation of a given territory. As a result increasing numbers of horizontal policy issues gained importance requiring that the relevant actors recognise their interdependence and work collaboratively. The method of integrated approach still has no standard definition but a broad analytical framework has been established (Rodrigues 2011; Pálné/Scott/Gál 2013). However, controversial statements have emerged: integration among policies is an explicit form of territorial development; unexpected externalities and conflicts may arise, hindering the process of integration; integration among policies only is possible within areas with administrative boundaries, but, at the same time the importance of functional areas cannot be denied; integration among policies is chiefly dealt with during the programming phase, but due to its high uncertainty it is impossible to anticipate all the relevant consequences, so in the implementation phase any particular programme or project may undergo change.

So what is the proper balance to avoid conflicts among stakeholders and policy sectors? In the first place, creating coordination mechanisms and institutions between the administrative and functional areas are needed within the framework of the state administration in order to facilitate contact with their counterparts in other regions. The coordination mechan-

isms are underlined in different ways by policy coordination due to the more resilient functional approach. As a result the most appropriate territorial level might vary, while different partners at different levels might find it hard to cooperate as well. Broadly speaking, this could be a problem of interprofessional collaborations: working horizontally is very time- and resource consuming.

At this point, according to the concept of MLG, the “types” developed by Gary Marks and Liesbet Hooghe seem to be the proper “toolbox” to address how the governance of functional macro-regions works.⁵ The Type two model could be useful to explore the nature of enhanced coordination in transnational cooperation in general, and in the case of functional macro-regions in particular. To achieve this, the key challenge for MLG is in fact to become a real “territorial governance” able to establish horizontal and vertical coordination between various levels and sectoral policies with territorial impacts. This kind of institutional arrangement could expand the role of the “level” at which new challenges can be addressed. So besides the regional level (NUTS II) local and sub-regional levels might also come into consideration.⁶

The need for putting the method of integrated approach into practice makes innovative governance arrangements at national and transnational levels crucial. However, in order to find proper forms of governance the emerging functional macro-regions should be taken into account within the context of differentiated integration.

-
- 5 Gary Marks and Liesbet Hooghe’s often-cited model is based on two forms of governance. Type one creates general purpose jurisdictions, non-intersecting memberships and a limited number of relatively stable levels that can be found in conventional territorial government with a strong federalist inspiration, while Type two allows for more task-specific jurisdictions, with tailored membership and a flexible design, more likely to be found in cross-border regions and widespread on the local level (Marks and Hooghe 2004: 29).
 - 6 For example in Hungary decentralised territorial development will be implemented at county (NUTS III) level, in cities with county rights and in smaller towns including their agglomerations.

3. The territorial aspects of differentiated integration: macro-regions in the spotlight

In their study Holzinger and Schimmelfennig (2012) attempted to conduct a systematic review of the relevant theories and the conceptual framework of differentiated integration. Based on these works they set out new research criteria putting more emphasis on the dimension of “low politics”, at the level of public policies, instead of “high politics”. The authors establish the analytical framework of differentiated integration based on six variables, which are repeated in the particular cases making them comparable to each other:

- (1) permanent versus temporary differentiation;
- (2) territorial versus purely functional differentiation;
- (3) differentiation across nation-states versus multi-level differentiation;
- (4) differentiation within EU treaties versus outside EU treaties;
- (5) decision-making at EU level versus at regime level (club decision-making);
- (6) for member states only versus for non-member states/areas outside the EU territory (Holzinger/Schimmelfennig 2012: 297).

Assuming these six binary code criteria as a starting point it becomes evident that the organisation and operation of macro-regions is inseparable from the context of differentiated integration. Generally, regionalisation becomes a specific form of differentiation mostly because the geographic proximity, the common past, the traditions and interests of the member states coincide with each other far less frequently than with the interest of the whole Union. Consequently, on the one hand, macro-regions give rational responses to the integration process by the special division of labour that deals with the functional problems of the given region, while on the other hand, their development and incorporation can lead to increasingly visible fragmentation in the EU, which may raise further obstacles to deeper integration (Koller 2012: 14).

Although macro-regional strategies have evolved as a result of the coordination of the European Commission and the member states' governments and entered into force after the decision of the European Council, their geographical extent and the participating countries represent each area of the EU. Therefore, they are neither related to the national nor to the supranational level. Their function can only be construed between these levels, in transnational context, as a sort of “Core-Europe” (Schymik

2011: 9). However, macro-region can neither be defined politically nor through international law; the “three no’s” fundamental, in principle, excludes the creation of country-specific institutional structures at EU level. So, the new forms of transnational cooperation include “soft differentiation”, which operates based on the “soft” legal tools of macro-regional strategies, especially on communication and action plans published by the Commission and on the conclusions published after meetings of the Council of Ministers and the European Council.

In this context it is worth investigating, involving the Holzinger and Schimmelfenning criteria, whether macro-regional strategies can be treated as a new form of governance or is it just the repackaging of pre-existing institutionalised transnational cooperation projects within the framework of the European Territorial Cooperation.

1 Permanent versus temporary differentiation: There is no exact time limit on implementing strategies. In addition, their content is flexible. This is shown by action plans being occasionally reviewed and amended, as necessary dictates. Here, “rolling forms of planning” is a phrase which also means that the time limit and implementation period of each action and project differ. Thus, differentiation can be considered constant.

2 Territorial versus purely functional differentiation: According to the Commission interpretation, macro-regions are created on the basis of administrative regions within the borders of the member states. Therefore, answers to issues formed on a regional basis and with the optimal “plant size” of public policies – organised in a joint strategy in order to develop territorial potentials – delineate the varying borders of functional areas. Constitutionally speaking, different public administration structures at regional level establish functional areas by changing tasks and borders based on different tasks and public policies.

3 Differentiation across nation states versus multi-level differentiation: These criteria show that differentiation permeates the whole concept of macro-regions and cannot be limited to the territory of nation states. Yet, as local and regional actors are decisive on the project level, coordination of strategy implementation is managed by institutions designated by the member state governments. Because of the constitutional-legal-political differences of the territorial actors and the different content of the strategy priorities, macro-regions are, at the same time, differentiated from within. This can be seen both in coordination and implementation.

4 Differentiation within EU treaties versus outside EU treaties: Macro-regional strategies are mainly built on the basis of strategies and public

policies falling within the EU competence, such as EU 2020, cohesion policy, Trans-European Transport Networks (TEN-T) and trans-European Energy Networks (TEN-E), agricultural and rural development, fisheries policy, environment and security policy, European Neighbourhood Policy, and other community programmes (LIFE, Horizon 2020). Although both the EUSDR and the EU Strategy for the Baltic Sea Region have a common ground and a lot of similarities, their emphasis and focus are different in terms of objectives and policy areas. This can be traced back – among others – to the different geographical features (i.e. river basin versus sea) of the strategies (Gänzle/Schneider, 2013: 81). Accordingly, they respond to different issues such as the deterioration of the environmental state of the Baltic Sea or unused potential for improved navigability and water quality for the whole territory of the EUSDR, which have recently gained importance. Concerning emerging macro-regions, in the Adriatic Ionian Region economic, social and environmental diversity, and fragmentation issues were prioritised, while in the case of the Alps the territorial, economic, and social imbalances between cities and rural areas received special attention (European Commission, 2014: 2).

5 Decision-making at EU level versus at regime level: In the development of macro-regional concepts the principle of not establishing new institutions, but instead maintaining the current ones has always played an important role. The planning and implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR) was actually built on the basis of well-established transnational institutions of which the Council of Baltic Sea States, the Helsinki Commission, the Baltic Marine Environment Protection Commission (dealing with the protection of marine environment), and the VASAB (Vision and Strategies for the Baltic Sea Region) are the most prominent in coordinating territorial development. Concerns were raised right at the beginning that giving more power to existing institutions might risk them forming a sort of “club” within the EU. In order to mitigate this risk, the European Commission has always played an important role in the coordination, monitoring, and evaluation of strategies, while decision-making falls on the European Council and the Council of Ministers – particularly the General Affairs Council. This kind of high-level decision-making, supervision, and coordination corresponds to the concept of “meta-governance” which highlights the need for the central authority to act as a “strategic enabler”, “primary organiser”, “court of appeal”, but within the existing forms of governance. The role of regional or transnational actors like CBSS remains mainly the organisation of local commu-

nication and cooperation platforms as well as managing the implementation of projects.

6 For member states only versus also for non-member states/areas outside EU territory: The member state versus non-member state relation results in further differences among the strategies. Cooperation with non-member states (Russia, Norway, Iceland) in the EUSBSR is evident, as its framework was developed ahead of the strategy. The EUSDR represents a fundamentally different approach since the participating countries are either candidates or potential candidates, not to mention the members of the European Neighbourhood Policy (ENP). Each of these countries is involved in High Level Group (HLG) activities and in the coordination of each priority objective (excluding security and prosecuting organised crime). Overall, the involvement of third countries is justified by geopolitical factors, but the objectives, power relations, and current political interests resulted in different approaches and institutional structures concerning these countries. Both EUSBSR and EUSDR can be considered as part of the EU's internal strategies. In contrast the Mediterranean and the early initiatives for establishing macro-regions in the Black Sea as well as in the Adriatic and Ionian Sea areas are more related to the External Relations, Enlargement and Neighbourhood Policy of the EU. However, inspired by the operation and experiences of the Baltic Sea Strategy and the EUSDR, the European Council gave the mandate to the European Commission in December 2012 to design a strategy for the Adriatic-Ionian macro-region before the end of 2014 (European Council, 2012).⁷

To sum up, examining the operation of the functional macro-regions within the context of differentiated integration, territorial cooperation – using it in a broad sense – has proven to be a major tool to advance territorial cohesion. It works not only in the form of coordinated planning but in a new, “place-based” form of MLG that may be named territorial governance if we use existing terminology.⁸ At first sight, it seems very similar

7 The Adriatic-Ionian macro-region will involve only EU member states and candidate or potential candidate countries, but not the countries of the ENP and only some of the members of the Union for the Mediterranean. It means that this approach does not intend to externalise the cohesion policy of the EU (Molnár, 2014: 178).

8 The term “territorial governance” has appeared in governance and in particular on MLG studies relating to the traditional governance discourses as well as in the EU ESPON programme in the interest of territorial development (Cotella, Rivolin and Santangelo, 2013: 309).

to the Type 2 version of MLG, composed of many overlapping jurisdictions that are often task-specific. However, territorial governance should be identified as a more ambitious term by addressing the need for integrating relevant policy sectors, coordinating the actions of relevant actors and institutions, mobilising stakeholder participation, as well as being adaptive to changing contexts and addressing “place-based” characteristics (Cotella, Rivolin and Santangelo, 2013: 312).

As far as the elements of the governance of macro-regional strategies are concerned – in this paper the case of the EUSDR – it seems worth clarifying the constellation of actors, institutions, and the relationships between them. This overall framework forms the basis for testing the concept of territorial governance through particular, “country-specific” analysis.

4. Catalysing territorial governance: the key drivers of the EUSDR process

The EUSDR was approved by the General Affairs Council on 13 April 2011. The formal decision of support was taken at the European Council on 24 June 2011. Following the decision, EUSDR stepped into the implementation phase, which raised the necessity of creating a special type of governance. The institutional structure based on the Action Plan clearly follows the pattern of the EUSBSR (European Commission, 2009). However, it is useful to remember what practical governance functioning means: it is the coordination of public policies. Coordination covers capacity creation, mobilisation, and various forms of problem solving and conflict management. Adaptation and learning are also part of this. As a result, in governance exercised in a perpetually changing environment there are innovative forms of coordination within a necessary “institutional consensus”.

When discussing the overall EUSDR perspectives for 2015 and beyond, it should be taken into consideration that further implementation requires both an evaluation of a “state of play” of the current governance structure as well as “next steps” towards enhanced territorial/regional development cooperation in the area.

The governance system of the EUSDR consists of three interrelated levels. Firstly, at transnational level the European Commission coordinates strategy assisted by the High Level Group (HLG) made up of official rep-

representatives from all EU Member States. Each Priority Area of the strategy is jointly coordinated by two Priority Area Coordinators (PACs) designated by participating countries (or regions), who work in consultation with the Commission, relevant EU agencies and, regional bodies. The PACs ensure the implementation of the Action Plan defined for the Priority Areas. Secondly, the National Contact Points (NCPs), mainly hosted by the respective minister of the member state, incorporate high-level officials in each participating country with the task of central coordination responsibility. Thirdly, at the “technical” and project level, thematic experts and their Steering Groups are responsible for each thematic priority or horizontal issue. Both PACs and Steering Groups play a crucial role during the implementation phase, in particular by providing platforms for debate/cooperation among stakeholders with special regard to local and regional actors – and stimulating coordination/cooperation on key issues/actions.

Based on the experience of the implementation process since 2011, which is underlined by the Priority Area Implementation Reports, a recent report by the European Commission pointed out that improvements are needed in the field of stronger political leadership and clearer responsibility at every level of government as well as greater clarity in work organisation (European Commission 2014: 3).⁹ The High Level Group should become more active in ensuring coherence between macro-regional strategies and EU actions and overall objectives. In addition the lack of regular and systematic ministerial meetings at transnational level hinders the strategic coordination and facilitating function of the NCPs. Their primary function should be to lead coordination within their national or regional government through better involvement of the thematic experts and their Steering Groups. To achieve this, clarification of the NCPs’ role in strengthening their coordination and management function should have key importance.

Flexibility for PACs to adapt their work to the specific context of the given priority area and of the partners involved has to be ensured as the scope and possibilities to cooperate on single projects differ among priority areas. Flagship project leaders are the major implementers; they monitor work processes and provide feedback on the one hand and on the other

9 As an antecedent, the General Affairs Council initiated discussions to improve governance of macro-regional strategies, and to report by end of 2014.

hand, they actively contribute to the search for cooperation partners and funding opportunities together with the NPCs and the Steering Groups. As a result, member states, non-EU member states, and regions are all involved in and responsible for the implementation of a particular project. This institutional system could ensure high levels of ownership in the course of implementation, which is complemented by the policy-level facilitator and coordination role of the European Commission. Although thematic experts and their Steering Groups are key actors in the implementation process, they still lack the necessary capacities and resources on a day-to-day basis.¹⁰

Horizontal and at the same time operative coordination is performed by the LabGroup (set up in March 2011) jointly with the INTERACT programme. Their activities are centred on the facilitation, the coordination, and the creation of the required communication surfaces. The task of the LabGroup as an informal think tank is to be the “missing link” between the PACs, the Steering Groups, and potential funding bodies (Structural Funds, Horizon 2020, LIFE 2014-2020, Instrument for Pre-Accession, European Neighbourhood Instrument, European Investment Bank, Western Balkan Investment Facility).

Looking at the emerging EUSDR governance arrangements, it still seems to be in a transitional period within which modalities of specific governance are being invented and tested. Coordination is crucial in the implementation process as it forms the link between political leadership and professional management. Currently, these functions are only partly fulfilled (European Commission 2014: 6). There is also a strong need to pay more attention to the territorial impact of the EU sectoral policies and to better involve regional and local stakeholders including representatives of civil and private sectors in implementing the strategy (Council of the European Union, 2013: 3).

Achieving better governance requires time, and a strong sense of pragmatism will help. In any case, implementation arrangements have to remain flexibly adaptable to contexts and must not be pre-defined too rigidly; they cannot be organised along the logic of funding programmes only.

10 Transnational cooperation programmes within the framework of ETC (the Danube Transnational Cooperation Programme in the case of EUSDR) will partly resolve the problem by providing institutional and capacity-building support to the NPCs and thematic experts.

5. Implementing EUSDR in national context: the case of Hungary

The commitment of Hungary towards the Strategy is indicated by the fact that the EUSDR has been endorsed during its Presidency in June 2011. According to the EUSDR Action Plan, the regulation on European Territorial Cooperation, and Hungary's own initiatives, the key institutions in charge of implementing the strategy are organised at three levels. The first level is based on the relevant ministries and its background institutions hosting the NCP, the PACs and its Steering Groups in which Hungary has a task of coordination. The second level is formed by the Danube Contact Point and its partner organisations. The third level consists of platforms of cooperation between EUSDR and the Danube Transnational Coordination Programme of the European Territorial Cooperation.

The task of the NCP is fulfilled by the Office of the EU Danube Region Strategy led by the Commissioner of the Government within the Ministry of Foreign Affairs and Trade. The priority areas are energy, water quality, and environmental risks, the coordination of which has been taken over by the Hungarian authorities. The Ministry of Foreign Affairs and Trade is responsible for Priority Area (PA) 2 (sustainable energy), while the General Directorate of Water Management (a central public administration organ within the Ministry of Interior) is responsible both for PA 4 (quality of water) and PA 5 (environmental risks). In order to coordinate the operation of the three PAs, a National Coordination Platform for the strategy has been established, including experts from Steering Groups, sectoral ministries, and the PA coordinators for PA 2, 4, 5. This platform is coordinated by the Government Commissioner, who is also responsible for all the EUSDR projects for 2014-2020. It is worth mentioning that the Ministry for National Economy – with contributions from its background institution, the Office for National Economic Planning – was in charge of preparing the Hungarian Partnership Agreement (HPA). This required additional forms of collaboration with the Government Commissioner. However, this kind of extended coordination mechanism has proven crucial because a special planning mechanism was established on behalf of the EUSDR. The Government Commissioner and his experts took part directly in the inter-ministerial working group set up to help prepare the Hungarian Partnership Agreement 2014-2020 and also in the meetings associated with its Opera-

tional Programmes (OP).¹¹ In addition, thematic meetings have been organised with the participation of experts responsible for the implementation of EUSDR as well as members of the inter-ministerial working groups established for supporting each OP.

Altogether, this centralised but rather fine-tuned working structure has been able to provide full participation for the EUSDR stakeholders in the preparation process of the HPA as well as in making permanent contacts with the relevant experts of the EUSDR.

In order to promote networking and other initiatives the so-called Budapest Contact Point was established by the European Investment Bank (EIB) and the Government of Hungary. The main aim of the BDCP is to facilitate the development of feasible and financeable transnational investment projects, speed up preparation, and assess their “bankability”. The Budapest Contact Point is a “smart tool” which aims at assigning optimal financing structures to projects via in-depth knowledge of available grants, financial instruments, and its European Investment Bank liaison. By promoting and supporting the development of transnational and integrated concepts (e.g. integrated feasibility studies for other functional regions) the Budapest Contact Point develops universal and replicable sectorial co-operation models for the benefit of similar initiatives in other parts of the EUSDR. However, at the moment there are not too many projects available, because many PACs and Steering Groups are not very active. The Budapest Contact Point is also working on the Danube Region Research and Innovation Fund but only a few countries are interested. Nevertheless, it is a promising initiative that could play the role of a “magnet” or “primary organiser” in creating professional networks.

The legislative package for the 2014-2020 programming period established a new transnational programme for the Danube region as part of the European Territorial Cooperation. Conforming to the proposition of the European Commission, the partner countries of the given programme area are setting up 15 transnational programmes within the European Territorial Cooperation. Therefore, the number of partner countries of the 2007-2013

11 Operational Programmes, according to the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020: Human Resources Development OP, Economic Development and Innovation OP, Public Administration and Services OP, Environmental and Energy Efficiency OP, Integrated Transport OP, Territorial OP, Competitive Central Hungary OP, Rural Development Programme, OP Fisheries (Ministry for National Economy, 2013).

Central European Programme – financially supported by the EU's European Regional Development Fund – increases to nine with the joining of Croatia, whereas the South-Eastern European 2014-2020 Programme continues in the following three new forms: the Danube Transnational Cooperation Programme – covering the same areas as the EUSDR, the Adriatic Ionian Strategy, and thirdly the Balkans-Mediterranean Programme in the respective areas.¹² Hungary participates in the Interreg Central Europe 2020¹³ and the Danube Transnational Programme. Consequently, since the geographically covered area is identical, the implementation tool of the EUSDR could be primarily – though not exclusively – the Danube Transnational Programme. However, its expected budget covers only 0.2% of the recourses allocated to the implementation of EUSDR.

As the areas involved in the programmes fall under different national governmental jurisdictions, the partner countries need to work within the framework of an extremely tight international cooperation. Due to its international character, the management of the transnational programmes differs significantly from the national implementation practice of the Structural Funds. The major difference lies in the separation of governmental representation and programme-management accountability. As a result, according to current EU practice, the Managing Authority does not play a strategic and decision-making role.

Therefore management of transnational cooperation programmes encompasses three different levels. The first one – the decision-making level – is constituted of representatives delegated by the respective member states at national level (for some countries at regional level). The second level, made up by the Managing Authority and the Joint Technical Secretariat, is responsible for the technical tasks of the implementation. The third level – the level for national implementation – focuses on the validation of the expenditures occurring at national level. Thus the declarations on the validation of expenditures issued at national level serve as the basis for covering the financial expenses of the project.

As for Hungary, it is significant that the Managing Authority and the Joint Technical Secretariat of the DTP were set up within the Ministry for National Economy. It offers a good opportunity to build systematic links between the EUSDR and the institutional structure of the Danube Transna-

12 For further Information: <http://www.southeast-europe.net/> (last access 12 May 2015).

13 For further information: <http://www.central2020.eu/> (last access 12 May 2015).

tional Programme, as institutions fulfilling the same functions but situated at different governance levels can easily cooperate. Consequently, the logic of the MLG carried out by both institutional systems could provide a solid ground for this linkage.

6. Concluding remarks

The Lisbon Treaty explicitly recognises the concept of territorial cohesion as a fundamental objective of the EU alongside economic and social cohesion. This implies that “territory matters” and community policies, including the objectives outlined in the Europe 2020 Strategy, should give more consideration to their territorial impact. The concept of territorial cohesion, in spite of lacking a commonly shared definition, has contributed to the birth of the new, “place-based” paradigm of development policy by reformulating the key objectives of the post-2013 cohesion policy. Tapping into under-used endogenous local assets and knowledge in all areas, this understanding is grounded in the territorial differences in the accessibility of specific resources, growth potential, and vulnerability even within the same country.

The new paradigm links to different types of regions involving new objectives, new geographical scope, new policy instruments, and enhanced coordination in institutional arrangements. Territorial cohesion also highlights the need for a flexible and functional approach, ranging from a macro-regional perspective to the metropolitan and cross-border areas in order to gain a better understanding of situations and processes at different geographical scales. The creation of macro-regions is an organic part of the new territorial paradigm, an important element of which is an integrated and functional approach that intersects public administrative borders. In this context, transnational cooperation can be regarded as a new form of governance, which strongly builds on the method of integrated approach. It requires close coordination of territorial-administrative levels and public policy sectors.

The pivotal role of coordination among different actors in the structural arrangement means that MLG is an appropriate and overarching conceptual tool to describe the vertical relations between different territorial-administrative levels, the integration across different policy sectors, and the involvement of stakeholders from different parts of society. However, there is not one MLG model that fits all. On the contrary, MLG is case and

context sensitive, depending on the topic, aim, and scope of each particular project, and it remains open to theoretical and practical innovations. So it is worth examining whether macro-regional strategies embodying several aspects of specified integration truly represent a new, innovative form of governance which can be described by the renewed concept of MLG named territorial governance. The institutional system of the EUSDR and the experiences of the implementation phase since 2011 indicate that macro-regions can be interpreted as partially overlapping interregional networks of functional units. These clearly indicate the importance of a multi-level institutional framework. This is something that should handle political leadership and ownership, coordination and management, as well as involve various partners ranging from businesses to NGOs. However, there are still many bottlenecks in professional management and coordination, both at national and macro-regional levels. Currently there exists an imbalance between the “top-down” and “bottom-up” processes to the detriment of the latter. This is because high-level political leadership is a necessary pre-condition for effective coordination and implementation. Accordingly, the recommendations of the European Council and the Commission unanimously indicate the weakness of involvement of local and territorial actors. This contrasts with the main aim of the new, “place-based” paradigm of cohesion policy. In order to counterbalance the dominant role of the European Commission and national authorities, the NCPs should better mobilise and coordinate “bottom-up” initiatives by setting up national coordination platforms as focal points to bring together governmental and non-governmental actors.

The case of Hungary indicates many similarities to the main elements of the overall picture. A new level of policy coordination has great potential, and the “top-down” governance structure for the implementation for the EUSDR seems to be working well up to now. The broad jurisdiction of the Government Commissioner reduces the expectations for PACs to do everything. The national coordination platform and the ad hoc inter-ministerial sub-committees have proven effective for ensuring good communication and cooperation between line ministries.

A “bottom-up” process has also started to involve local actors and NGOs in developing projects but in that field still many new international and national networks and coordination platforms should be created that are provided with the necessary human and financial resources. The centralised working structure has not allowed enhanced participation by civil society or local and regional stakeholders up until now. In the absence of a

proper institutionalised platform for participation, they are hardly present in the operation of the NAC and the significantly sectoral PACs. On the other hand the large majority of civil society actors lack the necessary capacity required for day-to-day effective work.

Altogether, the concept of territorial governance as a tool for the realisation of a form of territorial cohesion in which highly institutionalised, hierarchical and looser, horizontal, network-based coordination forms co-exist now seems to be a “window of opportunity”. Concerning the governance of macro-regions, an inclusive and open participation by various civil society organisations as well as local and regional authorities is needed to tackle both regional and EU-wide problems in a more effective and coordinated manner. This combined institutional system of functional macro-regions and a multilevel structure could basically change the mode and form of transnational cooperation and governance.

References

- Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (eds.) (2013): A differenciált integráció területi dimenziója: a többemeletes Európa kiépülése [The territorial dimension of the differentiated integration: establishing a multi-floor Europe], Budapest: Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College.
- Ágh, Attila/ Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (eds.) (2011): The New Horizons for the Cohesion Policy in the European Union: The Challenge of the Danube Strategy, Budapest: Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College.
- Böhme, Kai/Doucet, Philippe/Komornicki, Tomasz/Zauch, Jacek/Swiątek, Dariusz (2011): How to strengthen the territorial dimension of ‘Europe 2020’ and the EU Cohesion Policy. Report based on the Territorial Agenda 2020. Prepared at the request of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Warsaw.
- Cotella, Giancarlo/Janin, Umberto/Santangelo, Marco (2013): Transferring Territorial Governance Practices in the European Union. In: Pálné, Ilona Kovács/Scott, James/Gál, Zoltán (eds.): Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs, pp. 309-328.
- Council of the European Union (2013): Council Conclusions on the added value of macro-regional strategies. General Affairs Council meeting, Luxembourg, 22 October 2013.
- European Commission (2009): European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2009) 248 final, Brussels, 10 June 2009.

- European Commission (2010=: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020 final, Brussels, 31 March 2010.
- European Commission(2014): Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Danube Region. Brussels, 20.5.2014 COM (2014) 284 final.
- European Council (2012): European Council Conclusions. EUCO 205/12, 13-14 December 2012, Brussels.
- Committee of the Regions (2012): Your Voice on EU2020. Final Report.
- Gänzle, Stefan/Schneider, Gábor (2013): Baltic Sea Co-operation as a Model for Macro-regional Strategies in Europe? Comparing the EUSBSR and EUSDR, in: Henningsen, Bernd/Etzold, Tobias/Pohl, Anna-Lena (eds.): Political State of the Region Report 2013. Trends and Directions in the Baltic Sea Region. Published by the Baltic Development Forum, pp. 78-81.
- Holzinger, Katharina/Schimmelfennig, Frank (2012): Differentiated integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data, in: Journal of European Public Policy, Nr. 19 (2), pp. 292-305.
- Kaiser, Tamás (2013): Azeurópai területi együttműködés differenciáltformái: változó környezet, új kihívások [Differentiated forms of the European Territorial Cooperation: changing environment, new challenges], in: Ágh Attila/Kaiser Tamás/Koller-Boglárka (eds.): A differenciált integráció területi dimenziója: a többemeletes Európa kiépülése [The territorial dimension of the differentiated integration: establishing a multi-floor Europe]. Budapest: Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College, pp. 120-149.
- Koller, Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai [Club memberships in the EU. Theoretical and practical implications of the differentiated integration], Politikatudományi Szemle, No. 21 (1), pp. 32-58.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbeth (2004): Contrasting Visions of Multi-level Governance, in: Bache, Ian/Flinders, Matthew (eds.): Multi-level Governance, Oxford: Oxford University Press, pp. 15-30.
- Medeiros, Eduardo (2011): Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Lisbon University, Portugal, 2011, see: http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf (last access: 3 May 2015).
- Ministry for National Economy (Hungary) with contributions from the Office for National Economic Planning (2013): Hungarian Partnership Agreement, for the 2014-2020 programme period: Final Draft, 2 July, Budapest, 2013.
- Mendez, Carlos (2012): The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative, in: Journal of European Public Policy, Vol. 20 (5), pp. 639-659.
- Molnár, Anna (2014): Towards an EU Strategy for the Adriatic and Ionian Marco-region. In: Ágh, Attila/Kaiser, Tamás/Koller, Boglárka (eds.): 10 years after. Multi-level Governance and differentiated integration in the EU, Budapest: Blue Ribbon Research Centre, King Sigismund College, pp.176-197.

- Notre Europe (2011): 2011. Think Global-Act European. The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union, see: www.notre-europe.eu/en/tgae (last access: 3 May 2015).
- Othengrafen, Frank/Cornett, Andreas (2013): A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion, in: *European Journal of Spatial Development*, October, see: [www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed53.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed53.pdf) (last access: 3 May 2015).
- Pálné, Ilona Kovács/James Scott/ Gál, Zoltán (eds.) (2013): *Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute*. Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Pécs.
- Philippe, Doucet/Böhme, Kai/Zaucha, Jacek (2014): Eu territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration, in: *European Journal of Spatial Development*, January, see: www.nordregio.se/Global/EJSD/debate201401.pdf (last access: 3 May 2015).
- Priority Area Implementation Reports, June 2012, see: www.danube-region.eu/pages/reports (last access: 3 May 2015).
- Priority Area Implementation Reports, June 2013, see: www.danube-region.eu/pages/reports (last access: 3 May 2015).
- Priority Area Implementation Reports, June 2014, see: www.danube-region.eu/pages/reports (last access: 3 May 2015).
- Regulation on Territorial Cooperation (2013): Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal, *Official Journal of the European Union*, 20 December.
- Rodrigues, Duarte (2011): Integrated approach: from common myths to right balances. In: Polish Presidency of the Council of the EU: Seminar on Territorial Dimension of Development Policies, Seminar Papers and Proceedings, 18-19 July, Ostróda, Poland, pp. 99-105.
- Schymik, Carsten (2011): *Blueprint for a Macro-Region. EU Strategies for the Baltic Sea and Danube Regions*, SWP Research Paper, RP 10, Berlin.

Die Alpen als Laboratorium für grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ und die makroregionale Strategie für den Alpenraum¹

Greta Klotz, Martina Trettel²

Die Alpen [sind] einer der größten zusammenhängenden Naturräume Europas und ein durch seine spezifische und vielfältige Natur, Kultur und Geschichte ausgezeichneter Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Erholungsraum im Herzen Europas (Alpenkonvention 1995, Präambel).

1. Grenzüberschreitende Kooperationsformen im Alpenraum: Quo vadis?

Der Alpenbogen ist ein geografischer Raum, der über nationale Grenzen hinausgeht. Dieser Kontext erlaubt es, gemeinsame Herausforderungen zu definieren, denen Staaten und Regionen durch die Umsetzung von europäischen grenzüberschreitenden Instrumenten mit dem Ziel der territorialen Kohäsion effektiv und effizient begegnen können. Das Ziel des territorialen Zusammenhalts unter den EU-Mitgliedstaaten wurde durch den Vertrag von Lissabon zu den Grundsätzen der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion explizit hinzugefügt. Verankert wurde das Ziel durch Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und Artikel 174 des Ver-

-
- 1 Inhalte und Argumente des vorliegende Artikels wurden bereits im Artikel "Grenz-überschreitende Zusammenarbeit im Alpenraum: Wechselwirkung zwischen EU-SALP und EVTZ?" in European Diversity and Autonomy Papers EDAP 02/2016, Europäische Akademie Bozen im Februar 2016 veröffentlicht. Der hier abgedruckte Artikel beruht auf einem Vortrag auf der Konferenz „Die EU-Donauraumstrategie auf dem Prüfstand: Erfahrungen und Perspektiven im Oktober 2013 an der Andrassy Universität Budapest.
 - 2 Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts wurden Kapitel 1 und 4 von beiden Autorinnen gemeinsam verfasst, Kapitel 2.1. und 3.2 von Martina Trettel, Kapitel 2.2, 3.1 und 3.3 von Greta Klotz. Der Beitrag berücksichtigt Ereignisse bis einschließlich Dezember 2014.

trages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).³ Besondere Aufmerksamkeit soll dabei ländlichen, vom industriellen Wandel betroffenen sowie benachteiligten Gebieten, wie Insel-, Grenz- oder Bergregionen, geschenkt werden. Diese Ziele wurden erstmals mit der Kohäsionspolitik 2007–2013 verwirklicht. Konkret versteht die EU unter dem europäisch-territorialen Zusammenhalt die Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit durch gemeinsame lokale und regionale Initiativen, die Stärkung der transnationalen Zusammenarbeit sowie den Aufbau der interregionalen Kooperation (EU-Verordnung Nr. 1083/2006). Für die Umsetzung dieser Ziele wendet die Europäische Union in ihrer Regionalpolitik diverse Instrumente, Förderprogramme und Strategien an. Der vorliegende Beitrag erörtert zwei solcher Formen der Zusammenarbeit am Beispiel des Alpenraums.

Zum einen hat die EU mit der Verordnung Nr. 1082/2006 das rechtliche Instrument des „Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) geschaffen, das die grenzüberschreitende Kooperation zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften und öffentlichen Einrichtungen ermöglicht bzw. erleichtern soll. Zum anderen wurde mit der makroregionalen Strategie für den Ostseeraum im Jahr 2009 erstmals eine neue Form der europäischen transnationalen Kooperation eingeführt, mit deren Hilfe staatsübergreifende Herausforderungen eines bestimmten geografischen Gebiets gemeinsam koordiniert und dadurch effizienter gelöst werden sollen. Beide Konzepte – der EVTZ und die makroregionale Strategie – basieren auf der Grundidee, die territoriale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen lokalen, regionalen und nationalen Gebietskörperschaften und Akteuren zu unterstützen. Trotz dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich die beiden Kooperationsinstrumente in Form, Struktur und Inhalt maßgeblich. Während es sich bei der makroregionalen Strategie um ein politisches Rahmenkonzept ohne eigene finanzielle Mittel handelt, durch welches keine neuen Institutionen oder Rechtsvorschriften von Seiten der EU geschaffen werden, basiert das Instrument des EVTZ auf einer stabilen rechtlichen Grundlage. Der Verbund verfügt über Rechtspersön-

3 Im Vertrag heißt es, dass die Union „den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ fördert bzw. „weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts [entwickelt und verfolgt], um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.“

lichkeit, hat eigene Handlungsorgane, eine Satzung sowie ein jährliches Budget.

Für diesen theoretischen Rahmen und die beiden genannten Herangehensweisen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bietet sich der Alpenraum⁴, der sieben Staaten und eine Vielzahl von Regionen miteinander vernetzt, als ein in sich geschlossener Raum und damit als interessantes Beispiel an. Im Alpenraum war grenzüberschreitende Zusammenarbeit schon lange vor den Diskussionen zu einer makroregionalen Strategie ein Thema. Die Kooperation zwischen alpinen Regionen und Staaten basiert auf langjähriger Tradition, die wiederum auf gemeinsamen Herausforderungen gründet. Mit der Arbeitsgemeinschaft „Arge Alp“ begann schon in den 1970er Jahren die Zusammenarbeit zwischen Regionen aus Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz. Heute existiert im Alpenraum eine Vielzahl von grenzüberschreitenden Initiativen und Netzwerken, die von Politik, Wissenschaft, Verwaltung oder Zivilgesellschaft forciert und getragen werden.⁵ Eines der bedeutendsten Kooperationsinstrumente im Alpenbogen ist die „Alpenkonvention“⁶, ein internationales Abkommen zum Schutz, Erhalt und zur Entwicklung der Alpen, in dem die Alpenstaaten und die EU rechtlich miteinander verbunden sind. Die Vertragspartner der Alpenkonvention kooperieren seit über 20 Jahren in einer Vielzahl von Bereichen, u. a. Bodenschutz, Naturschutz, Energie, Verkehr und Berglandwirtschaft. Ebenso ist eine der wichtigsten Interessenvertreter im Alpenraum die in mehreren Ländern agierende internationale Alpenschutzkommission „CIPRA“, die sich für den Schutz der Alpen einsetzt. Daneben existiert mit dem Programm *Alpine Space* ein europäisches räumliches Kooperationsprogramm nur für das Alpengebiet. Von 2007 bis 2013 flos-

4 Der „Alpenraum“ umfasst die sieben Staaten um den Alpenbogen, das höchste Gebirge Europas (Frankreich, Italien, Deutschland, Österreich, Slowenien, die Schweiz und Liechtenstein) und 48 Regionen. Gemäß den Kriterien des EU-Programms „Alpine Space“ besteht der Alpenraum aus einer Fläche von ca. 390.000 km² mit rund 70 Millionen Einwohnern. Die Alpenkonvention umfasst hingegen nur das „Kerngebiet“ des Alpenbogens (190.600 km²), ohne umliegende Metropolen.

5 Als Beispiele können „Allianz in den Alpen“ (Zusammenschluss von Gemeinden), „ALPARC“ (Netzwerk Alpiner Schutzgebiete) oder „Club Arc Alpin“ (Dachverband von Bergsportverbänden) genannt werden.

6 Die Alpenkonvention ist ein internationales Abkommen, das im Jahr 1995 ratifiziert wurde. Details und Informationen siehe unter: <http://www.alpconv.org/pages/default.aspx> (Stand: 2. Mai 2014).

sen dadurch 130 Millionen Euro in transnationale Projekte von sieben Alpenstaaten.⁷

Im Alpenraum wurden in den vergangenen Jahren aber auch Kohäsionsinstrumente der EU umgesetzt. Es existieren vier Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit: einer zwischen zwei öffentlichen Naturparks⁸ und drei zwischen subnationalen Gebietskörperschaften.⁹ Der erste EVTZ im Alpenraum wurde im Jahr 2011 nach jahrzehntelangen Konflikten und eingeschränkter grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen dem österreichischen Bundesland Tirol und den beiden italienischen Autonomen Provinzen Südtirol und Trentino gegründet: die Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino. Erst damit erhielt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den drei Gebieten, die auf eine gemeinsame Geschichte als Grafschaft Tirol im Habsburgerreich bis zum Ersten Weltkrieg zurückblicken, eine rechtliche und solide Grundlage. Für die Zusammenarbeit entlang der Brennergrenze eröffneten sich damit neue Möglichkeiten, insbesondere da die drei Mitglieder des EVTZ mit legislativen Kompetenzen ausgestattet sind. Schon seit 2010 setzen sich die Regionen des Alpenraums – darunter auch Tirol, Südtirol und Trentino – auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene stark für die Schaffung einer makroregionalen Strategie für das Territorium der Alpen ein. Im Dezember 2013 ersuchte der Europäische Rat schließlich die Kommission, „unter Hinweis auf seine Schlussfolgerungen vom Juni 2011 und die Schlussfolgerungen des Rates über den Mehrwert makroregionaler Strategien vom Oktober 2013“ (Europäischer Rat 2013) in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bis Juni 2015 eine makroregionale Strategie für den Alpenraum auszuarbeiten.

Die folgenden Ausführungen analysieren die beiden Kooperationsformen EVTZ und makroregionale Strategie und erörtern anhand zweier konkreter Beispiele deren Verhältnis zueinander. Seit 2011 ist die grenzüber-

7 Nähere Infos siehe: <http://www.alpine-space.eu/home> (Stand: 2. Mai 2014).

8 Der EVTZ „Parc européen/Parco europeo Alpi Marittime – Mercantour“ besteht aus einem französischen und einem italienischen Naturpark.

9 Die „Euregio senza confini – ohne Grenzen“ (zwischen dem österreichischen Land Kärnten und den beiden italienischen Regionen Veneto und Friaul-Julisch-Venetien), der EVTZ „GO“ (zwischen der italienischen Gemeinde Gorizia und den zwei slowenischen Gemeinden Mestna občina Nova Gorica und Občina Šempeter-Vrtojba) sowie der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ (zwischen dem österreichischen Bundesland Tirol und den beiden autonomen italienischen Provinzen Südtirol/Alto Adige und Trentino).

schreitende Zusammenarbeit zwischen den alpinen subnationalen Gebieten Tirol, Südtirol und Trentino durch einen EVTZ institutionell gefestigt. Die Umsetzung der makroregionalen Strategie für den Alpenraum könnte für diese Kooperation nun die Einleitung einer neuen Entwicklungsstufe bedeuten. Von besonderem Interesse ist, was die beiden genannten Kooperationsinstrumente unterscheidet und in welcher Form sie in Zukunft miteinander interagieren können. Für das Territorium der Europaregion und die drei Gebietskörperschaften Tirol, Südtirol und Trentino ergeben sich daraus mehrere Fragen: Inwiefern kann die makroregionale Strategie für den Alpenraum die bestehende institutionelle Kooperation im Brennerraum beeinflussen? Kann die makroregionale Strategie als thematische Leitlinie für die Tätigkeiten des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ dienen? Und umgekehrt: In welcher Form und in welchem Ausmaß kann der EVTZ die makroregionale Strategie in ihrer Umsetzung unterstützen? Der Beitrag beleuchtet die zwei Kooperationsinstrumente und deren Grundlagen erst allgemein und dann im Hinblick auf die beiden genannten Fallbeispiele. Abschließend wird der (mögliche) Einfluss der makroregionalen Strategie auf die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Tirol, Südtirol und Trentino diskutiert, sowie aufgezeigt, in welcher Form sich die beiden Kooperationsformen ergänzen können.

2. Ein Vergleich der beiden europäischen grenzüberschreitenden Kooperationsformen – Inhalt, Ziele und Mehrwert

2.1 Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit

Seit der EU-Verordnung Nr. 1082/2006 ist das Instrument des Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation, um das Ziel der territorialen Kohäsion auf europäischer Ebene zu verwirklichen (Engl/Zwilling 2013; Engl/Woelk 2011) und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften auf nationaler, regionaler sowie lokaler Ebene und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zu institutionalisieren. Das Instrument besitzt europäische Rechtspersönlichkeit (Art. 1, Abs 3 EVTZ-VO; Obwexer 2011: 47 ff.). Eine Reform der Verordnung im Jahr 2013 (VO Nr. 1302/2013) half den Institutionalisierungsprozess eines EVTZ einfacher und flexibler zu gestalten: Die neue Verordnung hat u. a. den innerstaatlichen Autorisierungsprozess, der für die Schaffung eines EVTZ

Voraussetzung ist, modifiziert und die vorgeschriebenen Ziele, die ein EVTZ haben kann, erweitert.

Wie jede Verordnung, gemäß Art. EUV, ist auch die EVTZ-Verordnung in ihrem Inhalt verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat (Obwexer 2011: 48). Dennoch müssen die Staaten zu ihrer innerstaatlichen Durchführung eigene Vorschriften erlassen, um die allgemein formulierten europäischen Bestimmungen praktisch umzusetzen (Art. 16 EVTZ-VO; Greco/Marchesi 2011: 93 ff.; Engl 2014). Die Rechtsquellen, die einen EVTZ regulieren, bestehen aber nicht nur in der europäischen Verordnung und den staatlichen Durchführungsbestimmungen. Die Verordnung sieht vor, dass für die Gründung eines EVTZ auch der Erlass zweier „interner“ Rechtsakte notwendig ist: eine Übereinkunft und ein Statut (Art. 8, 9 EVTZ-VO; Mascali 2010). Es handelt sich daher um ein Rechtsinstrument des „integrierten öffentlichen Rechts“, d. h. eine Bündelung von Rechtsquellen, da sich der EVTZ nicht nur auf primäres und sekundäres Unionsrecht stützt, sondern auch auf die nationale Gesetzgebung sowie die jeweilige eigene Satzung und Übereinkunft (Palermo 2011: 118 f.).

Die EU-Verordnung regelt die Grenzen, innerhalb derer sich die Aufgaben eines EVTZ befinden müssen, wobei die spezifischen Aufgaben von den Mitgliedern selbst in der Übereinkunft definiert werden (Art. 8 EVTZ VO). Laut Verordnung soll ein EVTZ zur Erleichterung und Förderung der territorialen Zusammenarbeit, zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union sowie zur Überwindung der Hindernisse im Binnenmarkt beitragen (Art. 7 EVTZ-VO). Darüber hinaus müssen die festgelegten Aufgaben des EVTZ „[...] in den Zuständigkeitsbereich jedes Mitglieds fallen [...]“. Das bedeutet, dass die Mitglieder des EVTZ nur in den Kompetenzbereichen tätig werden dürfen, die in der jeweiligen nationalstaatlichen Rechtsordnung zugeordnet sind. Demzufolge sind die Aufgaben eines EVTZ beschränkt (Happacher/Obwexer 2010), wobei vom Staat genehmigte Ausnahmen möglich sind. In der Praxis wird ein EVTZ durch Projekte in vielen verschiedenen Bereichen tätig: Gesundheit, wirtschaftliche Entwicklung, Kultur, Jugend, Bildung, Forschung und Innovation, Umwelt. Im Jahr 2012 kennzeichneten ein Drittel der EVTZ in Europa kleine Partnerschaften auf lokaler Ebene, die sich vor allem auf soziale und wirtschaftliche Tätigkeiten beschränkten.

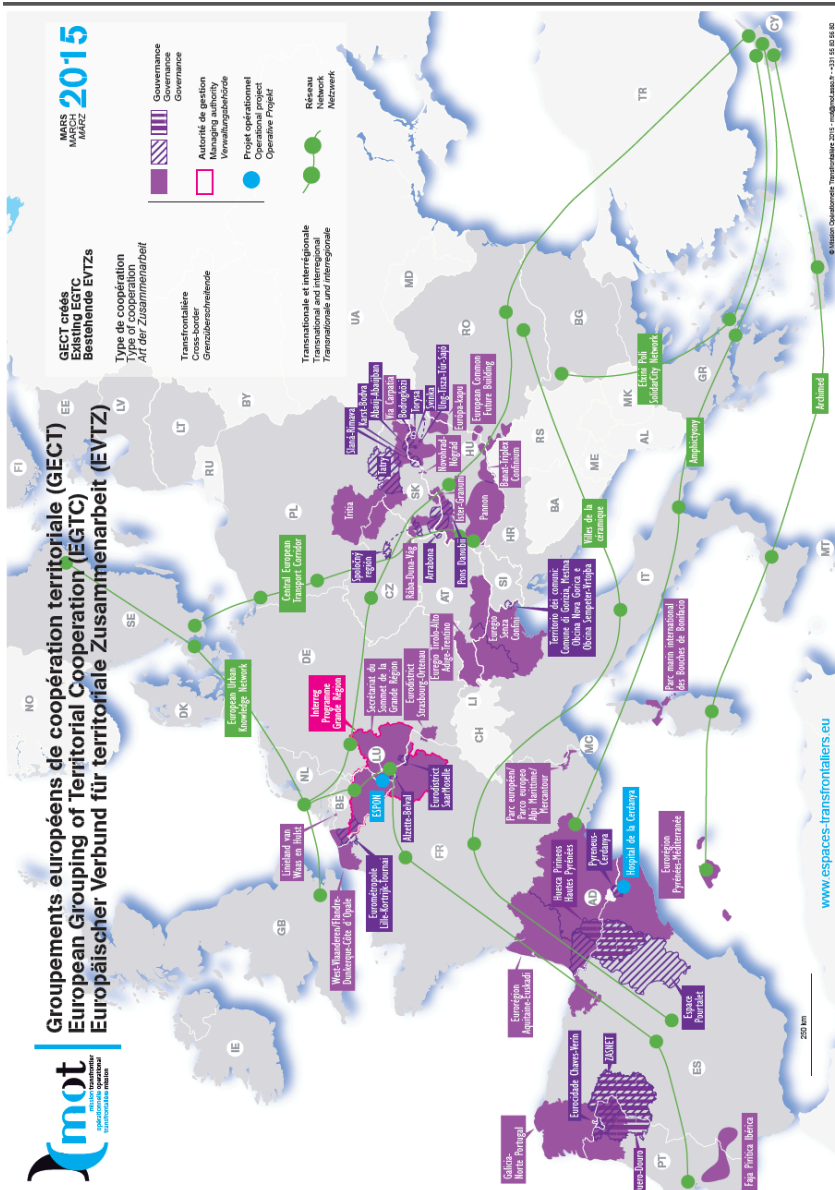


Abbildung 1: Quelle http://www.espaces-transfrontaliers.org/uploads/tx_tmswmotressources/map/Carte_GECT_Europe_01.pdf (Stand 1. März 2015)

Seit seiner Einführung im Jahr 2006 ist der EVTZ bereits häufig zur Anwendung gekommen, woraus das Potential des Instruments deutlich wird. Tatsächlich gibt es in der Europäischen Union heute¹⁰ mehr als 40 EVTZ (siehe Abbildung 1).

Die vielfache Umsetzung des EVTZ und dessen Erfolg unterstreichen die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit innerhalb der Union. Auf der einen Seite ist der EVTZ für Grenzgebiete in der EU ein Anreiz zu mehr Zusammenhalt und Harmonisierung mit den Nachbarregionen. Auf der anderen Seite handelt es sich gleichzeitig auch um ein Instrument, welches den Austausch und die Beziehungen zu Nicht-EU-Ländern fördern kann.

Gemäß europäischer Gesetzgebung ist das Ziel eines EVTZ, die grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit seiner Mitglieder zu erleichtern und zu fördern. Daher hat die EU eine grenzübergreifende Struktur mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, die nicht nur an nationale Institutionen und Rechtsquellen gebunden ist, sondern öffentlichen transnationalen Gebietskörperschaften erlaubt, mit EU-Institutionen sowie nationalen, europäischen und nicht-europäischen Behörden ohne staatliche Vermittler zu interagieren. Diese können somit transnational kooperieren, auch ohne die jeweiligen Nationalstaaten in die Kooperation direkt zu involvieren.

Das Instrument des EVTZ, wie auch das Konzept der makroregionalen Strategie, sind klare Beispiele des multilevel governance¹¹ Ansatzes, dem die EU in den letzten Jahrzehnten große Bedeutung beimisst.¹²

Innerhalb des EVTZ wird der Ansatz der multilevel governance dann besonders deutlich, wenn man sich die Heterogenität seiner Mitglieder ansieht: Gemäß Artikel 3 EU-VO können sowohl Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften auf nationaler Ebene wie auch lokale und regionale Gebietskörperschaften und sogar öffentliche Unternehmen Mitglied eines

10 Stand: März 2015.

11 Der Ausschuss der Regionen definiert das Prinzip der multilevel governance als “ [...] principle [...] based on coordinated action by the EU, the Member States and regional and local authorities according to the principles of subsidiarity and proportionality and in partnership, taking the form of operational and institutionalised cooperation in the drawing-up and implementation of the European Union's policies” (Ausschuss der Regionen 2012).

12 Zum Thema grenzüberschreitende Zusammenarbeit und multilevel governance vgl. Palermo 2012, 81 ff.; zum Begriff der multilevel governance vgl. Piattoni 2010.

EVTZ werden. Durch diese in der Verordnung genannten Subjekte wird die Heterogenität der öffentlichen Körperschaften, die Teil eines EVTZ sein können sowie die weit gefasste Interpretation dieses Konzepts augenscheinlich. Die Besonderheit dabei ist, dass Mitglieder, die diverse Komponenten der Gesellschaft (institutionell, sozial, ökonomisch usw.) widerspiegeln und sich im Hinblick auf Kompetenzen, Regierungsebene und Rechtsnatur unterscheiden, in Form eines EVTZ eine gemeinsame Institution gründen können, in der sie autonom als eigene Rechtsperson interagieren. Diese Grundsätze machen aus dem EVTZ ein echtes Experiment der institutionellen Architektur: Subjekte, die gemeinsam eine Institution gründen, entwickeln grenzüberschreitende Beziehungen, ohne direkte Einwirkung nationaler oder supranationaler Autoritäten (Palermo 2011: 117 ff.). Der EVTZ kann dadurch als ein bottom-up-Instrument bezeichnet werden: Es liegt nämlich an den einzelnen Körperschaften, ob sie die von der EU zur Verfügung gestellte Struktur benutzen möchten, um den grenzüberschreitenden Herausforderungen zu begegnen oder nicht.

Art. 10 der EVTZ-VO („Aufbau des EVTZ“) setzt fest, aus welchen Organen ein EVTZ bestehen soll. Die Norm sieht eine Versammlung und einen Direktor vor. Demnach soll erstere aus Vertretern der Mitglieder des Verbunds bestehen, die Person des Direktors den EVTZ hingegen vertreten und für ihn handeln. Darüber hinaus können die jeweilige Übereinkunft und die Satzung eines EVTZ weitere Organe vorsehen, wobei deren Befugnisse und Aufgaben in den genannten Akten eindeutig festgelegt sein müssen. Der Vergleich zeigt, dass die Mehrheit der existierenden EVTZ mehr als zwei Organe vorsieht und die Struktur somit den eigenen Notwendigkeiten anpasst.¹³

Die Organe eines EVTZ sind es auch, die über dessen Finanzmittel bzw. das jährliche Budget entscheiden. Für die finanzielle Ausstattung eines EVTZ bestehen zwei Möglichkeiten: Einerseits kann ein EVTZ durch die Umsetzung von kofinanzierten Programmen und Projekten der EU finanziert werden (Art. 7 Abs. 3 EVTZ VO; Obwexer 2011: 61). Tatsächlich wurde der EVTZ anfänglich mit der Grundidee geschaffen, grenzüberschreitende Projekte vor allem durch bestehende Strukturfonds umzuset-

13 Zum Beispiel verfügt der sehr heterogene EVTZ „Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai“, der aus vier französischen und sieben belgischen Gebietskörperschaften besteht, über eine Versammlung, eine Geschäftsstelle, einen Präsidenten, operative Dienststellen, eine Konferenz der Bürgermeister und ein Bürgerschaftsforum (vgl. Engl/Woelk 2011: 32).

zen. So gehören zu den Aufgaben des EVTZ auch die Durchführung von grenzüberschreitenden Programmen oder Projekten, die durch den Europäischen Sozialfonds oder den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung finanziert werden. Andererseits kann ein EVTZ aber auch durch seine Mitglieder direkt finanziert werden. Die zwei genannten Finanzierungsmöglichkeiten müssen sich nicht ausschließen und können auch gleichzeitig Anwendung finden. Obwohl der EVTZ eigentlich als Instrument für die Implementierung von europäischen Programmen geschaffen wurde, werden die meisten Verbünde in Europa zusätzlich auch von ihren Mitgliedern finanziert. Jeder EVTZ muss seine Einnahmen und Ausgaben in einem jährlichen Haushaltsplan festlegen, der von der Versammlung verabschiedet wird (Obwexer 2011: 61). Die Struktur und die Höhe des Haushalts hängen mitunter davon ab, wie viele Aufgaben ein EVTZ erfüllt, bzw. in wie vielen Kompetenzfeldern er agieren darf. Auch eine politische Prägung kann sich auf den Finanzrahmen auswirken, wie wir am Fallbeispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino sehen werden. Ein Drittel der EVTZ, die im Jahr 2012 bestanden, verfügte über ein eher bescheidenes Budget von bis zu 75.000 Euro (EGTC Monitoring Report 2012: 88).

Im Hinblick auf die territoriale und transnationale Zusammenarbeit innerhalb der Union handelt es sich beim EVTZ um ein vielversprechendes rechtliches Instrument, das für die involvierten Gebiete und Akteure eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten eröffnet. In weniger als zehn Jahren wurde ersichtlich, dass durch die Implementierung des EVTZ die grenzüberschreitende Entwicklung eines Gebiets sehr wohl unterstützt werden kann.

2.2 Das Konzept der makroregionalen Strategie

Im Jahr 2009 beschloss der Europäische Rat, anknüpfend an die Mitteilung der Kommission, die erste makroregionale Strategie in der EU (*EU Strategy for the Baltic Sea Region*).¹⁴ Schon im Jahr 2011 folgte eine Stra-

14 Die Strategie, welche die territoriale Entwicklung und die transnationale Kooperation im Ostseeraum fördern soll, bezieht sich auf acht EU-Mitgliedstaaten und drei Nicht-EU-Staaten, hat drei breit gefasste Ziele und beinhaltet spezifische Prioritätsbereiche. Die Ziele der Strategie sind: Bewahrung der Ostsee, Anbindung der Region, Steigerung des Wohlstands. Für Details zur Ostseeraum-Strategie siehe

ategie für den weit größeren Donaauraum (*European Union Strategy for the Danube Region*).¹⁵

Grundgedanke des Konzepts der makroregionalen Strategien ist die Definition und darauf folgend die Koordination von staatsübergreifenden Zielen für einen – von gemeinsamen Herausforderungen geprägten – geografischen Großraum, um diese, gemäß Subsidiaritätsprinzip, effizienter und innerhalb eines von der EU getragenen Rahmen bewältigen zu können. Anders als der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit verfügen makroregionale Strategien über keine eigene rechtliche Basis im EU-Recht. Das Konzept ist durch so genannte „Drei Neins“ gekennzeichnet. Es basiert auf der Voraussetzung, dass mit der Implementierung der Strategien keine neuen EU-Institutionen, keine zusätzlichen EU-Finanzmittel und keine neuen EU-Gesetze geschaffen werden. Hingegen sollen makroregionale Strategien bereits bestehende Synergien ausschöpfen: durch die bessere Implementierung der Rechtsvorschriften, die optimale Nutzung von finanziellen Ressourcen und existierenden Institutionen (Rat der Europäischen Union 2013).

Wie aufgezeigt, kann ein EVTZ auf Initiative von Gemeinden, Regionen, Staaten oder anderen Institutionen errichtet werden, wogegen die Makroregion ein Konzept ist, das erst von der EU als solches klassifiziert werden muss, bevor eine gemeinsame Strategie ausgearbeitet werden kann. In einem Diskussionspapier von 2009 definiert der damalige EU-Kommissar für Regionalpolitik Pawel Samecki eine Makroregion als „an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges“ (Samecki 2009: 1). In ihrer Mitteilung zur Strategie für den Ostseeraum beschreibt es die Kommission ähnlich: „ein Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen.“ (Europäische Kommission 2009: 6). Ostsee- und Donaauraumstrategie zeigen, dass sich die Prioritäten der jeweiligen Strategien auf spezifische Notwendigkeiten der ein-

offizielle Homepage: <http://www.balticsea-region-strategy.eu/> (abgerufen am 2. Mai 2014).

- 15 Diese Strategie betrifft neun EU- und fünf Nicht-EU-Staaten, besteht aus vier thematischen Säulen und elf Schwerpunktbereichen. Für Details zur Donaauraum-Strategie siehe offizielle Homepage: <http://www.danube-region.eu/> (abgerufen am 2. Mai 2014).

zelnen Regionen konzentrieren, die Grundpfeiler aber dennoch Ähnlichkeiten aufweisen (Schymik 2011: 15).

Die makroregionalen Strategien sind zwar ein neues europäisches Kooperationsinstrument, können aber als Kontinuität früherer Initiativen der EU zur territorialen Entwicklung gesehen werden (Dubios 2009: 21). Der makroregionale Ansatz unterstreicht, dass die Regionalpolitik der EU nun in einen größeren interregionalen und transnationalen Kontext gebettet wird (Staudigl 2013: 67). Der große Vorteil besteht dabei darin, einzelne Akteure, Institutionen und Ressourcen zu bündeln und sie auf gemeinsame direkte Ziele auszurichten (Berionni 2012: 737 f.). Mehrere Institutionen der EU beschäftigten sich im Jahr 2013¹⁶ intensiv mit dem Mehrwert von makroregionalen Strategien und kamen zu dem Schluss, dass diese den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt in der Union fördern können. Als zentraler Vorteil gilt die Definition von gemeinsamen Herausforderungen und Zielen sowie die Konzentration auf dieselben (Dubois 2009: 9). Im bereits zitierten Diskussionspapier der Kommission werden eben diese *Constraints* als erfolgsweisender Faktor genannt. Die häufig kritisierte Beschränkung der Strategien sollte von den Akteuren demnach dazu genutzt werden, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren – nämlich die Ausschöpfung von bestehenden Strukturen und Ressourcen (Samecki 2009: 8). Ausgehend von den Europäischen Institutionen genannten Grundsätzen haben makroregionale Strategien großes Potential, um die territoriale Kooperation innerhalb der EU voranzubringen. In erster Linie dienen sie als strategisch langfristiges Konzept in einem definierten Gebiet. Als eine Art Basis sozusagen, von der ausgehend grenzüberschreitend notwendige *policies* und in einem zweiten Schritt dann konkrete Lösungsvorschläge definiert werden. Hinzu kommt, dass die existierenden Strategien auch Nicht-EU-Staaten miteinbeziehen und somit das jeweilige Gebiet nicht nur innerhalb der Union weiterentwickeln können (Rat der Europäischen Union 2013: 2 f.). Als ein weiterer Nutzen kann ihr Beitrag zur Umsetzung der gesamten EU-Politik angeführt werden: „Makroregionale Strategien sind regionale Bausteine für eine EU-weite Politik [...]“ (Europäische Kommission 2013: 5).

16 Siehe Literaturverzeichnis: Schlussfolgerungen des Rates zum Mehrwert makroregionaler Strategien, Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien, Stellungnahme des Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien.

Neben diesem theoretischen Mehrwert sind für Erarbeitung und Umsetzung jedoch die involvierten Akteure ausschlaggebend. Dies ist im Hinblick auf den Alpenraum, wo viele potentielle Akteure vorhanden sind, von besonderem Interesse. Nicht zuletzt deshalb spielt das Thema der makroregionalen Governance bei der Ausarbeitung der Strategien eine wesentliche Rolle und ist für alle Beteiligten eine Herausforderung (vgl. Europäische Kommission 2014). Wissenschaft und Verwaltung unterstreichen die Wichtigkeit der Beteiligung von politischen Akteuren aller Regierungsebenen, aber auch die Notwendigkeit mit Interessensvertretern aus Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zusammenzuarbeiten. Die Organisationsstruktur der existierenden makroregionalen Strategien ist relativ komplex. Die Donaoraumstrategie hat beispielsweise drei Entscheidungsebenen und zahlreiche involvierte Akteure, u. a. Koordinatoren der einzelnen Prioritätsbereiche, nationale Kontaktpunkte oder Lenkungsgruppen (Sielker 2011: 39). Anders als bei einem EVTZ ist sowohl bei der Erarbeitung wie auch der Umsetzung der makroregionalen Strategie die EU – in Form von Rat und Kommission – direkt beteiligt. Zentraler Akteur ist dabei die Generaldirektion Regionalpolitik, welche die Strategie und deren Aktionen plant, die Umsetzung überwacht und koordiniert sowie die Mitgliedstaaten bei der Durchführung unterstützt.

Makroregionale Strategien sind nicht nur ein Kooperationsinstrument für Mitgliedstaaten, vielmehr ist – im Sinne der multilevel governance – das Zusammenspiel von diversen Regierungsebenen und Akteuren eines Gebiets gefragt, denen sie allen als strategische Leitlinie gelten soll. Klar ist, dass für die Umsetzung einer solchen Strategie und deren langfristigen Erfolg vor allem der Rückhalt bei den subnationalen Körperschaften, beginnend bei den Gemeinden, gefragt ist. In diesem Sinne verweist der Europäische Rat auf die Notwendigkeit der Eigenverantwortlichkeit auf allen Regierungsebenen (Rat der Europäischen Union 2013: 4). Im Idealfall können makroregionale Strategien die langfristige Entwicklung eines Großraums vorantreiben. Die Kommission verweist auf die hohe Anzahl von Projekten, die im Ostsee- und Donaoraum mithilfe der Strategien initiiert bzw. angetrieben wurden (Europäische Kommission 2013: 4). Carsten Schymik, der den „Modellversuch Makroregion“ untersucht hat, meint das Konzept habe Potential, die Umsetzung sei aber nicht frei von Män-

geln¹⁷ und durch die „drei Neins“ beschränkt (Schymik 2011: 10, 29). Wie erwähnt könnten jedoch genau diese Beschränkungen dazu beitragen, bestehende Ressourcen effizienter auszuschöpfen. Im Alpenraum sind genügend Ressourcen und Akteure vorhanden die koordiniert durch eine gemeinsam getragene Strategie und staatsübergreifendes Handeln mit Sicherheit zur nachhaltigen Entwicklung der Region beitragen können – wenn sie richtig eingebunden werden.

3. Von der Theorie zur Praxis: Fallbeispiele aus dem Alpenraum

3.1 Die Geschichte der grenzüberschreitenden Kooperation im Brenneraum

Die grenzüberschreitende Kooperation im Brenneraum und die Institutionalisierung bis hin zum EVTZ sind das Ergebnis einer mitunter konfliktbeladenen Entwicklung, obwohl der politische Wille zur Zusammenarbeit schon Anfang der 1990er Jahre konkrete Gestalt annahm. Historisch betrachtet und insbesondere in ökonomischer Dimension, kann die Zusammenarbeit zwischen dem Trentino, Südtirol und Tirol bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges zurück datiert werden (siehe Pariser Vertrag 1946, Accordino 1949). Darauf folgten mehrere Kooperationsphasen, die parallel zur Europäischen Integration bzw. der europäischen Regionalisierung vonstatten gingen (Palermo/Woelk 2005; Engl/Zwilling 2008). Während die Zusammenarbeit zwischen den drei Territorien in den 1970er und 1980er Jahren, unter anderem im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer „Arge Alp“, noch informell war, wurden die politischen Anstrengungen in den 1990ern intensiviert und der Wunsch nach einer institutionalisierten Zusammenarbeit stärker. Ein Beleg dafür sind die ab 1991 alle zwei Jahre stattfindenden gemeinsamen Treffen der Landtage von Tirol, Südtirol und dem Trentino (der so genannte „Dreier-Landtag“). In dessen Rahmen wurde 1993 beschlossen, die grenzüberschreitende Kooperation zwischen den drei Territorien zu konkretisieren: Die jeweiligen Landesregierungen wurden beauftragt, konkrete Modalitäten für eine Eu-

17 Auch andere Autoren verweisen auf die Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung einer makroregionalen Strategie beachtet werden müssen. So bestehen beispielsweise laut Dubois (2009) mehrere potentielle Spannungsfelder, die es zu beachten gilt.

roparegion auszuarbeiten (Pallaver 2005: 500 ff.). Eine formelle grenzüberschreitende Zusammenarbeit war damals allerdings noch mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert. So stand dem Projekt insbesondere dessen ideologische Konnotation im Weg. Vor allem in Südtirol, das seit 1919 Teil der Italienischen Republik und seit 1948 eine Autonome Provinz war, waren in den 1980ern politische Kräfte am Werk, die im Projekt der Europaregion eine neue Möglichkeit sahen, die Trennung der 1918 geteilten Landesteile Nord- und Südtirol zu überwinden (Palermo/Woelk 2003; Pallaver 2005; Palermo 2005). So war die Zusammenarbeit der drei Gebiete lange Zeit mit Bedenken konfrontiert, man würde mit der Schaffung einer Europaregion das ethnische Gleichgewicht zwischen Deutsch- und Italienischsprachigen in Südtirol gefährden (Palermo/Woelk 2003).

Nichtsdestotrotz wurde der Öffentlichkeit auf Wunsch der Landesregierungen 1996 ein Experten-Entwurf präsentiert, wie eine künftige „Euregio Tirol“ aussehen könnte (Pernthaler/Ortino 1997). Dieser Entwurf sah eine hohe Institutionalisierung mit einem unabhängigen Direktor und dem Recht vor, bindende Rechtsakte zu verabschieden. Die Zeit für eine derart „mächtige“ grenzüberschreitend agierende Körperschaft war noch nicht reif und sowohl Italien als auch Österreich hatten große Vorbehalte bezüglich des Statut-Entwurfs. Schlussendlich wurde er nie verwirklicht.

Im Kontext dieser beiden Problematiken, auf der einen Seite dem hohen Institutionalisierungsgrad, auf der anderen Seite der Verknüpfung mit dem historischen Tirol, wurde die Zusammenarbeit zwischen den drei Ländern lange Zeit erschwert. Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Tirol, Südtirol und dem Trentino trug letztlich erst Ende der neunziger Jahre Früchte, als sich das Projekt der Europaregion zunehmend auf eine zweckgerechte und flexible Zusammenarbeit konzentrierte und konkrete Projekte auf „soft-law“-Basis durchgeführt wurden (Palermo/Woelk 2003, 2005). 1998 unterzeichneten die Regierungen der drei Länder ein Übereinkommen zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dieses distanzierte sich mit einer neuen Bezeichnung bewusst von vorhergegangenen Projekten (Palermo/Woelk 2003). Zu den ersten gemeinsamen Initiativen gehörte u. a. die Errichtung eines gemeinsamen Verbindungsbüros in Brüssel (1995) oder die Durchführung von gemeinsamen Interreg-Projekten, die allerdings häufig nur auf bilateraler und nicht trilateraler Basis stattfanden. Der eigentliche Schwung in der Entwicklung hin zu einer institutionalisierten Form der Zusammenarbeit ist schließlich hauptsächlich externen Faktoren auf nationaler und europäischer Ebene geschuldet, wie der Reform der italienischen Verfassung oder dem EU-Beitritt Österreichs

(Engl/Zwilling 2013: 70 f.). Durch die ideologische Konnotation, die der Gründung einer grenzüberschreitenden Europaregion von Beginn an anhaftete, hat die Zusammenarbeit der Gebiete ihre potentiellen Möglichkeiten mehrere Jahre lang kaum ausschöpfen können. Die alles andere als einfache Gründung der Europaregion zwischen Tirol, Südtirol und Trentino offenbart Chancen, aber auch Schwierigkeiten bei grenzüberschreitender Kooperation in Regionen mit ethnischen Konflikten (Palermo/Woelk 2003). Erst mit dem Wandel hin zu einem pragmatischen Ansatz gelang es, das gewünschte Ziel zu erreichen (Palermo 2005: 170f). Mit der EU-Verordnung 1082/2006 und der Gründung des EVTZ im Jahr 2011 erhielt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Brenneraum schließlich endlich eine stabile rechtliche Grundlage, die der Kooperation neue Handlungswege eröffnete.

3.2 Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“

Der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ war der 21. EVTZ in Europa, der erste mit Beteiligung eines österreichischen Bundeslandes und der zweite in Italien.¹⁸ Wie erwähnt, besteht er aus drei subnationalen Körperschaften: den beiden italienischen Autonomen Provinzen Bozen und Trient und dem österreichischen Bundesland Tirol. Die beiden Gründungsverträge des EVTZ, Übereinkunft und Statut, wurden am 14. Juni 2011 im Trentino von den Landeshauptmännern der drei Mitglieder unterzeichnet. Der EVTZ ist, wie von der EVTZ-Verordnung vorgesehen, eine juristische Person des öffentlichen Rechts und arbeitet auf Grundlage der beiden genannten Gründungsakte sowie europäischen bzw. nationalen Regelungen.¹⁹

Die Dauer des EVTZ wurde auf 15 Jahre festgelegt (mit der Möglichkeit einer 15-jährigen Verlängerung). Dadurch unterscheidet sich die Institution von vielen anderen EVTZ: Beispiele aus der Praxis zeigen, dass ein EVTZ normalerweise auf keine bestimmte Dauer festgelegt ist (Engl/Zwilling 2013: 72). Interessant daher, warum das in diesem Fall so ge-

18 Der erste EVTZ mit Sitz in Italien war der EVTZ Archimed: <http://www.gectar-archimed.eu/>. (abgerufen am 2. Mai 2014).

19 EVTZ-Verordnung 1082/2006, am 22. Juni 2014 durch die EVTZ-Verordnung 1302/2013 abgelöst, italienisches Staatsgesetz Nr. 88 vom 7. Juli 2009 sowie Tiroler EVTZ-Gesetz LGBL 55/2010 (vgl. Greiter 2011).

handhabt wurde. Es könnte durchaus sein, dass sich die involvierten politischen Akteure nicht auf unbestimmte Zeit an ein in mancher Hinsicht „gewagtes“ Experiment, wie das einer grenzüberschreitenden rechtlichen Institution, binden wollten.

Der EVTZ agiert durch fünf Organe: eine Versammlung, einen Vorstand, einen Generalsekretär, einen Präsidenten – der die Funktionen des in der Verordnung vorgesehen Direktors ausübt (der Unterschied liegt nur in der Bezeichnung) – und einem Kollegium der Rechnungsprüfer. Die Versammlung besteht aus zwölf Mitgliedern: den drei Landeshauptleuten, je einem Mitglied der drei Landesregierungen (gewählt von den Präsidenten), den drei Landtagspräsidenten und je einem weiteren Mitglied aus jedem Landtag (ernannt von den Landtagspräsidenten). Wie Artikel 16 der Satzung des EVTZ vorsieht, sind „die Beschlüsse der Versammlung [...] gültig, wenn die absolute Mehrheit der Mitglieder der Versammlung anwesend ist“ und werden „Beschlüsse [...] mit Zweidrittelmehrheit der Anwesenden gefasst“. Laut Satzung beschließt der Vorstand über das Arbeitsprogramm und den Budgetentwurf, die abzuschließenden Verträge sowie die Festsetzung der Mitgliedsbeiträge, während der Präsident die Versammlung und den Vorstand leitet sowie den EVTZ nach außen vertritt. Die Position des Präsidenten wird von einem der drei Landeshauptleute der Mitglieder wahrgenommen – die ihrerseits den Vorstand bilden – und wechselt alle 24 Monate nach dem Rotationsprinzip (Greiter 2011; Engl/Zwilling 2013). Seit Herbst 2013 wird das Amt des Präsidenten der Euroregion von Tirols Landeshauptmann Günther Platter ausgeübt, ab Oktober 2015 geht die rotierende Rolle an den Trentiner Landeshauptmann Ugo Rossi. Das Generalsekretariat führt das gemeinsame Büro der Euroregion, das seinen Sitz in Bozen hat. Als Generalsekretär des EVTZ fungiert jeweils zwei Jahre lang ein Mitarbeiter desjenigen Landes, dessen Landeshauptmann die Präsidentschaft innehat (Greiter 2011).

Im Vergleich ist die Struktur dieses EVTZ von zwei innovativen Elementen gekennzeichnet. So werden die Entscheidungen des Vorstands und der Versammlung mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit getroffen. Des Weiteren sind an der Governance-Struktur der Institution auch politische Vertreter der Regionalparlamente (Landtage) beteiligt. Besonders diese Inklusion von Vertretern der subnationalen Parlamente ist in einem EVTZ nicht immer der Fall. Dadurch garantiert der EVTZ innerhalb seiner zwölfköpfigen Versammlung eine „doppelte Parität“: die Parität zwischen seinen drei Mitgliedern (jedes Mitglied hat vier Vertreter) und die Parität von legislativen und exekutiven Vertretern der Mitglieder (je sechs

Vertreter der Parlamente und je sechs Vertreter der Regierungen; Engl/Zwilling 2013: 75).

Wie in Kapitel 2.1 erwähnt, kann ein EVTZ nur in jenen Politikfeldern agieren, die auch verfassungsrechtlich in die Zuständigkeitsbereiche der Gebietskörperschaften fallen. Damit können Tirol, Südtirol und Trentino nur in jenen Bereichen kooperieren, wo sie *gemeinsame* Zuständigkeiten besitzen (Mascali 2010). Daraus folgt, dass die Tätigkeitsfelder der „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ sehr vielfältig sind, denn sowohl das Land Tirol als auch die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient besitzen ausgedehnte legislative und administrative Zuständigkeiten innerhalb ihres Staates (Palermo 2011: 120). Das Betätigungsfeld des EVTZ ergibt sich aus der jeweiligen Kompetenzverteilung, den innerstaatlichen Gesetzen und der EVTZ-Verordnung. In Artikel 5 der EVTZ-Satzung sind dessen konkrete Ziele festgeschrieben, die im Einklang mit der Alpenkonvention stehen und die territoriale, soziale und wirtschaftliche Kohäsion der EU anstreben:

- a) Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung seiner Mitglieder
- b) Förderung der territorialen Entwicklung seiner Mitglieder im Bereich ihrer jeweiligen Zuständigkeit, wobei folgende Kooperationsbereiche besondere Beachtung finden: i) Bildung, ii) Kultur, iii) Energie, iv) Nachhaltige Mobilität, v) Gesundheit, vi) Forschung und Innovation, vii) Wirtschaft, viii) Berglandwirtschaft und Umwelt [...] (EVTZ-Satzung, Artikel 5).

Die praktische Umsetzung dieser Ziele erfolgt über die Erfüllung der Aufgaben des EVTZ, die ebenso in der Satzung aufgelistet sind (Art. 6). Diese umfassen u. a. die Festlegung und die Durchführung von Projekten der territorialen Zusammenarbeit, die Förderung der Interessen des EVTZ bei staatlichen und europäischen Institutionen im Bereich der territorialen Zusammenarbeit, den Beitritt zu Organisationen, Vereinigungen und Netzwerken, die mit den Zielen der territorialen Kooperation einhergehen sowie die Durchführung von operativen Programmen, denen seine Mitglieder angehören.

Thematisch konzentriert sich der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ auf jene acht Bereiche, die in der Satzung angeführt sind, setzt sich aber jedes Jahr bestimmte Prioritäten. Ende 2014 definierte der Vorstand des EVTZ seine Schwerpunkte für das Arbeitsprogramm 2015 und beschloss 16 direkte und eine Reihe von koordinierten Projekten u.a. in

den Bereichen Jugend, Europa, Bildung und Mobilität. So soll beispielsweise mit dem auf eine Million Euro dotierten „Euregio-Wissenschaftsfonds“ die grenzüberschreitende Forschung in der Europaregion unterstützt werden, während mit der „Euregio-Akademie“ erstmals eine Fortbildungsveranstaltung für junge Erwachsene geboten wird. Als weitere konkrete Beispiele können die Organisation von grenzüberschreitenden wissenschaftlichen Fachtagungen oder Jugendfestivals genannt werden.²⁰ Die sehr breite Festlegung seiner Ziele und Aufgaben erlaubt dem EVTZ eine ständige und zunehmende Vertiefung der territorialen Zusammenarbeit ohne die Grundverträge (Satzung und Übereinkunft) abändern zu müssen (Fink 2012: 292–309). Der EVTZ wird durch zwei Arten von Projekten tätig. Auf der einen Seite gibt es die direkt vom jährlichen Haushalt finanzierten Projekte, auf der anderen Seite die so genannten indirekten Projekte. Letztere sind koordinierte oder europäische Projekte, die vom EVTZ ausgeführt, aber von den zuständigen Verwaltungsstellen der einzelnen Mitglieder oder der EU finanziert werden. Das Budget der „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ ist im Vergleich zu anderen EVTZ relativ hoch und ist in den bisherigen drei Arbeitsjahren stets gestiegen: Während die Institution im Jahr 2012 ein Budget von 400.000 Euro aufwies, wurde dieser Betrag für die Jahre 2014 und 2015 auf 600.000 Euro aufgestockt.²¹ Jedes Mitglied leistet, gemäß dem Prinzip der Gleichheit unter den Mitgliedern, einen finanziellen Beitrag zum EVTZ, der jährlich festgelegt wird. Die im Vergleich zu anderen EVTZ relativ hohe Summe zeigt den politischen Willen, der hinter der Kooperation im Brenneraum steht.

3.3 Der Weg zu einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum

In Anbetracht der zahlreichen existierenden Kooperationsformen im Alpenraum (NGOs, Alpenkonvention, *Alpine Space Programme* usw.) stellt sich die Frage, ob denn eine makroregionale Strategie dem Gebiet wirklich einen Mehrwert bringen würde. Die Interessensvertreter sind sich einig, dass eine Vernetzung in Form einer übergeordneten Strategie mit klaren gebündelten Prioritäten notwendig ist. Die makroregionale Strategie

20 Zu den thematischen Schwerpunkten und aktuellen Projekten des EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino siehe: www.europaregion.info (abgerufen am 5. Juni 2014).

21 Budget siehe unter: http://www.europaregion.info/downloads/Budget_economic_2013-2015.pdf. (abgerufen am 5. Juni 2014).

sei eine „konsequente und innovative Fortentwicklung bestehender Kooperationsformen“ (Staudigl 2013: 79). Ein gemeinsames strategisches Vorgehen biete sich aufgrund der besonderen Charakteristiken der Alpen und den damit verbundenen Herausforderungen, die für alle sich darin befindenden Regionen gelten, also an. Zu nennen sind hierbei u. a. die Beziehung von Tourismus und Landschafts- sowie Umweltschutz, die Entwicklung des ländlichen Raums, die Landwirtschaft, die Verkehrsbelastung oder die besondere Stellung der Klein- und Mittelunternehmen (Staudigl 2013: 73 ff.). Die größte Herausforderung bestehe laut Alpenkonvention aber in der Harmonisierung von „Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung, mit dem Ziel, die Alpen als Lebensraum für Mensch und Natur sowie als Wirtschaftsraum zu erhalten“ (Alpenkonvention 2012).

Seit 2010 war im Alpenraum eine intensive Debatte um eine makroregionale Strategie im Gange, die in erster Linie von den subnationalen Gebietskörperschaften angeregt und vorangetrieben wurde. Dies ist insofern interessant, da die Regionen schon in den Anfängen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Alpenraum eine zentrale Rolle spielten. Auf Initiative des Landeshauptmanns von Tirol wurde 1972 die „Arge Alp“ gegründet, die erste Plattform für informelle Zusammenarbeit zwischen Regionen aus Deutschland, Italien, Österreich und der Schweiz.²² Durch die Schaffung dieses politischen Netzwerks, in dessen Rahmen gemeinsame Probleme diskutiert und Erfahrungen ausgetauscht wurden, leistete die „Arge Alp“ einen großen Beitrag zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und ebnete späteren Kooperationen im Alpenraum den Weg (Palermo/Woelk 2003). Das erste offizielle Dokument, in dem eine makroregionale Strategie für den Alpenraum gefordert wurde, war die „Mittenwalder Erklärung“ im Jahr 2010. Darin forderten Regierungsvertreter der Schweiz und sieben Alpenregionen²³ die Nationalstaaten und die Kommission auf, die Ausarbeitung einer makroregionalen Strategie zu unterstützen. Sie begrüßten die makroregionalen Ansätze in Europa und erklärten sich bereit, ihre Handlungen an einer gemeinsamen Alpenstrate-

22 Ziel der Arge Alp ist es „[...] gemeinsame Anliegen [...] zu behandeln [...], das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum zu vertiefen, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten“ (Arge Alp 1972).

23 Freistaat Bayern, Autonome Provinz Südtirol, Autonome Provinz Trient, Kanton Graubünden, Land Salzburg, Land Tirol, Land Vorarlberg.

gie orientieren zu wollen (Mittenwalder Erklärung 2010). Im Juni 2012 folgte ein offizielles gemeinsames Initiativpapier aller Alpenregionen. Auf der Konferenz der Alpenregionen in Bad Ragaz sprachen sich die Regionen für eine Strategie aus, die „einen geeigneten Handlungsrahmen bildet, um auf der Basis der gemeinsamen Identität im Alpenraum eine immer engere und effizientere Zusammenarbeit auf allen Ebenen (Europäische Union, Nationalstaaten, Regionen) zu erzielen“ (Beschluss der Alpenregionen 2012). Die Regionen beschlossen ein Initiativpapier mit dem Titel „Die Alpen – Innovation und Wirtschaftskraft in einer intakten Umwelt“, in dem konkrete Ziele und Maßnahmen für drei Schlüsselbereiche aufgezählt wurden, in dessen Rahmen ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen einen Mehrwert für das Territorium erbringen würde: 1. Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, 2. Wasser und Energie, Umwelt und Klima, 3. Zugänglichkeit, Verkehrsmittel, Transport.

Aufbauend auf der Initiative der Regionen entwickelte sich im Alpenraum eine aktive Debatte, in der neben den Regionen insbesondere Vertreter der Alpenkonvention und des *Alpine Space Programme*, aber auch die CIPRA involviert waren. Die Alpenkonvention gründete 2011 eine eigene Arbeitsgruppe zur Makroregion und veröffentlichte 2012 ein *Input-Paper*, gleichzeitig setzte auch das Alpenraumprogramm eine Expertengruppe ein und leistete mit ihrem 2013 veröffentlichten detaillierten Bericht ebenso einen wertvollen Beitrag zur Debatte. Ebenfalls im Jahr 2011 verabschiedete auch die „Arge Alp“ auf ihrer Regierungschefkonferenz eine „Resolution zu einer Makroregion Alpenraum“, in welcher sie auf die gemeinsamen Herausforderungen der alpinen Regionen und der damit verbundenen Notwendigkeit von gemeinsamen Lösungen hinwies (Arge Alp 2011). Auf eine ähnliche Position einigten sich einige Monate zuvor auch die Landtage der drei Mitglieder des EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“. Bei der gemeinsamen Sitzung der Legislativorgane betonten diese die Chance, die eine Makroregion hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit bieten würde. Sowohl die „Arge Alp“ wie auch die drei genannten Landtage forderten ihre Regierungen auf, sich aktiv für eine Makroregion Alpenraum einzusetzen (Arge Alp 2011; Dreier-Landtag 2011). Das gemeinsame Anliegen einer makroregionalen Strategie wurde im Oktober 2012 auf der Konferenz der Alpenregionen und Alpenstaaten in Innsbruck dem zuständigen EU-Kommissar Johannes Hahn präsentiert, womit die EU erstmals konkret in die Diskussion involviert wurde (Staudigl 2013: 82). Im Mai 2013 reagierte das Europäische Parlament und verabschiedete eine Resolution, in der es den Mehrwert einer makroregionalen Strategie für den Al-

penraum hervorhob (Europäisches Parlament 2013). Ohne Zweifel war es von Vorteil, dass die Alpenregionen bei der Lobbyarbeit nach einer über-regionalen Strategie geschlossen vorgingen. Dies offenbart den starken *bottom-up*-Ansatz, der im Falle der makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP) von Beginn an vorhanden war.

Die Auseinandersetzung der Stakeholder mit der künftigen Strategie mündete schließlich in ein gemeinsames Interventionsdokument und eine darauf folgende politische Resolution von sieben Alpenstaaten und fünfzehn Regionen²⁴, die im Herbst 2013 im französischen Grenoble unterzeichnet und danach dem Rat vorgelegt wurde. Dieses Positionspapier bündelt die Standpunkte der relevanten Interessenvertreter: Regionen, Alpenkonvention und *Alpine Space Programme*. Die Unterzeichner betonen darin, dass den Herausforderungen des Alpenraums (u. a. internationale Wettbewerbsfähigkeit, demographischer Wandel, Klima- und Energieveränderungen) und einem nachhaltigen Fortschritt des Territoriums nur durch eine gemeinsam getragene Strategie effizient begegnet werden kann (Intervention Document 2013). Die Aufgaben der Strategie sollen demzufolge neben der Bildung eines Rahmens für *multilevel governance* und der Kooperation der Alpenländer die Koordinierung von strategischen Entscheidungen und Ressourcen sowie der Ansporn der Interessenvertreter sein, ihre Territorien im Sinne der Strategie weiterzuentwickeln. Darüber hinaus soll die EUSALP unbedingt die *mutual solidarity* zwischen voralpinem Raum, urbanen Gebieten und Bergregionen stärken (Political Resolution 2013). In ihrer Resolution definierten die Staaten und Regionen drei Säulen, auf dessen Basis zuerst ein Konsultationspapier erarbeitet wurde und im Frühjahr 2015 schließlich ein konkreter Aktionsplan mit detaillierten Aktionen ausgearbeitet wird.²⁵

24 *Staaten*: Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Slowenien, Schweiz; *Regionen*: Bayern, Tirol, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes, Lombardei, Piemont, Trentino-Südtirol, Aosta, Venetien, Friaul-Julisch-Venetien, Graubünden.

25 Säule 1: Förderung von nachhaltigem Wachstum und Innovation in den Alpen: von der Theorie zur Praxis, von Forschungszentren zu Unternehmen. Säule 2: Konnektivität für alle: auf der Suche nach einer ausgewogenen territorialen Entwicklung durch umweltfreundliche Mobilitätsmuster, Verkehrssysteme sowie Kommunikationsdienstleistungen und -infrastrukturen. Säule 3: Sicherstellung von Nachhaltigkeit im Alpenraum: das Erbe der Alpen erhalten und eine nachhaltige Nutzung von natürlichen und kulturellen Ressourcen fördern, zit. nach Konsultationspapier, 2014.

In Grenoble haben sich Staaten, Regionen, Alpenkonvention und Alpenraumprogramm unter Leitung des französischen Außenministeriums auf konkrete Schwerpunkte geeinigt und die gemeinsame Basis für die positive Entscheidung zu einer makroregionalen Strategie von Seiten des Rates geschaffen. Vor dieser Resolution herrschte zwar über die Notwendigkeit einer Strategie und die allgemeinen Themen Einigkeit, zur Governance und vor allem der Abgrenzung des Alpengebiets gab es jedoch divergierende Meinungen. Ebenso wurde über die Frage, welche Rolle die Alpenkonvention in einer künftigen Strategie spielen wird, diskutiert (Bätzing 2012). Das Dokument von Grenoble definiert die Ausdehnung des Alpengebiets nun im Sinne des Alpenraumprogramms, d. h. inklusive des Umlands und den Metropolen. Das Dokument unterstreicht aber eine äquivalente und flexible Kooperation zwischen alpinem Kerngebiet, Vorland und Metropolen und hebt die Bedeutung der Bergregionen hervor. Die CIPRA kritisierte, dass Zivilgesellschaft und alpine Organisationen bei der Ausarbeitung des Interventionsdokuments, das als Vorlage für die Resolution von Grenoble diente, nicht beteiligt waren (CIPRA 2013). Die Netzwerke sind sehr daran interessiert, an gemeinsamen Lösungen für einen nachhaltigen Alpenraum mitzuwirken. Daher veröffentlichte die CIPRA, gemeinsam mit weiteren sieben alpinen Vereinigungen und Nichtregierungsorganisationen, im Dezember 2013 selbst ein Positionspapier, in welchem diese für eine aktive Einbeziehung der Zivilbevölkerung in den makroregionalen Prozess und ein transparentes Governance-Modell plädierten sowie ihrerseits konkrete Aktionsbereiche einer Makroregion aufzählten (Common Input 2013).

Das Interventionsdokument von Grenoble wies explizit darauf hin, dass innerhalb der Governance der EUSALP, aber auch bei deren Durchführung, auf bestehende Erfahrungen gebaut werden soll und alle Akteure und existierenden Institutionen miteinzubeziehen sind (Intervention Document 2013: 10). Bei dem in der ersten Jahreshälfte 2015 zu erwartenden detaillierten Aktionsplan wird sich zeigen, in welcher Form und von wem die einzelnen Themenschwerpunkte der Strategie konkret umgesetzt werden sollen. Hauptakteure bei der Ausarbeitung der makroregionalen Strategie für Ostsee- und Donauraum waren die EU-Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten. Demgegenüber waren im Alpenraum von Beginn an mehrere Akteure involviert. Der Steuerungsausschuss, der das Konsultationspapier für die EUSALP erarbeitete, bestand neben Repräsentanten der Kommission und der Nationalstaaten auch aus Vertretern der Alpenkonvention, des Alpenraumprogramms und der Regionen. Bei den

Treffen der themenspezifischen Arbeitsgruppen waren auch zivilgesellschaftliche Verbände als Beobachter zugelassen. Nach der Erarbeitung des Strategieentwurfs durch das Steuerungskomitee wurde das Dokument zwischen Juli und Oktober 2014 einem öffentlichen Konsultationsprozess²⁶ via Internet unterzogen. Im Juni 2015 soll der Aktionsplan dann dem Europäischen Rat vorgelegt werden.

Es ist noch zu früh, den langfristigen Mehrwert der makroregionalen Strategie auf den Alpenraum und insbesondere die subnationalen Gebiete zu bewerten. Fest steht, dass die Kooperationsform politisch gewollt ist, erhebliches Potential besitzt und vor allem keine von oben indoktrinierte Herangehensweise war. Das Vorgehen im Alpenraum entsprach den Vorstellungen des Rates, in dessen Schlussfolgerungen es heißt, vor Errichtung einer Makroregion sei sicherzustellen, dass der Bedarf für eine übergeordnete Zusammenarbeit sowie ein klarer politischer Wille der Mitgliedstaaten und der betroffenen Regionen besteht (Rat der Europäischen Union 2013: 3). Die Besonderheit der Alpenraumstrategie zeigt sich nicht nur im starken *bottom-up*-Ansatz, sondern vor allem in der organisierten Zivilgesellschaft und dem vorhandenen Netzwerk. Die langjährig bestehenden Kooperationen – auch abseits der politischen Ebene – verdeutlichen das starke Interesse an regionalem Zusammenhalt im Alpenbogen. Dies kann sich bei der Umsetzung der Strategie nur positiv auswirken. Ähnlich war die Situation im Ostseeraum, wo schon lange vor der Strategie transnationale Kooperationen auf diversen Ebenen und ein regionales Netzwerk vorhanden waren (Koschkar in diesem Band). Der Einfluss der Strategie auf die regionalen und lokalen Akteure und umgekehrt ist im Alpenraum derzeit noch nicht absehbar. Deutlich wurde, dass eine von allen Ebenen und Akteuren (inklusive Bürger) getragene EUSALP im Sinne der EU sowie auch der Vertreter der alpinen Staaten und Regionen ist. Dies scheinen bestmögliche Voraussetzungen für eine konkrete Rolle der Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino innerhalb der Alpenstrategie.

26 An dem Konsultationsprozess beteiligten sich 330 Personen.

4. EVTZ und makroregionale Strategie im Alpenraum: Von gegenseitigem Nutzen?

Sowohl der EVTZ als auch die makroregionale Strategie entsprechen den Grundsätzen, die im Vertrag von Lissabon festgeschrieben sind. Die Analyse lässt die Unterschiede der beiden Instrumente deutlich werden: Der EVTZ ist eine rechtliche Institution mit einem festen gesetzlichen Rahmen, wogegen die makroregionale Strategie ein Kooperationskonzept darstellt, das zur Koordinierung von gemeinsamen Zielen eines geografischen Raums geschaffen wird und eine Vielzahl von Akteuren und Ebenen einbindet. Die Unterschiede verdeutlichen, dass ein Konzept das andere nicht überlagert, sondern sie sich in der Praxis ideal ergänzen können (Berionni 2012: 749). In diesem Sinn kann eine makroregionale Strategie den allgemeinen Rahmen für ein geografisch definiertes Territorium bilden, innerhalb dessen der EVTZ als rechtliche Institution und somit als bedeutender Handlungsakteur agieren kann. Die makroregionale Strategie als Kooperationsmodalität kann von rechtlich verankerten Strukturen wie einem EVTZ profitieren, um ihre Ziele effektiver umzusetzen. Denn anders als klassische lokale und regionale öffentliche Ämter und Institutionen verfolgt der EVTZ die territoriale Zusammenarbeit bereits als Hauptziel und kann daher ideal zur Umsetzung der Strategie in einem bestimmten Gebiet, d.h. im überschaubaren Rahmen, genutzt werden. Umgekehrt kann auch der EVTZ aus der makroregionalen Strategie Nutzen ziehen. Durch die transnationalen mittel- bis langfristigen Ziele, die in der Strategie definiert werden, kann er seine Tätigkeiten gegebenenfalls in einen größeren thematischen Kontext einbetten bzw. sie angleichen und so seine Rolle auf lokaler, euroregionaler oder europäischer Ebene möglicherweise stärken. Es kann somit von einem gegenseitigen Nutzen und erheblichen potentiellen Synergien gesprochen werden. Besonders die 2013 veröffentlichten Schlussfolgerungen des Rates sind für das Verhältnis von makroregionaler Strategie und EVTZ aufschlussreich. So geht der Rat auch auf eine mögliche Rolle des EVTZ bei Entwicklung und Umsetzung der Strategien ein:²⁷ er könne von den Mitgliedstaaten als unterstützende Hand sowie als Anstoß für die Entwicklung von Schlüsselpilotprojekten, für die Information der Öffentlichkeit und für die Sicherstellung bewährter Vorgehensweisen genutzt werden (Rat der Europäischen Union 2013: 6). Ebenso erwähnen

27 Siehe Punkt „Eigenverantwortlichkeit und Governance“.

die Resolution des Europäischen Parlaments von 2013 als auch der Bericht der EU-Kommission das Potential von bestehenden Institutionen wie die des EVTZ bei der Umsetzung des makroregionalen Ansatzes vor Ort (Europäisches Parlament 2013: 2; Europäische Kommission 2013: 10).

Gerade weil die Regionen zu den Hauptakteuren innerhalb der Alpenstrategie gehören und das Land Tirol sowie die Autonomen Provinzen Südtirol und Trentino das Ziel einer gemeinsamen Strategie von Anfang an mittragen, ist die künftige Rolle des EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino innerhalb der Strategie interessant. Am hier behandelten Beispiel des Alpenraums wurde ersichtlich, dass bereits mehrere gelebte Kooperationsformen und konkrete Instrumente für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorhanden sind. Demgegenüber muss bei der makroregionalen Strategie noch von einem *work in progress* gesprochen werden. Im Vergleich zum bereits existierenden und somit greifbareren EVTZ ist die EUSALP noch relativ vage, auch wenn ein starkes gemeinsames Interesse aller Stakeholder vorhanden ist. Wie aufgezeigt, hat eine gemeinsame Strategie das Potential, zur nachhaltigen Entwicklung des Alpenraums und damit auch der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino beizutragen. Trotz eines stabilen vorhandenen Netzwerks und vieler Akteure, die sich für die Entwicklung des Alpenraums einsetzen, scheint eine Bündelung von Zielen aber vor allem eine gemeinsame Koordinierung notwendig. Es ist noch zu früh, den Einfluss der transnationalen Strategie auf die hier analysierte Europaregion und bestehende grenzüberschreitende Projekte zu bewerten. Dennoch scheint klar, dass die Ziele der Strategie auch Einfluss auf die Tätigkeiten des EVTZ haben werden bzw. sich bereits decken, z. B. im Bereich Umwelt, Mobilität, Forschung und Innovation. Darüber hinaus empfiehlt der Europäische Rat, die „für die Verwaltung der einzelnen Finanzierungsinstrumente zuständigen Behörden aufzufordern, die vorhandenen EU- und andere Mittel und Instrumente den Zielen der makroregionalen Strategien anzupassen“ (Rat der Europäischen Union 2013: 5). Dieser Empfehlung folgend werden sich die Ziele der Alpenstrategie schon allein deshalb auf Strukturen wie den EVTZ auswirken, da sich die „Mittel und Instrumente“ zu gegebenem Zeitpunkt der künftigen Strategie voraussichtlich angleichen werden.

Wie die EU unterstreicht, sind für die Umsetzung der makroregionalen Strategie vor allem Akteure auf lokaler und regionaler Ebene gefragt (Rat der Europäischen Union 2013: 7; Europäische Kommission 2013: 10). Ebenso betont der Ausschuss der Regionen, dass Regionen, Gemeinden und bestehende Strukturen der territorialen Zusammenarbeit vermehrt in

makroregionale Strategien miteinbezogen werden müssten (Ausschuss der Regionen 2013). Hier kann der EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ ansetzen, handelt es sich dabei doch um eine grenzüberschreitende Institution zwischen drei historisch verbundenen Gebieten, die seit 2012 gemeinsame Initiativen durchführt, grenzüberschreitende Projekte initiiert und koordiniert. Dadurch erfüllt die Struktur beste Voraussetzungen, auch die Umsetzung der makroregionalen Aktionen zu unterstützen bzw. deren Ziele zu begleiten. Zum einen können durch die Struktur Prioritäten der Strategie in konkrete Projekte umgemünzt werden, zum anderen baut der EVTZ auf soliden Erfahrungswerten und einem bestehenden Netzwerk auf, das der Umsetzung der makroregionalen Strategie nur zuträglich sein kann. Darüber hinaus besitzen die drei Mitglieder des EVTZ Tirol, Südtirol und Trentino legislative Kompetenzen in für die Strategie bedeutenden Bereichen (z. B. Tourismus, Mobilität, Forschung), auch dies scheint ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Immerhin besteht die makroregionale Strategie nicht aus gesetzlichen Vorgaben, sie kann politische Entscheidungen nur beeinflussen. Umgekehrt kann die makroregionale Strategie als Impulsgeber für das Territorium der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino genutzt werden. So könnte das Konzept als eine Art Leitlinie des Arbeitsprogramms des EVTZ dienen und neue Prioritäten aufzeigen, die möglicherweise auch für die Entwicklung der Europaregion wegweisend sind.

Der EVTZ hat dem Brenneraum große Möglichkeiten eröffnet, hat in mancher Hinsicht aber selbst noch Verbesserungspotential. Nach drei erfolgreichen Geschäftsjahren wird der EVTZ mit erhöhtem Budget und neuen thematischen Schwerpunkten in das Arbeitsjahr 2015 starten. Es scheint notwendig, die bestehende Struktur weiterhin mit konkreten Aktivitäten zu füllen und sie innerhalb der lokalen Bevölkerungen stärker zu verankern.²⁸ Ein weiterer Aspekt wäre die Beteiligung der Bürger an der Definition der Ziele und der Entscheidungsstruktur des EVTZ, um dessen

28 Eine Meinungsumfrage aus dem Jahr 2013 untersuchte den Bekanntheitsgrad der *Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* sowie dessen Bedeutung in den jeweiligen Gebieten. Die Studie ergab, dass der Bekanntheitsgrad in Südtirol mit 72 Prozent am höchsten ist, gefolgt vom Trentino mit 67,4 Prozent und Tirol mit 52,4 Prozent. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an sich wird überwiegend positiv bewertet: Im Trentino empfinden 88 Prozent der Befragten die Zusammenarbeit als sehr wichtig bis wichtig, in Südtirol 92 Prozent, in Tirol 96,7 Prozent (vgl. Traeweger/Pallaver 2014: 27 ff.).

demokratische Legitimität zu fördern (Engl/Zwilling 2013: 85 ff.; Palermo 2011: 120 f.; Traweger/Pallaver 2014). Abzuklären bleibt, in welcher Form auch partizipatorische Instrumente, die eine grenzüberschreitende Bürgerschaft in der Europaregion möglicherweise fördern, entwickelt werden können. Der Bekanntheitsgrad des EVTZ sollte in den kommenden Jahren erhöht werden, wenn die Institution die „Keimzelle“ für eine funktionierende Makroregion Alpenraum werden soll (Greiter 2011: 91). Wie beim EVTZ besteht auch bei einer makroregionalen Strategie stets das Risiko, dass das Projekt politisch vorangetrieben wird, aber für die Bevölkerung abstrakt und wenig greifbar bleibt.

Erwähnenswert ist darüber hinaus die Frage, ob und wenn ja, wie Entscheidungsträger der makroregionalen Strategie in die Weiterentwicklung der Europaregion miteinbezogen werden sollen. Es darf nicht vergessen werden, dass sich die zentralen politischen Akteure in der makroregionalen Strategie und im EVTZ überschneiden. So bestehen die Entscheidungsorgane des EVTZ (Präsident und Vorstand) aus den Landeshauptleuten von Tirol, Südtirol und Trentino und somit den Vertretern von drei subnationalen Territorien, die wiederum an der Ausarbeitung und Implementierung der Strategie beteiligt sind. Politische Repräsentanten der Alpenregionen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei der Governance der Strategie eine wesentliche Rolle einnehmen, sowohl im geplanten Exekutivausschuss wie in der Generalversammlung (Milan Declaration 2014). Auf diese Weise könnten die positiven Erfahrungen des EVTZ in die Entwicklung der Strategie eingebracht werden, während sich die Entscheidungen der Akteure der makroregionalen Strategie gleichzeitig unmittelbar auf den EVTZ auswirken.

Der Alpenraum ist durch eine solide Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit charakterisiert, die auf einer gemeinsamen Identität sowie gemeinsamen territorialen Herausforderungen basiert. Der Alpenraum als ein Laboratorium der grenzüberschreitenden Kooperation bietet verbunden mit der langjährigen Erfahrung seiner Bewohner die Möglichkeit, die Kooperationsinstrumente EVTZ und makroregionale Strategie zu verstärken und weiterzuentwickeln. Dies kann gelingen, indem die makroregionale Strategie im Sinne der *multilevel governance* rechtliche Instrumente wie den EVTZ nutzt, ergänzt und bereichert. Die Bereitschaft der Akteure ist hierfür unabdingbar. Im Juni 2015 wird die Strategie der Europäischen Kommission vorgelegt. Damit ist der Weg für eine neue Stufe der Kooperation im Alpenraum geebnet, in diesem Sinne hat die al-

pine grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine vielversprechende Zukunft vor sich.

Literatur

- Alpenkonvention (2012): Beitrag der Alpenkonvention zum Prozess für eine makro-regionale Strategie für die Alpen (ein „Input-Paper“).
- Alpenregionen (2012): Beschluss der Alpenregionen vom 29. Juni 2012, Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Konferenz der Alpenregionen Bad Ragaz.
- Alpenregionen (2012): Makroregionale Strategie für den Alpenraum, Initiativpapier der Alpenregionen: Die Alpen – Innovation und Wirtschaftskraft in einer intakten Umwelt.
- Alpenregionen (2010): Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur Alpenstrategie am 12. März 2010 in Mittenwald („Mittenwalder Erklärung“), Bayern, 2010.
- Arge Alp (1972): Statut, Mösern Tirol, unter: <http://www.argealp.org/ueber-uns/statut-der-arge-alp> (abgerufen am 05.06.2014).
- Arge Alp (2011): Resolution zu einer „Makroregion Alpenraum“, Zell am See.
- Ausschuss der Regionen (2012): Opinion of the Committee of the Regions, Building a European culture of multilevel governance: Follow-up to the committee of the regions white paper, CIVEX-V-020.
- Ausschuss der Regionen (2013): Stellungnahme des Ausschusses der Regionen — Der Mehrwert makroregionaler Strategien, 2014/C 114/04.
- Bätzing, Werner (2012): Makroregion Alpen und Alpenkonvention – Gegensatz oder ideale Ergänzung? Die europäischen Makroregionen zwischen Aufwertung von Peripherien und Stärkung von Metropolregionen, unter: <http://www.raumnachrichten.de/diskussionen/1528-wernerbaetzing-makroregion-alpen-und-alpenkonvention> (abgerufen am 10.04.2014).
- Berionni, Laura (2012): La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale, in: Istituzioni del Federalismo [Die makroregionale Strategie als neue Modalität der territorialen Kooperation], Nr. 3, S. 727–754.
- CIPRA (2013): „Wir sind die Makroregion Alpen“, unter: <http://www.cipra.org/de/news/4971> (abgerufen am 10.05.2014).
- Common Input (2013): New co-operation between the Alps and their surrounding areas for sustainable development, Brussels, 17th December.
- Dreier-Landtag (2011): Beschluss Nr. 1 betreffend Europäische Makroregion Alpenraum, Gemeinsame Sitzung der Landtage von Südtirol, Tirol und dem Trentino sowie Vorarlberger Landtags im Beobachterstatus, Meran..
- Dubois, Alexandre et al. (Hrsg.) (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study, Stockholm: Nordregio Electronic Working Paper, Nr. 4.

- Metis (2012): EGTC Monitoring Report 2012. Final Report, unter: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/EGTC_monitoring_report_2012/EGTC_Monitoring_Report_2012.pdf (abgerufen am 05.06.2014).
- Engl, Alice/ Woelk, Jens (2011): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ): Vorgeschichte und Entwicklung des neuen unionsrechtlichen Instruments, in: Bußjäger, Peter et.al. (Hrsg.): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien: Braumüller, S. 9–53.
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2013): Herausforderungen für den Brenneraum: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: Karlhofer, Ferdinand/Pallaver Günther (Hrsg.): Politik in Tirol – Jahrbuch 2013, Innsbruck/Wien/ Bozen: StudienVerlag, S. 133–155.
- Engl, Alice/Zwilling, Carolin (2008): Cross-border Cooperation between Historical Legacies and New Horizons, in: Woelk, Jens et al. (Hrsg.): Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, S. 161–176.
- Europäische Kommission (2009): Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2009) 248 endgültig.
- Europäische Kommission (2010): Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum, KOM(2010) 715 endgültig.
- Europäische Kommission (2012): Mitteilung über die Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM(2012) 128 endgültig.
- Europäische Kommission (2013): Bericht der Kommission zum Mehrwert makroregionaler Strategien, KOM(2013) 468 endgültig.
- Europäische Kommission (2014): Bericht der Kommission zur Governance makroregionaler Strategien, KOM(2014) 284 endgültig.
- Europäisches Parlament (2013): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Mai 2013 zu einer makroregionalen Strategie für die Alpen (2013/2549 (RSP)).
- Europäischer Rat (2013): Schlussfolgerungen, Tagung vom 19./20. Dezember 2013 (EUCO 217/13).
- Fink, Matthias (2012): EVTZ „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ als Rechtsgrundlage und Motor der territorialen Zusammenarbeit, in: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 292–309.
- Greco, Maria Antonietta/Marchesi, Cristina (2011): Rechtliche und praktische Aspekte der Teilnahme an einem EVTZ aus italienischer Sicht, in: Bußjäger, Peter et al. (Hrsg.): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien: Braumüller, S. 93–116.
- Greiter, Andreas (2011): Der EVTZ in der Praxis: Das Beispiel des EVTZ Europaregion Tirol- Südtirol-Trentino oder „Wer etwas will, findet einen Weg. Wer etwas nicht will, findet Gründe“, in: Bußjäger, Peter et al. (Hrsg.): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, Wien: Braumüller, S. 83–92.

- Happacher, Esther/Obwexer, Walter (2010): Rechtsfragen der Gründung eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit am Beispiel der Europaregion Tirol, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Nr. 3 (2), S. 75–99.
- Intervention Document (2013): Intervention document for the implementation of a European Union strategy for the Alpine Region, Grenoble.
- Konsultationspapier (2014): Eine EU-Strategie für den Alpenraum (EUSALP) – Konsultationspapier, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/eusalp/pdf/core_doc_de.pdf (Stand: 1. Oktober 2014).
- Mascali, Laura (2010): Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. Introduzione al Regolamento 1082/2006 [Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Eine Einführung in die Verordnung 1082/2006], Firenze/Catania: Ed.It.
- Milan Declaration (2014): Milan Declaration of the Alpine States and Regions, EUSALP Stakeholder conference, Milan 1st December 2014, unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/upload/documents/Milan_Declaration_122014.pdf (abgerufen am 20. Dezember 2014).
- Obwexer, Walter (2011): Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger, Peter et al. (Hrsg.): *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino*, Wien: Braumüller, S. 47–74.
- Palermo, Francesco (2005): Trans-Border Cooperation and Ethnic Diversity, in: Kühl, Jørgen/Weller, Marc (Hrsg.): *Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declaration in a European Context 1995–2005*, Flensburg: European Centre for Minority Issues, S. 161–185.
- Palermo, Francesco (2011): Schlussbemerkungen: grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Entwicklung des integrierten Rechtsraumes in Europa, in: Bußjäger, Peter et al. (Hrsg.): *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino*, Wien: Braumüller, S. 117–129.
- Palermo, Francesco (2012): The ‘New Nomos’ of Cross-Border Cooperation, in: Palermo, Francesco et al. (Hrsg.): *Globalization, Technologies and Legal Revolution. The Impact of Global Changes on Territorial and Cultural Diversities, on Supranational Integration and Constitutional Theory. Liber Amicorum in Memory of Sergio Ortino*, Baden-Baden: Nomos, S. 71–90.
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2002): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der italienischen Regionen. Das Beispiel Euregio Trentino-Südtirol-Tirol, in: *Jahrbuch für Italienisches Recht*, Nr. 15/16, S. 333–362.
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2003): Grenzüberschreitender Regionalismus als Konfliktlösungsinstrument? Die Entwicklung der Brennerkooperation, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung* (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 381–393.
- Palermo, Francesco/Woelk, Jens (2005): Cross-Border Cooperation as an indicator for institutional evolution of autonomy: The case of Trentino-South Tyrol, in: Skurbaty, Zelim A. (Hrsg.): *Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy?*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, S. 207–304.

- Pallaver, Günther (2001): Euregio Tirol-Trentino-Alto Adige/Südtirol: un progetto a cavallo fra politica e diritto [Die Euregio Tirol-Trentino-Alto Adige/Südtirol: Ein Projekt zwischen Politik und Recht], in: Marko, Joseph et al. (a cura di): L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano [Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen], Padua: Cedam, S. 943–958.
- Pallaver, Günther (2005): Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in: Marko, Joseph et al. (Hrsg.): Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol, Baden-Baden: Nomos, S. 493–510.
- Pernthaler, Peter/Ortino, Sergio (1997): Europaregion Tirol/Euregio Tirol, Bozen: Eigenverlag Europäische Akademie Bozen.
- Piattoni, Simona (2010): The Theory of Multi-Level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges, Oxford: Oxford University Press.
- Political Resolution (2013): Political resolution towards a European Union strategy for the Alpine Region, Grenoble Conference 18th October.
- Rat der Europäischen Union (2009): Presidency Conclusions, Nr. 15265/1/09 REV 1, 2009. Rat der Europäischen Union (2013b): Makroregionale Strategien der EU – Schlussfolgerungen des Rates zum Mehrwert makroregionaler Strategien, Nr. 14926/13.
- Samecki, Pawel: Macro-regional strategies in the European Union, A Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecki in Stockholm on 18 September, 2009.
- Schymik, Carsten: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin: SWP Studien 2011/S 01, 2011.
- Sielker, Franziska: Makroregionale Strategien in Europa. Eine Einführung in die EU-Donauraumstrategie, in: RaumPlanung, Nr. 165 (6), 2012, S. 37–41.
- Staudigl, Fritz: Multi-Level-Governance im Alpenraum. Auf dem Weg zu einer makroregionalen Alpenstrategie, in: Bußjäger, Peter/Gsodam, Christian (Hrsg.): Multi-Level-Governance im Alpenraum. Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem, Schriftenreihe des Institut für Föderalismus, Wien: new academic press, 2013, S. 65–90.
- Traweger, Christian/Pallaver, Günther: Kommunikation Kooperation Integration in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Die Meinung der Bevölkerung, Innsbruck: Studia Universitätsverlag, 2014.

Central European Initiative: 25 years for Central and South Eastern Europe

Margit Wästfelt, Tania Pibernik

1. Introduction: The CEI and its Mission

The Central European Initiative (CEI) was founded in Budapest on 11 November 1989. According to its mission the CEI is a regional intergovernmental forum committed to supporting European integration through cooperation between and among its Member States (MS) and with the European Union (EU), with other interested public institutions or private and non-governmental organisations (NGOs), as well as with international and regional organisations. In order to offer a solid contribution to European integration, the CEI combines multilateral diplomacy and project management, both as donor and recipient. Its institutional and geographical position enables the CEI to act as a bridge between European macro-regions.

It is composed of 18 Member States. Ten EU MS: Austria, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Hungary, Italy, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and eight non-EU MS: Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Moldova, Montenegro, Serbia, Ukraine.

Its main strategic objectives are to support CEI Member States on their path towards European integration; to promote the alignment of CEI Member States to EU standards; to implement small and medium-sized projects and convert constructive ideas into innovative results.

The CEI's added value lies in the specific combination of its operational structure and its funds and instruments. As to its structure, the CEI operates in a flexible manner to promote intergovernmental, inter-parliamentary, and business cooperation through three dimensions: the Governmental Dimension, the Parliamentary Dimension, and the Business Dimension. Together with the Hungarian Presidency in 2013 and the Austrian Presidency in 2014, the CEI was involved in the revisiting of the CEI Business Dimension. In this context, a position paper elaborated by the Committee of National Coordinators (CNC) and the CEI Secretariat brought about the adoption of the Decision of the Ministers for Foreign Affairs, on the occasion of their meeting in Gödöllő (Hungary) on 31 October 2013. The aim

is to renew the Business Dimension according to the needs of both SMEs and large businesses. Economic cooperation between and among CEI countries is ever more important.

The organisation's activities supported by its funds and instruments (i.e. CEI Cooperation Fund, CEI Fund at the EBRD, Know-how Exchange Programme, participation in EU projects, Science and Technology Network) fall within ten main areas of cooperation, grouped into three thematic pillars. These are comprehensively defined in the CEI Plan of Action 2014-2016 where each area of cooperation has a limited number of priorities with relevant concrete actions to be implemented in the three-year period: Towards a Knowledge-based Society (Research and Innovation, Transport, Life-long Education and Training, Information Society); Towards a Sustainable Economy and Development (Logistics and Accessibility; Energy Efficiency and Renewable Energy; Climate, Environment, and Rural Development; SMEs and Business Development); Towards an Inclusive Society (Intercultural Cooperation, Media, Civil Society) (Central European Initiative Secretariat, CEI Plan of Action 2014-2016, Trieste, 2013: 9).

What gives the organisation a comparative advantage and added value for achieving its mission is the fact that it is an intergovernmental platform for high-level consultations among its countries, but it also has a strong record of achievements through its project based approach aimed at generating high-quality, result-oriented projects.

The CEI has a number of projects and activities under implementation to the benefit of its Member States. It has supported — thanks in particular to the extraordinary financial commitment by the Italian Government — a large number of projects and activities through the CEI Fund at the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and through the CEI Know-how Exchange Programme (KEP), also supported by Austria, thus expanding its activities in the region. Projects and activities have also been financed through the CEI Cooperation Fund, contributed by all CEI Member States, and through its Science and Technology Network and relations with universities. Moreover, the CEI has participated in many EU-funded projects, thus attracting additional resources, both as Lead Partner and Partner.

In order to fully accomplish its core mission, the CEI focuses on developing regional cooperation and is often working in partnership with the EU and many other international and regional organisations. Ties have been established with several Directorates and Agencies within the European

Commission; with the United Nations where the CEI was granted observer status in the UN General Assembly as of December 2011, which opens a global perspective to the CEI's work; with specialised organisations, i.e., the Food and Agriculture Organization (FAO), the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), the United Nations Environment Programme (UNEP), the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the United Nations Industrial Development Organization UNIDO, through the implementation of its cooperation activities. Moreover, cooperation relations have been established with the Council of Europe, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the World Bank (WB) as well as with several Regional Organisations such as the Adriatic Ionian Initiative, Black Sea Cooperation Process, Council of Baltic Sea States, Regional Cooperation Council (RCC).

For the times ahead, the CEI will be engaged in facing its future challenges in order to enhance multilateral political dialogue and cooperation for the benefit of its Member States especially at macro-regional level. In particular, since the CEI is already actively involved in the EU Strategy for the Danube Region holding regular consultations with its priority area coordinators in fields such as sustainable energy, research, and transport and is preparing the ground to participate in the elaboration and future implementation of the EU Strategy for the Adriatic Ionian Macro-Region, the CEI stands ready to contribute to the implementation of each and every one of these strategies. In this endeavour, the CEI Secretariat in Trieste will continue to provide its support to the overall success and visibility of its organisation.

2. History

The CEI's origin lies in the creation of the Quadragonale on 11 November 1989 in Budapest by Italy, Austria, Hungary and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (SFRY). Immediately after the fall of the Berlin wall, these four founding fathers felt compelled to take action and adopt a Joint Declaration stating their readiness to strengthen good-neighbourly relations and develop a manifold cooperation between their respective countries. "In the first joint statement from Budapest in 1989, the ministers stated that they wished to contribute through quadragonal cooperation to fur-

ther improving the atmosphere in Europe and to bolstering the CSCE (now OSCE) process” (Lopandić/Kronja 2011: 129). In 1990, Czechoslovakia was admitted and the organisation was renamed Pentagonale. In 1991, with the admission of Poland, it became the Hexagonale. In 1992, the organisation was named Central European Initiative when a number of countries, in particular those emerging on the territory of SFRY, were admitted as Member States. The CEI was further enlarged in 1993 and 1996. The current membership derives from the adhesion of FRY (afterwards State Union of Serbia and Montenegro and later on Serbia) in 2000 and of Montenegro in 2006. It is currently composed of 18 Member States¹ different in size and economic strength and with a total population of 250 million. The CEI Member States hold a different status vis-à-vis the European Union, as there are EU members, non-EU members (candidates, potential candidates) and EU-neighbours. The CEI is regulated by its Guidelines and Rules of Procedure.²

Since its foundation 25 years ago the organisation has been able to constantly adapt to the quickly evolving European political environment. While acting as a platform for political dialogue — helping to maintain cooperative relations and build confidence among the participating countries — the CEI has also developed a strong operational approach to regional cooperation, consisting of a combination of multilateral diplomacy and project management.

This working methodology is crucial in order to address the CEI’s core mission, which can be summarised as the promotion of regional cooperation for European integration. It also makes the CEI unique among other regional organisations promoting cohesion and integration between EU and non-EU countries. Thanks to its specific membership covering Central and South-Eastern Europe, the CEI region – spanning from the Baltic Sea to the Adriatic and Black Sea and bound together by its main waterway, the Danube - is well placed to play a connecting role between and among all

-
- 1 Member States and accession date: Albania (1996), Austria (1989), Belarus (1996), Bosnia and Herzegovina (1992), Bulgaria (1996), Croatia (1992), Czech Republic (1993), Hungary (1989), Italy (1989), Macedonia (1993), Moldova (1996), Montenegro (2006), Poland (1991), Romania (1996), Serbia (2000), Slovakia (1993), Slovenia (1992), Ukraine (1996)
 - 2 The CEI Guidelines and Rules of Procedure were agreed upon by all its Member States, summarising the organisation’s mission and objectives, structures and areas of cooperation and is available on the CEI website at: <http://www.cei.int/content/official-documents> (last access 9 June 2015)

macro-regions. The CEI's involvement in regional cooperation as well as its bridging function contributes to removing existing barriers and divisions that hinder the European integration process.

3. Structure

The CEI operates in a flexible manner to promote intergovernmental, inter-parliamentary and business cooperation. Its Governmental Dimension provides political and economic orientation and is responsible for the organisational and financial directives of the CEI. It is composed of: the Committee of National Coordinators (CNC), which is the key body responsible for the definition, coordination, management, and implementation of CEI cooperation; the working bodies (Networks of Focal Points, project implementation groups, and ad hoc task forces); and the Secretariat, the executive body managing the overall activities of the organisation. It also deals with the development and implementation of projects. Decisions are made and approved by the Ministers for Foreign Affairs and the Heads of Government, meeting respectively once a year. The Presidency is held by a CEI Member State and it rotates on an annual basis.

During 2013 the Presidency was held by Hungary followed by Austria in 2014. Macedonia was chairing the CEI in 2015, followed by Bosnia and Herzegovina in 2016.

Within its Parliamentary Dimension CEI representatives of national Parliaments cooperate and meet in the framework of the Parliamentary Assembly, the Parliamentary Committee, and the General Committees (on Political and Home Affairs; on Economic Affairs; on Cultural Affairs).

The Business Dimension promotes an active participation of the business communities of the CEI Member States in a bottom-up approach, fostering inputs, open discussions, and recommendations for political leadership. In this context, Austria and Hungary were most actively involved in revisiting the Business Dimension. The CEI has re-launched its Business Dimension, by establishing a dynamic structure, incorporating both enterprise and industry stakeholders, conceived as a two-pillar approach: one addressing the specific needs of SMEs and the other of large industries. The document also proposes a close cooperation with the Vienna Economic Forum.

The main role of the CEI Secretariat³ is to provide administrative and conceptual support to the CEI Dimensions and take appropriate initiatives aimed at promoting the implementation of the CEI mission. With the establishment of the Secretariat, the Organisation assured a permanent structure necessary for a systematic approach to wide-spread CEI activities. The overall guidance and orientation for CEI activities in general and for the Secretariat in particular remains embodied in the long-term CEI strategy, reconfirmed at political level and in the Plan of Action, reflecting the priority interests for cooperation among its Member States. The Secretariat strongly supports the activities of the Presidency, by not only providing it and other decision-making and operational structures of the CEI with continuous administrative and conceptual support, but also by taking appropriate initiatives aimed at promoting the realisation of the CEI objectives. In this context, the CEI Secretariat's staff was actively involved in drafting the new CEI Plan of Action 2014-2016 and other activities. The Secretariat also manages a number of funds, programmes, and instruments for cooperation in order to complement the institutional activities. They are aimed at financing various cooperation projects in the Member States, while the Secretariat takes care of their sound management and administration.

The Office for the CEI Fund at the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)⁴ is managing the largest Fund at the disposal of

3 The CEI Secretariat was established in Trieste under the Austrian CEI Presidency in 1996 and upon an offer of the Italian Government to host the seat in Trieste. It operates with the legal status of an International Organisation, based on a Headquarters Agreement concluded between the Italian Government and the CEI Presidency. The seat in Trieste, via Genova 9, was made available to the CEI by the Italian Government through the Friuli Venezia Giulia (FVG) Autonomous Region, free of charge and ties, under terms described in a Protocol concluded between the CEI Secretariat and the FVG Autonomous Region, signed in Trieste on 20 December 1999. The Position Paper is available on the CEI Website at the following link: <http://www.cei.int/sites/default/files/attachm> (last access 10 June 2015)

4 In 1992 the Italian Government established the CEI Fund at the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Through this Agreement, the Italian Government acknowledged the great opportunity that the newly created development bank presented for the objectives that the CEI had embraced at its foundation in 1989. In this context, the CEI Fund was created "to assist the Bank's countries of operation in Central and Eastern Europe in their economic and social transformation process." Despite its bilateral nature, the Fund financed projects and activities targeted at the entire CEI Region.

the CEI, i.e. the CEI Fund at the EBRD. The Office for the CEI Fund is the operational structure that ensures constant dialogue between the CEI, the Italian Ministry of Foreign Affairs and the EBRD for all issues related to the administration of the Fund. The Office is located at the CEI Headquarters in Trieste and in London within the Operational Policies Vice-Presidency of the EBRD. Through this Office, whose staff closely collaborates with EBRD banking teams, the CEI has managed to build a unique comparative advantage vis-à-vis other funds active within the Bank. This collaborative approach allows the CEI to better choose projects, thereby ensuring high leverage ratios as well as greater effectiveness and efficiency. For the Technical Cooperation (TC) Programme, the Office for the CEI Fund regularly screens projects in the EBRD pipeline and supports the Italian Ministry of Foreign Affairs in its selection process. Following positive appraisal by the Ministry, the Office presents the prospective TC projects to the CNC for approval, then monitors their implementation and evaluates them after completion. The Office also manages the Italian and Austrian funded Know-how Exchange Programme (KEP). The Office's role is not limited to the provision of grants, but concerns the whole project cycle, starting from the initial screening of applications, throughout the monitoring of project implementation, to ex-post evaluation of results.

4. *Plan of Action*⁵

The organisation's priorities within the established Areas of Cooperation are clearly defined in the three-year Plan of Action (PoA).

The new PoA represents a structured roadmap, setting out clear and agreed priorities of cooperation in the framework of the CEI. The document, in force as of 1 January 2014, is composed of two parts: Part one *CEI strategic approach to regional cooperation*, highlights the CEI's core mission, as well as the main strategic objectives and measures for a structural and financial strengthening of the organisation as well as for enhan-

5 The *CEI Plan of Action (PoA) 2014-2016* was elaborated by the Member States, in cooperation with the CEI Secretariat and the Networks of Focal Points. It was adopted by the CEI Heads of Government on 12 December 2013, through a written procedure launched by the Hungarian Presidency. The Plan of Action 2014-2016 is available on the CEI Website at the following link: http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/CEI_PoA_2010-12_1.pdf (last access 11 June 2015).

cing its visibility; Part two *A CEI Agenda for 2014-2016*, contains a list of priorities for each area of cooperation, with a set of concrete actions building upon the results achieved in the recent past, thus ensuring coherence and follow-up:

- Towards a Knowledge-based Society: Research and Innovation; Lifelong Education and Training; Information Society;
- Towards a Sustainable Economy: Transport, Logistics and Accessibility; Energy Efficiency and Renewable Energy; Climate, Environment, and Rural Development: SMEs and Business Development;
- Towards an Inclusive Society: Intercultural Cooperation; Media; Civil society.

Aligned with the EU Multiannual Financial Framework 2014-2020, the CEI PoA intends to capitalise on the main strengths/assets of the Organisation and its distinctive methodology for the promotion of effective regional cooperation through a combination of multilateral diplomacy and project management, aimed at the following strategic objectives: Supporting CEI Member States on their path towards European integration; Promoting the alignment of CEI Member States to EU standards; Implementing small and medium-sized projects; Opening to convert constructive ideas into innovative results.

5. *Funds and Instruments*

While remaining a platform for political dialogue and multilateral diplomacy, the CEI has developed a strong operational approach focused on supporting and managing programmes and projects aimed at fostering cohesion and integration between its EU and non-EU CEI countries. The CEI has become a champion of regional cooperation and a trusted and respected partner in the region, fully engaged in and committed to providing significant, project-oriented contributions to strengthen the political, economic, and social systems of its Member States.

It supports a large number of projects and activities through its CEI Fund at the EBRD - thanks in particular to the extraordinary financial commitment by the Italian Government. It also supports small and medium-sized projects and activities through the CEI Know-how Exchange Programme - to which in addition to Italy also Austria contributes, as well as through the CEI Cooperation Fund, to which all Member States contri-

bute. It also supports mobility of students and scientists through its CEI Science & Technology Network and relations with universities in the CEI area. Moreover, the CEI participates in EU-funded projects both as Lead Partner and Partner.

The CEI Secretariat is substantially engaged in the project design and implementation. Therefore, the CEI, in particular its Secretariat, is not merely an administrator of funds but especially an actor in the trans-national and cross-border context. For example, in the science and research fields, the CEI was engaged in an EU-funded project (CEI Research Fellowship Programme - CERES) which supported transnational mobility of post-doctoral researchers, mainly from non-EU CEI Member States, by awarding 30 one-year fellowships to be spent at one of the high-level research centres within the renowned Trieste Science Hub. This is a small, yet decisive contribution to the development of their career, as well as to the integration and bridging between the scientific communities of EU Member States and those of non-EU CEI countries. As far as the transport sector is concerned, the CEI is currently involved in several EU-funded projects dealing with the accessibility of Central and South East Europe. It is expected that these projects will contribute to shorten transfer times, seamless transport of people and of goods, increase safety and relevant business opportunities in the region. The CEI is also committed to fostering renewable energy as a driver for socio-economic development through the implementation of two EU-funded projects where particular attention is paid to supporting sustainable utilisation of non-food biomass, which represents an under-utilised potential for the whole region.

In summary, since its inception, with a current staff of around 25 people, the CEI through its funds and instruments has been able to support its Member States as follows: Through its CEI Fund at the EBRD, Italy has financed technical assistance projects with around €38.5 million targeting the whole CEI Region; CEI Know-How Exchange Programme: €2.4 million committed by Italy and Austria for 87 projects in total; CEI Cooperation Fund: supported more than 830 events in the CEI Region, involving 5.000 people each year; CEI Science & Technology Network and relations with universities (more than 60 fellowships and more than 1000 scholarships and grants); EU Projects, 14 projects have been implemented with a total fund mobilisation of €16.3 million (with CEI Secretariat in the role of promoter, broker/manager).

6. Future Action

Since its inception, the CEI has always adapted to the needs of its Member States and it is even more so today in decisive times for the advancement of regional cooperation, attracting renewed interest during the last years: Macro-regional strategies are being launched at European Union (EU) level. Indeed, the CEI plays a key role in promoting regional cooperation for European integration and serves as a bridge between the macro-regions of Europe. It connects the Baltic, the Danube, the Adriatic-Ionian, the Black Sea and Alpine regions and many CEI events focus on these very topics. As recognised and confirmed by regional actors in SEE,

The CEI has years of experience in multilateral cooperation with many European countries, ranging from high political level to technical, and in a variety of areas; it has succeeded more than any other similar forum in combining political activities at senior level with the concrete measures of numerous programmes and projects that are of practical value for the economies and societies of the member countries (Lopandić/Kronja 2011: 144).

Accordingly, the CEI currently participates in the programmes of the Strategy for the Danube Region. Since the CEI experience and track record in capacity building and networking represent an asset especially when non-EU countries are concerned the CEI can contribute to a better governance of the Danube Strategy.

The CEI Plan of Action (PoA) 2014-2016 is enhancing cooperation with and among CEI Member States even more. It has entered into force in 2014, which is a year of important celebrations including the 25th Anniversary of the CEI. In drawing up the PoA, special attention was paid to the real needs and proposals expressed by the countries. The main goal is to bring the Member States closer together in joint initiatives and to encourage further regional cooperation in a structured and result-oriented manner aimed at making tangible contributions towards a knowledge-based and sustainable economy in an inclusive society. In order to reach this goal, the PoA offers the necessary framework to steer the CEI's future action, while committing the Organisation to a constant improvement of its performance.

Therefore, for the three-year period of 2014-2016, the CEI has been focusing on developing the Strategic Objectives specified above. In particular the aim of political cooperation is to supply the countries and their institutions with a flexible, pragmatic platform for regional cooperation,

while focusing on their preparation to a future accession to the European Union (EU). Special attention has also been paid to:

- structural strengthening by enhancing the effectiveness of its structure as a whole and the impact of CEI instruments and cooperation tools;
- promoting an active and strong participation of the business communities of the CEI Member States by enhancing economic cooperation between and among CEI countries through initiatives and programmes for SMEs and Business Development mainly aimed at transferring experience and best practices;
- reinforcing institutional links with the EU and other international and regional organisations;
- attracting public and private funds and enhancing the CEI visibility.

Thanks to its institutional links and geographical location, the CEI is in a perfect position to act as a bridge between and among the existing and upcoming macro-regional strategies:

- the Baltic (one country in common);
- the Danube (thirteen countries in common);
- the Adriatic-Ionian (seven countries in common);
- the Alpine (three countries in common).

In particular, since the CEI is already actively involved in the EU Strategy for the Danube Region, holding regular consultations with its priority area coordinators in fields such as sustainable energy, research, and transport and is preparing the ground to participate in the elaboration and future implementation of the EU Strategy for the Adriatic Ionian Macro-Region, the CEI stands ready to contribute to the implementation of each and every one of these strategies. It is ready to take part in the relevant activities as a main stakeholder in view of the specific competences acquired in different fields and therefore make a contribution towards the removal of existing barriers and divisions hindering European integration. Such strategies do not envisage the creation of new institutional structures. Therefore, this is a chance for the CEI and its structure, in particular its Secretariat, to become a key-actor in the strategies' activities. Ensuring synergies and complementarities through specific projects directly managed by the CEI will be the main objective and "with its many programmes and projects, the CEI is an additional instrument in preparing South East European countries for transition and integration in Europe" (Lopandić/Kronja 2011: 144).

The CEI Science and Technology Network and relations with universities are proven effective tools for promoting regional cooperation in the academic and scientific sectors. In order to enhance their impact — by fully exploiting the relevant resources made available by Italy — special attention will be paid to fundraising, especially through EU Programmes (e.g. along the lines of the CERES Project as an example of financial synergy combining resources made available by the CEI, the European Commission and other donors). Further cooperation within the scientific/academic field in the CEI MS and with the respective CEI Focal Points will ensure a harmonisation and coherence in CEI actions in this field. Finally, they will also coordinate their activities with those of the Business Dimension, in line with the “Triple-Helix Model” (business — government — university).

This is an ambitious goal for a regional organisation such as the CEI: a goal that can be achieved only by constantly improving its records while quickly adapting to the rapidly changing circumstances of the European political landscape. The CEI has been able to do so during its 25-year existence: further efforts are however needed in order to fully exploit the CEI’s potential and make it an even more flexible, innovative, and practical organisation for a result-based and project-oriented regional cooperation.

Through its observer status in the General Assembly of the UN, the CEI is also in a position to provide both global answers to regional issues and regional answers to global issues, thus making a contribution to the Millennium Development Goals.

Literature

- Central European Initiative Secretariat: CEI Plan of Action 2014-2016, Trieste, 2013.
Lopandić, Duško/Kronja, Jasminka: Regional Initiatives and Multilateral Cooperation in the Balkans, Belgrade: Draslar Partner, 2011.

Teil III

WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE UND WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

Regional Competitiveness and the EU Strategy for the Danube Region

Martina Eckardt

1. Introduction

The EU Strategy for the Danube Region (EUSDR) is in place since 2010 (European Commission 2010). Following the EU Strategy for the Baltic Region it is the second so-called macro-regional strategy introduced in the EU. Two other such macro-regional strategies are in the implementation phase, the EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region and the EU Strategy for the Alpine Region (EU Commission 2014a). These macro-regional strategies do not replace any of the already existing regional policies in the EU. They are an “add on”, characterised by the “Three NOs” of “no new legislation, no new institutions, no new money” that is, no additional objectives, instruments, and means should be provided within these strategies.

The main objective of these macro-regional strategies can be seen in tackling interregional problems which cannot be solved adequately within the existing regional policy frameworks. Common to the already existing macro-regional strategies are the following three aspects. (1) The territory of each macro-regional strategy is defined by the extent of common pool problems resulting from using a common natural resource by the countries included. In economic terms, for the *EUSDR* this refers to (mainly negative) externalities and spill-overs within the Danube river basin. (2) Solving the resulting common pool problems in these areas requires cooperation between both EU member states and non-EU member states. The *EUSDR* covers nine EU members (Germany, represented by the federal states of Baden-Württemberg and Bavaria, Austria, the Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia, Romania, Bulgaria, and Croatia) as well as five non-EU members (Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Moldova, and Ukraine). (3) The countries included show huge disparities in virtually all aspects of economic performance and economic development. This poses not only a challenge for cooperation, but it also sets an addi-

tional objective. Additionally, the *EUSDR* should contribute to reducing these interregional inequalities, thus fostering economic convergence.

In this paper we will address the question of whether the *EUSDR* might contribute to the improvement of regional competitiveness. Thereby the existing disparities between the countries covered could be reduced. Of course, it is way too early to make any empirical, let alone econometric statement about the effectiveness of the *EUSDR* and the actions taken so far. Therefore, in the following we provide an overview of the current situation in regard to the existing differences in competitiveness at the regional level of the countries included. By resorting to the regional, and not to the country level, we can account for within-country differences that have to be addressed for economic policies to be effective (section 3). Following that we present a first appraisal of the potential of the *EUSDR* in enhancing the competitiveness of the regions included (section 4). To start with, in section 2 we provide a working definition of regional competitiveness and discuss measures for improving it. Section 5 summarises.

2. Regional Competitiveness – Definitions and Concepts

Although the term ‘competitiveness’ has become something like a buzzword over the last years, there is no uniform definition or usage (Berger 2010; Aiginger/ Bärenthaler-Sieber/Vogel 2013; Huggins/Izushi/Thompson 2013). To avoid confusion we distinguish between its micro, meso and macro application in the following. At the micro level, competitiveness refers to companies as the central unit of economic activity. According to Martin (2004: 2-1), “competitiveness resides in the ability of firms to consistently and profitably produce products that meet the requirements of an open market in terms of price, quality, etc.”. Economic success of firms is relative to that of their competitors and shows in the “capacity ... to compete, to grow, and to be profitable” (Martin 2004: 2-1) by convincing consumers to buy their products and services instead of those supplied by other companies.

Applying this definition to the macro level that is, to a whole economy proves not that easy. The European Competitiveness Report (European Commission 2000: 21) states that “(a)n economy is competitive if its population can enjoy high and rising standards of living and high employment on a sustainable basis. More precisely, the level of economic activity should not cause an unsustainable external balance of the economy nor

should it compromise the welfare of future generations.” This is in contrast to the Global Competitiveness Report, which defines an economy’s competitiveness “as the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity of a country” (Sala-i-Martin et al. 2011: 4). Both definitions refer to different aspects of economic activity (Aiginger 2006; Aiginger/Bärenthaler-Sieber/Vogel 2013; Huggins/Izushi/Thompson 2013). The European Competitiveness Report enumerates a number of indicators which are the result of an economy which is successful in attracting scarce economic resources. It refers to the outcome in the sense of the social welfare generated within a country. In contrast to that the Global Competitiveness Index refers to the determinants of a national economy that might bring about this outcome. That is, it takes the process of competition into account.

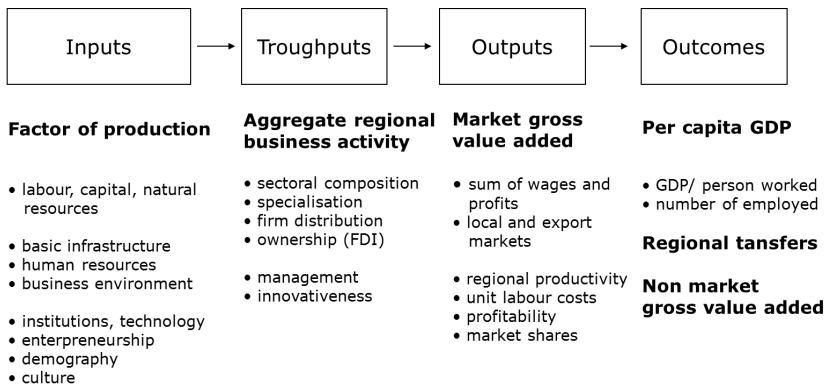
The outcome perspective of competitiveness measures the generated welfare by per capita income, by income distribution, and by the other social and ecological indicators given the restrictions of financial sustainability (budgetary balance, sustainable debt levels), sustainable external balance (with respect to the balance of trade and the balance of payments), political stability and leisure (Aiginger 2006). Compared to that, the process perspective’s focus is on the potential and ability to generate welfare. In terms of a production function, the availability as well as the combination of physical capital, labour, natural resources, technological progress, the available capabilities, institutions, and trust are the main determinants which decide on the outcome (Aiginger 2006).

At the meso perspective of regional competitiveness, we can draw on both the definitions from the micro and macro levels provided above. When referring to the outcome of competition among regions, a regional economy can be said to be competitive when the firms residing there generate a high standard of living on a sustainable basis for its inhabitants. What makes a region competitive is “(a) regional economy’s ability to optimise its indigenous assets in order to compete and prosper in national and global markets and to adapt to changes in these markets” (Martin 2004: 2-3). Again “the set of institutions, policies and factors” are main determinants of regional economic productivity. However, at the macro level a nation state has much more competences and therefore much more degrees of freedom in implementing and changing institutions and policies or transferring additional resources to a region than there are at the regional level. Accordingly, when conceptualising a region as an actor which competes with other regions for attracting scarce resources, one has to

specify carefully the available action parameters on which a region can decide at will.

Following the process perspective, a “production approach“ links regional inputs to regional outcomes through several stages, thus providing starting points for improving regional competitiveness (for the following see Martin 2004: 2-35ff. and Figure 1). Regional inputs comprise the factors of production, basic infrastructure, the business environment as well as institutions, technology, and cultural specificities of a region. Combined together they form the aggregate economic activity in a region, as indicated by a regional economy’s sectoral composition, the degree of specialisation, firm distribution, ownership structure, amount of foreign direct investment, but also by management and innovativeness. The resulting regional output is the market gross value added, as measured by factor incomes (profit and wages) which depend on regional productivity, labour unit costs as well as the profitability and market shares of a region’s firms. This output then translates into the final regional outcome that is, the per capita GDP produced on markets added up with regional transfers and non-market gross value added, that is public expenditures.

Figure 1: Process perspective on regional competitiveness

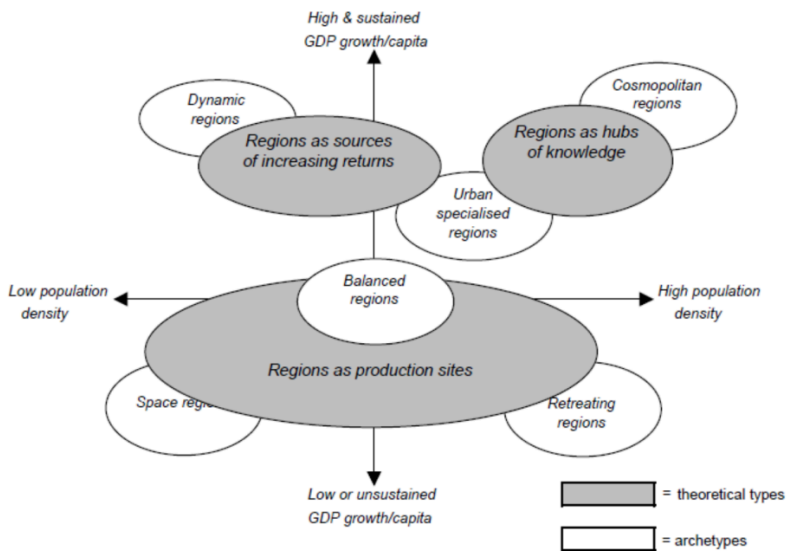


Source: Own composition according to Martin (2004: 2-35 ff.).

At every stage there are a number of starting points for improving regional competitiveness. However, as we already stated in the introduction, regions covered by the *EUSDR* are quite heterogeneous in economic terms. Accordingly, what increases competitiveness of rather well-developed re-

gions might not be that effective when applied to less-developed regions. Martin (2004: 2-38f.) uses two dimensions — population density and rate of GDP growth per capita — to depict a typology of regions for which well-tailored policy recommendations can be drawn to improve their competitiveness (see Figure 2).¹ Following this approach three main types of regions can be distinguished which differ with respect to the underlying causes of competitiveness: regions as production sites, regions as sources of increasing returns, and regions as hubs of knowledge.

Figure 2: A Typology of Regions



Source: Martin (2004: 2-38), Figure 2.5.

Type-I-regions, which can be characterised as “regions as production sites” (Martin 2004: 2-39), have only low GDP growth rates. They are

1 We use this typology as a heuristic for a first conceptual framework for analysing the potential of the EUSDR in improving regional competitiveness. Note that it is not the objective of this paper to lay out a comprehensive theory of causes and effects of regional competitiveness. Therefore we do not discuss the pros and cons of the typology suggested by Martin in contrast to other typologies and to the underlying theoretical considerations.

both in areas with low and with high population density. Competitiveness of such regions results from their endowment with low-cost factor inputs and a lack of urbanisation diseconomies (no high housing prices, no congestion, low labour costs, etc.). Accordingly, such regions also attract foreign direct investment. However, they show only a low degree of innovativeness. For being competitive, basic infrastructure, low-cost location sites, low housing prices, and human resources at reasonable wages are most relevant.

Type-II-regions can be characterised as “regions as sources of increasing returns” (*ibid.*). They are located in low to averagely populated regions with medium to high GDP growth. Competitiveness results from agglomeration economies and localisation economies. According to Martin (2004: 2-39) their “(k)ey determinants of competitiveness are the labour skills, inter-firm division of labour, market size effects, and the availability of suppliers.” Such regions realise increasing GDP growth through a medium to high level of innovativeness. Firms of such regions are actively engaged in the international division of labour by setting up production sites, for example, in *Type-I-regions*.

Finally, *Type-III-regions* are “regions as hubs of knowledge” (*ibid.*). They are located in densely populated areas that is, in urban areas and show a high GDP growth. The advantages of urbanisation and agglomeration chiefly effect the existing diseconomies. *Type-III-regions* are characterised by a high degree of innovation activities, as measured for example by patent filings, investment in research and development, the number of start-up companies in high-tech industries, etc. The main determinants of competitiveness for these regions are a high-skilled labour force, access to international markets, access to the latest technological knowledge and innovations, availability of venture capital, sophisticated business services and cultural services. For an overview of these three ideal types of regions and their key determinants of competitiveness see Table 1.

Table 1: Determinants of Regional Competitiveness

Regions as production sites	Regions as sources of increasing returns	Regions as hubs of knowledge
Main determinant of Competitiveness human resources at reasonable prices	Main determinant of Competitiveness agglomeration economies	Main determinant of Competitiveness agglomeration economies and urbanisation effects
Other determinants: <ul style="list-style-type: none"> • basic infrastructure • accessibility • low-cost sites • no congestion • etc. 	Other determinants: <ul style="list-style-type: none"> • skilled labour force • inter-firm division of labour • market size effects • suppliers 	Other determinants: <ul style="list-style-type: none"> • high skilled labour force • access to international markets • venture capital • business services • cultural amenities

Source: Own composition according to Martin (2004: 2-39f.).

3. Competitiveness in the Danube Region – the Status quo

There are different indices available aimed at measuring and quantifying an economy's competitiveness. The most well-known is the annual Global Competitiveness Index (GCI), which is published by the World Economic Forum since 2005. It consists of 12 pillars which contain the main drivers of competitiveness. They are grouped into three sub-indices: basic requirements, efficiency enhancers, and innovation and sophistication factors. Each pillar is again composed of several different indicators, with 117 in total (World Economic Forum 2011: Appendix). The 142 countries covered in the *GCI* 2011-2012 are classified according to their GDP per capita to different stages of development. The *GCI* also accounts for differences in a country's stage of economic development by attaching different weights to its three sub-indices (see Table 2). Depending on the level of per capita GDP a country's economic development is seen as factor driven, efficiency driven, or innovation driven. In a rather broad sense this relates to the distinction made in section 2 between regions as production sites — the development of which is both factor and efficiency driven; regions as sources of increasing returns — the development of which is both efficiency and innovation driven; and regions as knowledge hubs — the development of which is innovation driven.

Table 2: Global Competitiveness Index – Stages of Development

	STAGES OF DEVELOPMENT				
	Stage 1: Factor-driven	Transition from stage 1 to stage 2	Stage 2: Efficiency-driven	Transition from stage 2 to stage 3	Stage 3: Innovation-driven
GDP per capita (US\$) thresholds*	<2,000	2,000–2,999	3,000–8,999	9,000–17,000	>17,000
Weight for basic requirements subindex	60%	40–60%	40%	20–40%	20%
Weight for efficiency enhancers subindex	35%	35–50%	50%	50%	50%
Weight for innovation and sophistication factors subindex	5%	5–10%	10%	10–30%	30%

* For economies with a high dependency on mineral resources, GDP per capita is not the sole criterion for the determination of the stage of development. See text for details.

Source: Sala-i-Martin et al. (2011: 10), Table 1

According to this classification of economic development the countries covered by the *EUSDR* can be grouped as presented in Table 3 using the data given in the GCI 2011–2012. As can be seen, economic development as measured by per capita GDP decreases strictly from West to East within the Danube Region. In addition, there is a positive correlation between economic development and rank in the GCI, with the exception of Hungary and Slovenia.

Table 3: GCI Country Rank by Stage of Economic Development 2011–2012

Stage 1: Factor Driven	Transition from Stage 1 to Stage 2	Stage 2: Efficiency Driven	Transition from Stage 2 to Stage 3	Stage 3: Innovation Driven
Moldavia (93)	Ukraine (82)	Montenegro (60) Bulgaria (74) Romania (77) Serbia (95) Bosnia-Herzegovina (100)	Hungary (48) Slovakia (69) Croatia (76)	Germany (Baden-Württemberg, Bavaria (6) Austria (19) Czech Republic (38) Slovenia (57)

Country rank of overall competitiveness in parentheses; EU member states in bold.

Source: Own Composition according to World Economic Forum (2011)

While the GCI gives a first impression on the relationship between a country's overall economic development and its ranking when applying the competitiveness indicators, within-country differences go unnoticed when relying solely on the GCI. Therefore, in the following we use the EU Regional Competitiveness Index (RCI), although this means that we cannot cover the non-EU members of the *EUSDR*, for which no data are available in the RCI.

The RCI was first introduced in 2010; a second, slightly modified edition was published in 2013 (Annoni/Dijkstra 2013). The RCI is based mainly on data for NUTS2 regions where available, with most of the data drawn from Eurostat sources. The RCI follows the same methodology as set up in the GCI, although there are some minor differences. Economic development stages are defined not in absolute terms but as percentage terms of the per capita GDP EU index applied. It takes the lowest value if a region's per capita GDP is lower than 50 percent of the per capita GDP EU index (which is 100 for the EU-28). Regions with the highest development have a per capita GDP which is higher than 110% of the EU average.

Table 4 shows the number of regions by EU-countries covered by the EUSDR according to economic development stage.

Table 4: Development stage of regions by country (n=55)

Country	Development Stage (based on per-capita GDP EU Index)					Total number of regions
	Stage 1 Factor Driven < 50% EU Index	Stage 2 50-75% EU Index	Stage 3 Efficiency Driven 75-90% EU Index	Stage 4 90-110% EU Index	Stage 5 Innovation Driven >= 110% EU Index	
BW (DE)					4	4
BY (DE)					7	7
AT			1	2	5	8
CZ		6			1	7
SK	1	2			1	4
HU	4	2		1		7
SL		1		1		2
HRO		2				2
RO	6	1		1		8
BG	5	1				6
Total	16	15	1	5	18	55
Percent	29%	27%	2%	9%	33%	100%

Source: Own calculation based on Annoni/Dijkstra (2013).

As can be seen, for all EU member states in the Danube Region with the exception of Baden-Württemberg and Bavaria, there are — in some cases rather substantial — variations in regional development. Such differences would go unnoticed when relying only on country level data. The most striking examples are the Czech Republic and Slovakia, the “capital” re-

gions of which belong to the regions with the highest development level as measured by per capita GDP, while all other regions of these countries are at the lowest development stages (stages 1 and/or 2). For Hungary, Slovenia and Romania it also holds that the regions encompassing the capital show a higher level of per capita GDP than the rest of a country's regions. Even Austria is characterised by a certain amount of regional disparity, although 5 out of 8 regions fall within the highest development stage.

The *EUSDR* thus covers an area in which one-third of its regions belong to those regions in the EU with the highest economic development, whereas nearly 60% belong to those with the lowest development level at stages 1 and 2. Again, all the regions of stage 5 are from the Western part of the Danube Region.

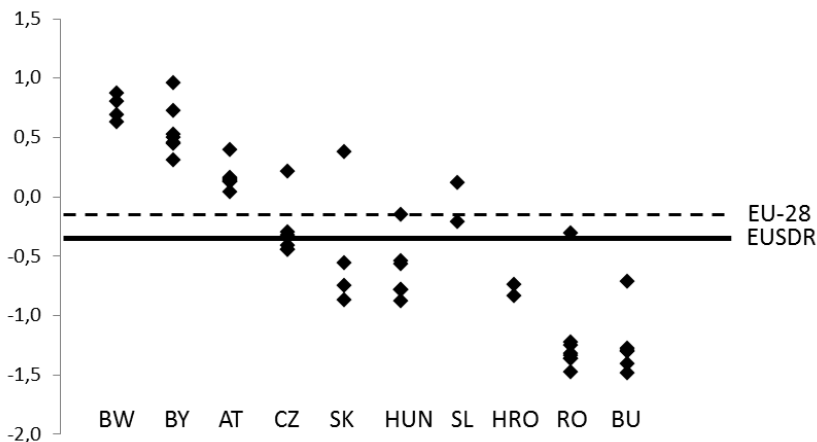
To account for the determinants of competitiveness the RCI uses 73 indicators, which are grouped in 11 pillars (Annoni/Dijkstra 2013: iff.). These 11 pillars are aggregated into three sub-indices: the *Basic sub-index*, the *Efficiency sub-index*, the *Innovation sub-index*. In contrast to the GCI, the RCI uses a slightly different weighting scheme for these sub-indices when aggregating them to calculate the overall score and rank of a region's competitiveness depending on its degree of economic development (see Table 5). Note that for any development level the *Efficiency sub-index* makes up 50% in the aggregate RCI, thus, giving priority to efficiency enhancing factors as a basis for competitiveness for all stages of economic development.

Table 5: RCI 2013 Weighing Scheme

GDP per head in EU index	DEV. STAGE	Weights			
		Basic	Efficiency	Innovation	
<50	1	35.00%	50.00%	15.00%	100%
[50-75)	2	31.25%	50.00%	18.75%	100%
[75-90)	3	27.50%	50.00%	22.50%	100%
[90-110)	4	23.75%	50.00%	26.25%	100%
>=110	5	20.00%	50.00%	30.00%	100%

Source: Annoni/Dijkstra (2013: 16), Table 5.

Figure 3: Within-country regional differences according to the overall RCI 2013 index



Source: Own calculation according to Annoni/Dijkstra (2013: 124-127), Table 63.

Table 6: RCI 2013 sub-indices, pillars and number of indicators

Regional typology	Development type	RCI 2013 sub-indices	RCI 2013 indicators
Regions as knowledge hubs	Innovation driven development	<div>11. Innovation</div> <div>10. Business Sophistication</div> <div>9. Technological Readiness</div>	10 2 10
Regions as sources of increasing returns	Efficiency driven development	<div>8. Market Size</div> <div>7. Labour Market Efficiency</div> <div>6. Higher Education/ Training and Lifelong Learning</div>	3 8 4
Regions as production sites	Factor driven development	<div>5. Basic Education</div> <div>4. Health</div> <div>3. Infrastructure</div> <div>2. Macroeconomic Stability</div> <div>1. Institutions</div>	2 6 3 4 17

Basic group
 Efficiency group
 Innovation group

Source: Own composition based on Annoni/Dijkstra (2013, p.v) with own additions.

Figure 3 shows within-country differences in competitiveness for the EU member states covered by the EUSDR which are blurred when looking only at the weighted average of a country's competitiveness.

The *Basic sub-index* of the RCI includes five pillars with 33 indicators in total: institutions, infrastructure, health, macroeconomic stability, and basic education. For the latter two aggregate data at the country level are used (see Table 6). The *Efficiency sub-index* covers three pillars with 15 indicators: higher education/training and lifelong learning, labour market efficiency and market size. The *Innovation sub-index* comprises 22 indicators in three pillars: technological readiness, business sophistication and innovation. Again, depending on a region's level of economic development as measured by GDP per capita, different sub-indices are more important for regional competitiveness than others.

Table 7: Descriptive Statistics of the EUSDR Regions Compared to the EU-28

	Mean	Median	Standard deviation	Minimum	Maximum
EUSDR (n = 55)					
Development Stage	2.9	2.0	1.7	1.0	5.0
Overall RCI 2013	-0.344	-0.338	0.721	-1.481	0.963
Basic Sub-index	-0.400	-0.302	0.748	-1.597	0.796
Efficiency Sub-index	-0.298	-0.345	0.691	-1.486	0.854
Innovation Sub-index	-0.417	-0.602	0.830	-1.738	1.384
EU-28 (n = 262)					
Development Stage	3.5	4.0	1.3	1.0	5.0
Overall RCI 2013	-0.090	-0.027	0.667	-1.481	1.358
Basic Sub-index	-0.033	-0.027	0.641	-1.597	1.185
Efficiency Sub-index	-0.110	-0.076	0.711	-1.913	1.468
Innovation Sub-index	-0.134	-0.074	0.735	-1.738	1.730

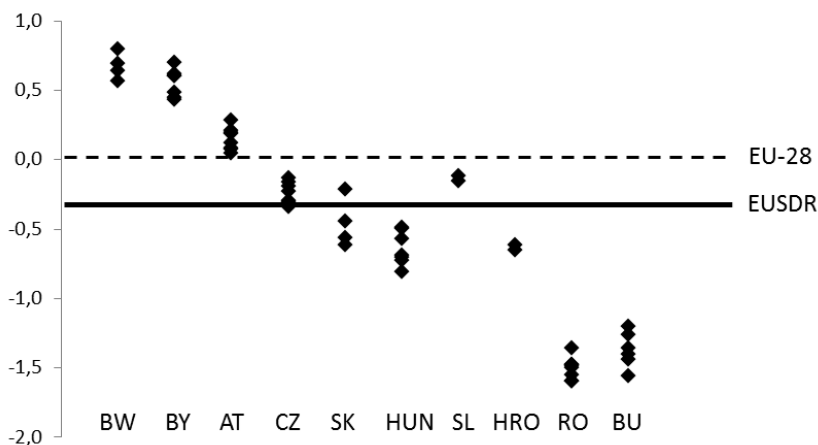
Source: Own Calculation according to Annoni/Dijkstra (2013).

Table 7 provides descriptive statistics for the 55 regions covered by the EUSDR and for the 262 regions of the EU-28. It shows that the Danube Region is characterised by a lower average development level, with the median development stage being 2. That is, it comprises more regions with a per-capita GDP of 50% to 75% of the EU-28, while the median for the EU is 4 that is, a per-capita GDP of 90% to 110% of the EU-28. Not surprisingly, the Danube Regions includes not only those regions with the

minimum GDP per head, but also with the minimum scores for the overall RCI 2013 index as well as for its three sub-indices. The mean scores for these indices lie below the EU average values, this also holds for the median values, however in a much more pronounced way. All in all, not only do these figures indicate the large regional disparities within the EU, but they also show the particular challenges for the Danube Region.

In the following we take a closer look at the three sub-indices for the Danube region. The figures in Table 7 show that the mean value of the *Basic sub-index* is -0.4 , with a maximum of about 0.8 and a minimum of about -1.6 . Figure 4 presents it by region for the countries covered by the EUSDR. It shows that the regions of Baden-Württemberg, Bavaria, Austria, the Czech Republic and Slovenia are all above the mean value of the Danube Region, while in the regions of all other countries the *Basic sub-index* is lower, the capital region of Slovakia being an exception. However, only Baden-Württemberg, Bavaria and Austria are above the average value of -0.03 for the EU-28. Again, we find the value decreasing for the regions from West to East, with Romania and Bulgaria showing the lowest values.

Figure 4: *Basic Sub-index by Country and Region*

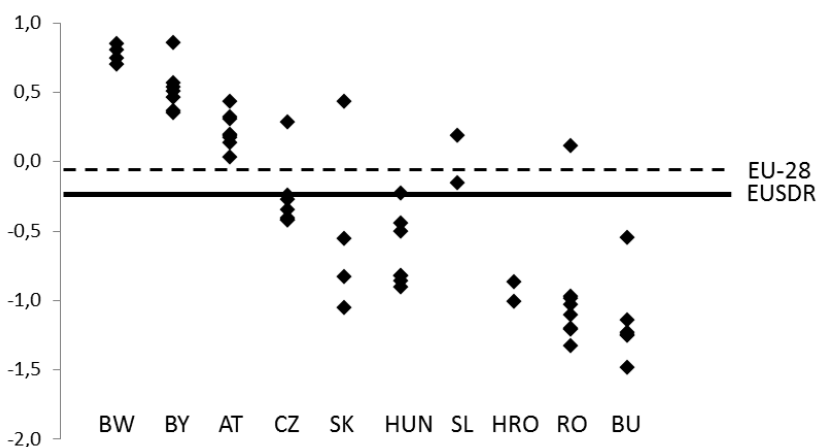


Source: Own calculation according to Annoni/Dijkstra (2013: 124-127), Table 63.

While regions within a country are quite close to one another with respect to the *Basic sub-index*, for the *Efficiency sub-index* the within-country he-

terogeneity is much higher (see Figure 5). This is primarily a result of the capital regions, which have much higher values than the other regions, with the exception of Baden-Württemberg and Austria. Again all regions in Baden-Württemberg, Bavaria, and Austria are above the average value of -0.3 within the Danube Region. The same holds for Slovenia. In regard to the average EU-28 value of -0.1, again the regions within the former three countries as well as nearly all capital regions from the other countries show higher values. However, this does not hold for the capital regions of Hungary and Croatia. Since the three pillars of the *Efficiency sub-index* account for 50% in the total RCI 2013 score, independent of a region's stage of economic development, Figure 5 clearly indicates that priority should be given to improve higher education/training and lifelong learning, labour market efficiency and market size for all regions which show below average values.

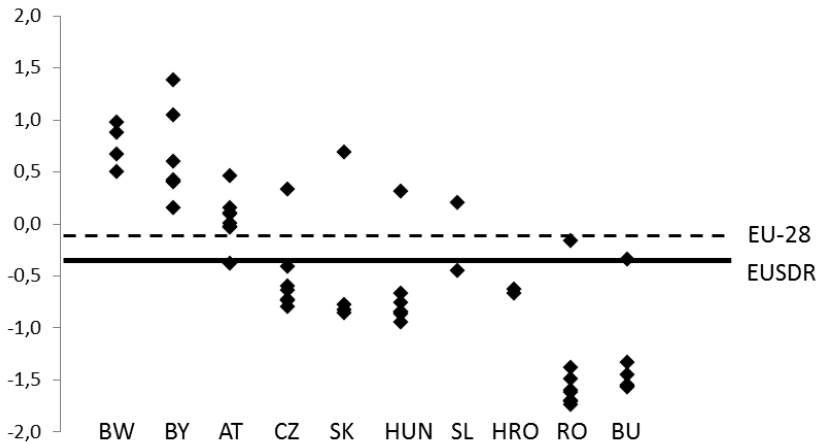
Figure 5: *Efficiency Sub-index by Country and Region*



Source: Own calculation according to Annoni/Dijkstra (2013: 124-127), Table 63.

The *Innovation sub-index* is composed of three pillars accounting for technological readiness, business sophistication, and innovation activities. The higher a region's level of economic development, the more important this sub-index is for its competitiveness. Figure 6 again shows more within-country variation for the *Innovation sub-index* than for the *Basic sub-index*.

Figure 6: Innovation Sub-index by Country and Region



Source: Own calculation according to Annoni/Dijkstra (2013: 124-127), Table 63.

As with the *Efficiency sub-index*, all regions in Baden-Württemberg, Bavaria and Austria lie above average, both with respect to the mean value for the Danube Region as well as for the EU-28. The only exception is the Burgenland, Austria's region situated at its Eastern border with Hungary. But again, also the capital regions of all other countries of the Danube Region perform much better than their non-capital regions. All show an above average value of their *Innovation sub-index* with respect to the Danube Region and — with the exception of Bulgaria — also with respect to the EU-28. These figures indicate a high level of business sophistication and (technological) innovation in the capital regions, making them competitive to other high-tech regions on an EU-wide scale. Only the two Croatian regions are below average. However, they perform better than almost all of the other countries' non-capital regions. This indicates better growth and development prospects for Croatia in the future.

What conclusions can be drawn from this comparison of the regions' competitiveness covered by the *EUSDR*? Firstly, the data confirm that huge disparities do exist. They follow a clear West-East pattern. However, the capital regions of all countries included are much more homogenous in regard to the *Efficiency* and *Innovation sub-indices* than a comparison between these countries at the macro level would show. Thus, for most countries covered by the *EUSDR* there is a level playing field in terms of com-

petitiveness for at least some regions within each state. However, tailor-made policies are necessary to address the specific needs of the less-developed regions since within-country variation is much more pronounced in this respect.

4. Improving Regional Competitiveness by the EUSDR

In the following, we firstly analyse what policy fields are (not) addressed by the *EUSDR* which are covered by the RCI 2013 and vice versa. Following this we take an exemplary look at some Priority Areas of the *EUSDR* and how they relate to the sub-indices of the RCI 2013. Thus, we give a first presentation on how the *EUSDR* might affect the competitiveness of the regions covered.

4.1 Policy Fields addressed by the EUSDR

The *EUSDR* comprises four pillars which are composed of 11 Priority Areas (PAs). Table 8 relates these PAs to the three RCI 2013 sub-indices with their 11 pillars. Thus, one gets a first overview of what factors that are relevant for increasing regional competitiveness are addressed by the *EUSDR*, and the RCI 2013 respectively. As can be readily seen, the *EUSDR* Pillar II. *Protecting the Environment* and PA2 of Pillar I. *Connecting the Region* are not covered by the RCI 2013. These PAs of the *EUSDR* refer to the quality of natural resources as well as their availability as a main input in economic development and thus as a basic determinant of regional competitiveness. The RCI 2013 neither includes any environmental aspects nor does it take into account the availability of natural resources or energy efficiency. However, because of the importance of environmental and energy issues, this is a flaw in the composition of the RCI 2013. The inclusion of these policy fields within the *EUSDR* are well grounded in regard to long-term sustainable economic development and growth. Particularly in high-income economies, energy efficiency as well as the quality of the environment are important determinants both for attracting companies as well as a high-skilled labour force. But the quality of natural resources and energy efficiency also play a vital role for generating sustainable growth in less developed economic regions. Since envi-

ronmental problems are characterised by interregional spill-over effects, international cooperation within the Danube region is reasonable.

In regard to the RCI, Table 8 shows that the *EUSDR* does not cover all of its pillars either.

Table 8: Priority Areas of the *EUSDR* and the RCI 2013 Sub-indices

RCI 2013		Basic Sub-index				Efficiency Sub-index			Innovation Sub-index			
EUSDR		1. Institutions	2. Macroeconomic Stability	3. Infrastructure	4. Health	5. Basic Education	6. Higher Education / LLL	7. Labour Market Efficiency	8. Market Size	9. Technological Readiness	10. Business Sophistication	11. Innovation
Pillar I. Connecting the Region	PA1 Mobility and Multimodality			X								
	PA2 Sustainable Energy											not covered
	PA3 Culture and Tourism, People to People	X		X								
Pillar II. Protecting the Environment	PA4 Water Quality											not covered
	PA5 Environmental Risk											not covered
	PA6 Biodiversity, Landscapes, Air and Soul Quality											not covered
Pillar III. Building Prosperity	PA7 Knowledge Society						X	X		X	X	X
	PA8 Competitiveness							X		X	X	X
	PA9 People and Skills					X	X	X		X	X	X
Pillar IV. Strengthening the Region	PA10 Institutional Capacity and Cooperation	X										
	PA11 Security	X										

Source: Own Composition according to EUSDR (2014a) and Annoni/Dijkstra (2013).

This pertains to both the *Basic sub-index* and the *Efficiency sub-index*, namely with respect to macroeconomic stability, health, labour market efficiency, and market size. The *EUSDR* rightly does not address questions of macroeconomic stability. The competences and resources to affect it rest at the national level, with a supranational surveillance mechanism being in place at the EU level. Health conditions in a region are affected by a wide variety of factors, resulting both from country specific attitudes as well as specific national health systems. Again, the *EUSDR* correctly does not include objectives in this respect, since competences to tackle them

rest with the national level. In addition, market size is measured in terms of disposable income per capita, potential GDP, etc., in the RCI 2013 (Annoni/Dijkstra 2013: 78ff.). Affecting these indicators by the *EUSDR* is its overall aim, but there are no specific competences available to directly target it. Thus, again it makes sense not to address it explicitly.

In contrast, the three indicators which make up for the *Innovation sub-index* in the RCI 2013 are all addressed by the *EUSDR* in its Pillar III *Building Prosperity*. In the following we take an exemplary look at some of the PAs that refer to factors of which the sub-indices of the RCI 2013 are composed.

4.2 Addressing Regional Competitiveness by the *EUSDR*

In the following we look at some of the pillars of the RCI 2013 covered by PAs of the *EUSDR* in more detail.² We look at what targets and measures are taken by the respective PAs and whether they seem to be useful to lessen the underlying problems given the results displayed in the RCI 2013.

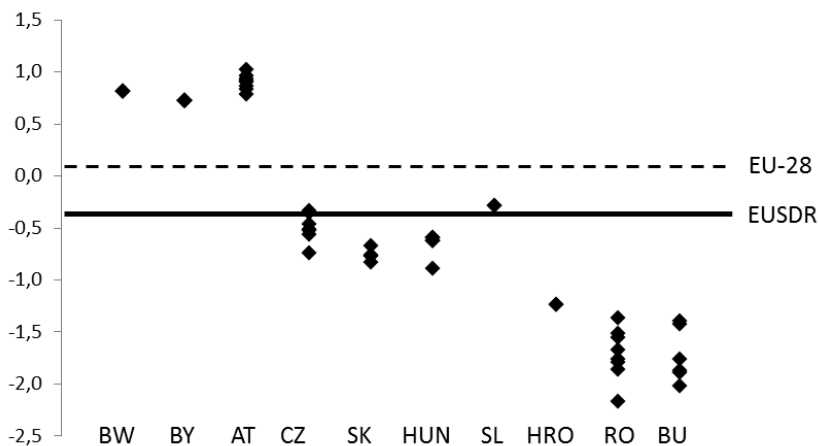
(1) Improving the Basic Sub-index

Institutions and Infrastructure are important determinants affecting the *Basic sub-index* of the RCI 2013. They are also explicitly addressed by the *EUSDR*. Both PA10 *Institutional Capacity and Cooperation* and PA11 *Security of Pillar IV* of the *EUSDR* are devoted to institutions. The RCI 2013 *Basic Sub-index*'s pillar *Institutions* is composed by two different sub-pillars. A regional sub-pillar accounts for corruption, rule of law, government effectiveness, voice, and accountability, whereas a second sub-pillar refers to the country level. It evaluates the quality of property rights including intellectual property rights, efficiency of the court system, and the reliability of policy services *inter alia* (Annoni/Dijkstra 2013: 17ff.). The overall value of the institution's pillar in the RCI 2013 is obtained by the mean value from these two sub-pillars. As Figure 7 shows, all regions from former Socialist countries have values below the EU-28 average and

2 For more details on the *EUSDR* see the Key Documents section on *EUSDR* (2014b).

also below the Danube Region average, with the Slovenian regions and two regions from the Czech Republic making an exception.

Figure 7: Pillar 1. Institutions of the RCI 2013 by Country and Region



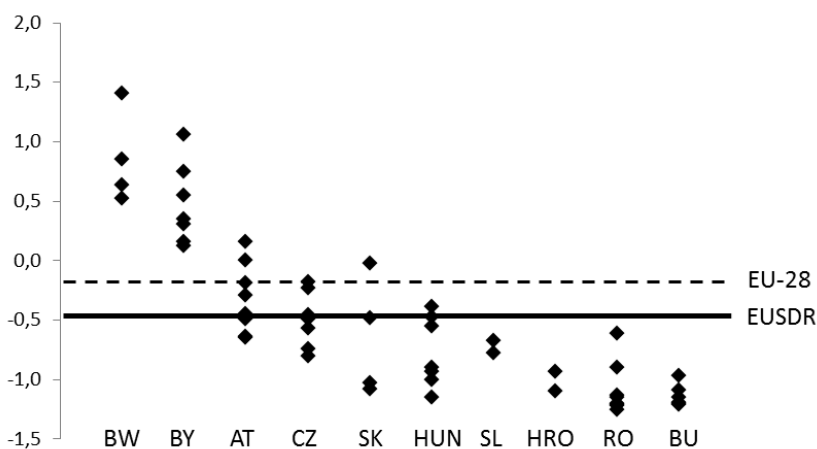
Source: Own calculation according to Annoni/ Dijkstra (2013: 35), Table 15.

Since secure property rights and an effective public sector are of main relevance for economic development, attempts to improve the quality and effectiveness of institutions in the Danube Region makes sense to improve overall regional competitiveness. PA 10 of the *EUSDR* sets up five targets with nine actions, aimed at improving institutional capacity and cross-border cooperation (see PA10 2013). The main areas of action are capacity building, civil society, regional cooperation, financing, and programming. Given the huge differences between Western and Eastern members of the Danube regions, the *EUSDR* might provide an effective instrument to foster diffusion of best practices and increase learning effects by voluntary cooperation. However, as the 2013 Report of PA10 states, this also poses additional challenges, like lack of ownership and small degree of participation by the stakeholders involved (PA10 2013: 10).

Pillar 3. Infrastructure of the RCI 2013 *Basic sub-index* uses three indicators on motorways, railway networks, and passenger flights to address the accessibility of a region. Simply put, the hypothesis behind this is that the easier it is to reach a region the more attractive it is (Annoni/Dijkstra 2013: 45). As Figure 8 shows, most regions covered by the *EUSDR* have

below average values. Accordingly, addressing regional accessibility by improving infrastructure related to motorways, railways and air traffic is a well-chosen aim. This holds the more so as there are potentially high gains from cooperation in setting up a modern infrastructure across countries. PA1b of the *EUSDR* is devoted to “improve mobility and multimodality — rail, road, air links” (PA1b 2013). It comprises three targets with seven actions, and a number of projects recommended. A good example of the potential benefits from cooperation within the *EUSDR* is the *Transdanubios* project, aimed at developing a “common transport vision for the Danube Region”, including both EU and non-EU member states (see PA1b 2013: 43 ff., Annex 4). Until December 2014 a coherent transnational strategy and roadmap ready for implementation should be worked out. Provided that this ambitious plan is realised, a positive impact on the regions’ competitiveness with regard to infrastructure is to be expected.

Figure 8: Pillar 3. Infrastructure of the RCI 2013 by Country and Region



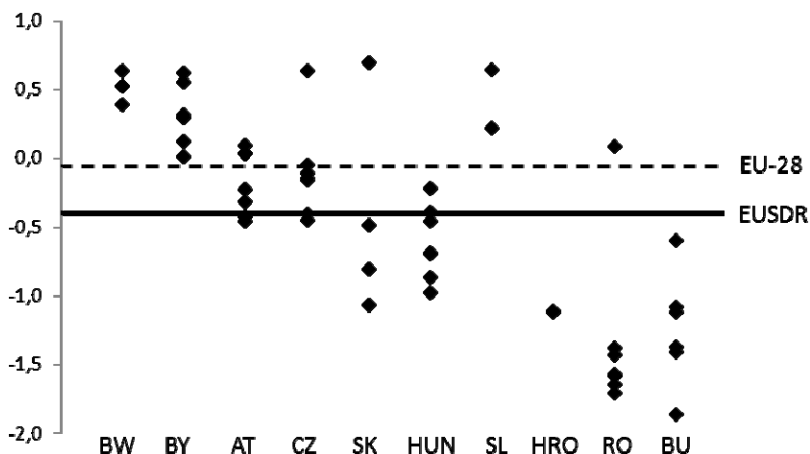
Source: Own calculation according to Annoni/ Dijkstra (2013: 50), Table 24.

(2) Improving the Efficiency Sub-index

Pillar 6. Higher Education/Training and Life-long Learning (LLL) of the RCI 2013 *Efficiency sub-index* is made of three indicators which account for the share of population aged 25 to 64 with higher education, the share

of people this age in training (lifelong learning), and the accessibility of universities by the population as measured by travel time of up to 60 minutes to the nearest university (Annoni/Dijkstra 2013: 67f.). There is quite a lot of variation in the countries of the Danube Region regarding this indicator. As Figure 9 shows, the capital regions of the Czech Republic, Slovakia, and Slovenia show values higher than those of Baden-Württemberg and Bavaria. In contrast to that, three out of five Austrian regions show scores comparable to those of the non-capital regions from the Czech Republic and to half of the Hungarian regions. In addition, Bulgarian regions are much more heterogeneous than Romanian ones in regard to this indicator.

Figure 9: Pillar 6. Higher Education/Training and Life-long Learning (LLL) of the RCI 2013 by Country and Region



Source: Own calculation according to Annoni/ Dijkstra (2013: 73), Table 37.

PA7 *Knowledge Society* of the *EUSDR* addresses the aspects covered by *Pillar 6. Higher Education/LLL*. It explicitly sets the following quantitative targets, which if met, would increase the competitiveness of the regions involved. This holds both for low- as well as for high-income regions.

- “To invest 3% of GDP in Research and Development by 2020;
- Broadband access for all EU citizens in the Region by 2013;
- Increase the number of patents obtained in the Region by 50%;

- Greater share of EU population age 30-34 with tertiary education - aiming towards 40% by 2020;
- To reach 20% of academic mobility by 2020” (PA7 2014).

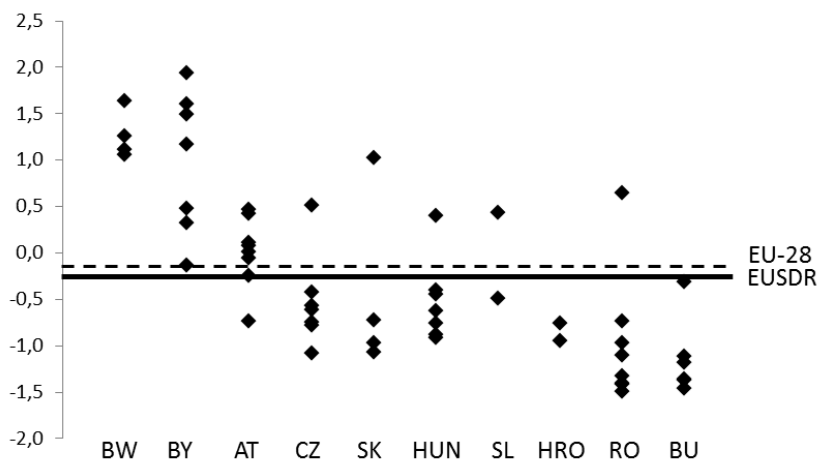
(3) *Improving the Innovation Sub-index*

The RCI 2013 *Innovation sub-index* refers to the following ten determinants to account for a region’s “innovative capacity” (Annoni/Dijkstra 2013: 113 ff., see in particular Table 59): total patent application, core creative class employment, knowledge workers, scientific publications, human resources in science and technology, high-tech patent application, ICT patent application, employment share, and average wage in high-tech sectors as defined by the European Cluster Observatory. Figure 10 shows the already well-known picture, where the capital regions of the transition economies are on an equal level with the Western regions, while all other regions in these countries show a below average performance. This also holds for some of the Austrian regions. In addition, there is some variation in Bavaria as well.

A number of targets and the resulting activities in *PA7 Knowledge Society* of the *EUSDR* also refer to the *Innovation sub-index* (see above).

PA8 of the *EUSDR* Pillar III *Building Prosperity* explicitly deals with *Competitiveness*. In its six working groups it refers to both promoting technology transfer, establishing a cluster’s network, fostering entrepreneurial learning as well as increasing energy efficiency through environmental policies (PA8 2013: 1f.). It also tackles some of the more basic requirements for economic development and regional competitiveness, like improvements in vocational education. If at least some of the networking activities which take into account the importance of business organisations, entrepreneurship, and technological innovation are successful it should result in an improvement of the *Innovation sub-index*.

Figure 10: Pillar 11. Innovation of the RCI 2013 by Country and Region



Source: Own calculation according to Annoni/ Dijkstra (2013: 199), Table 61.

A report on the “Socio-Economic Assessment of the Danube Region” published in March 2014 (ZEW 2014) as one of the activities in the PA8 considers a wide area of topics all connected to improving competitiveness in the Danube Region. It names both some promising strategies, while at the same time pointing to the significant challenges that still lay ahead. In particular, it names a better involvement of the non-EU member states of the Danube region as an important task.

5. Summary

Reducing economic and social disparities between the regions covered by the EUSDR is one of its main inherent objectives. Improving regional competitiveness is one way to achieve this. In this paper we first discussed several approaches to account for regional competitiveness in section 2. We distinguished between an outcome perspective and a process perspective. While the former refers to the result of economic activities within a region as measured by per capita GDP for example, the latter refers to the factors that bring about this output. By following a “production” approach it points to the main determinants of increasing a region’s competitiveness. In addition, however, regional differences in their level of economic de-

velopment have to be taken into account, since no one-size-fits-all policies are adequate when huge disparities exist. Accordingly, depending on their level of economic development regions are mainly production sites, sources of increasing returns or hubs of knowledge, with rather low labour costs, agglomeration economies or a high skilled labour force with urbanisation effects respectively. These are decisive determinants of regional development.

To account for the existing regional differences in economic development in the Danube region, in section 3 we applied the EU Regional Competitiveness Index 2013.³ Like the Global Competitiveness Index, it follows the rationale laid out in section 2 and evaluates a region's competitiveness according to its level of economic development. The RCI 2013 confirmed that there are indeed huge disparities within the Danube region between the Western and Eastern members. However, it also showed that there is more heterogeneity within countries than is apparent by only looking at the country level. It shows that the capital regions of most countries included are much more homogenous as when compared to differing regions within the same country. This holds true in particular for factors that are most relevant for highly innovative regions ("regions as hubs of knowledge" - see the RCI 2013 Innovation sub-index), but also in regard to factors determining the efficiency of economic activities in a region ("regions as sources of increasing returns" - see the RCI 2013 Efficiency sub-index). As a consequence, there is at least some scope for applying the same policy measures to regions from different countries, since increasing their competitiveness depends on similar factors.

Following this in-depth description of the status quo, section 4 presents a first appraisal of the *EUSDR* and its potential to improve regional competitiveness. Since the *EUSDR* is a rather new instrument of interregional cooperation in the EU, most projects are still in their planning and implementation phases. Therefore, no evaluation of the effects of single Priority Areas on regional competitiveness could be carried out. However, our analysis in section 4.1 reveals that the policy fields included by the Priority Areas of the *EUSDR* cover nearly all the determinants of regional competitiveness as included in the different indices of the RCI 2013. Exceptions are only factors referring to macroeconomic stability, health, and market

3 Remember however, that the EU RCI 2013 only covers EU member states, therefore the non-EU members of the *EUSDR* are not included in the analysis.

size, for which policy competences are on the national level. Moreover, the *EUSDR* also includes environmental aspects which are not covered by the RCI 2013, but which are nevertheless of great importance to achieve sustainable development. In section 4.2 we provide an exemplary discussion of different policy fields in the *EUSDR* and their potential to increase regional competitiveness as measured by the three sub-indices of the RCI 2013. Again, since most projects are still in their implementation stage, no real economic evaluation could be carried out. However, given the projects planned and implemented so far, one can summarise that the *EUSDR* has indeed the potential to improve the Basic sub-index, the Efficiency sub-index, and the Innovation sub-index.

All in all, the conclusion of this paper is that the *EUSDR* might contribute in improving regional competitiveness, thereby reducing economic disparities between the regions included. Given that the Priority Areas of the *EUSDR* still struggle with setting up a working governance structure and that so far there have been rather few funding opportunities available for projects envisioned, this can be seen as a first success (EU Commission 2014b). However, only the next period will confirm whether this approach of interregional cooperation at the meso level will be effective. Nevertheless, the look at the regional level shows that there is indeed lots of scope for cooperation due to similarities between regions in different countries, despite huge disparities when looking solely at the country level. Accordingly, not only gains from differences in, but also gains from cooperation due to factor endowments and productivity of the regions covered by the *EUSDR* are to be expected.

References

- Aiginger, Karl: Competitiveness: From a Dangerous Obsession to a Welfare Creating Ability with Positive Externalities, in: Journal of Industry, Competition and trade, Vol. 6, 2006, p. 161-177.
- Aiginger, Karl/Bärenthaler-Sieber, Susanne/Vogel, Johanna: Competitiveness under New Perspectives, Working Paper No. 44, Vienna, October 2013, see: http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no044_MS46.pdf (last access: 30.05.2014).
- Annoni, Paola/Dijkstra Lewis: EU Regional Competitiveness Index RCI 2013, JRC Scientific and Research Reports, Luxembourg, 2013, see: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf (last access: 30.05.2014).

- Berger, Thomas: An Overview and Analysis on Indices of Regional Competitiveness, in: Review of Economics and Finance, 2010, p. 17-33.
- European Commission: European Competitiveness Report 2000, Luxembourg, 2000, see: http://aei.pitt.edu/45429/1/Competitiveness_2000.pdf (last access: 30.05.2014).
- European Commission: European Union Strategy for Danube Region, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2010, 08712/20010 COM(2010) 715, see: <http://www.danube-region.eu/component/edocman/communication-of-the-commission-eusdr-pdf> (last access: 30.05.2014).
- European Commission: Macro Regional Strategies, 2014a, see: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/macro_region_strategy/index_en.cfm (last access: 30.05.2014).
- European Commission: Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies, Brussels, 2014b, 20.5.2014COM(2014) 284 final, see: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/macro_region_strategy/pdf/gov_macro_strat_en.pdf (last access: 30.05.2014).
- EUSDR: Danube Region Strategy: One Strategy – 11 Priorities, 2014a, see: <http://www.danube-region.eu/about/priorities> (last access: 30.05.2014).
- EUSDR: Danube Region Strategy: Key Documents, 2014b, see: <http://www.danube-region.eu/about/key-documents> (last access: 30.05.2014).
- Huggins, Robert/Izushi, Hiro/Thompson, Piers: Regional Competitiveness: Theories and methodologies for Empirical Analysis, in: JCC: the Business and Economics Research Journal, Vol. 6, 2013, p. 155-172.
- Martin, Ronald L.: A Study on the Factors of Regional Competitiveness. A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy, University of Cambridge, 2004, see: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/competitiveness.pdf (last access: 30.05.2014).
- PA1b: Priority Area 1b – To Improve Mobility and Multimodality – Rail, Road and Air Links, EUSDR Report June 2013, see <http://www.danube-region.eu/component/edocman/report-annual-pa1b-eusdr-final-2013-pdf/edocman-sef-document-download> (last access: 30.05.2014).
- PA7: Priority Area 7 – Targets, 2014, see: <http://groupspaces.com/KnowledgeSociety/pages/targets> (last access: 30.05.2014).
- PA8: Priority Area 8 – To Support the Competitiveness of enterprises, EUSDR Report June 2013, see: <http://www.danube-region.eu/component/edocman/eusdr-pac-8-june-report-2013-pdf/edocman-sef-document-download> (last access: 30.05.2014).
- PA9: Priority Area 9 – Investing in People and Skills, EUSDR Report June 2013, see: <http://files.groupspaces.com/PeopleSkills/files/796886/EUSDR+PA9+report+JUNE+2013.pdf> (last access: 30.05.2014).
- PA10: Priority Area 10 – To Step up Institutional Capacity and Cooperation, EUSDR Report June 2013, see: http://files.groupspaces.com/CapacityandCooperation/files/939751/nXdGbWc46mccRdbA_nlk/PA10+implementation+report+07.2012-06.2013_+corrections+20130930.zip (last access: 30.05.2014).

Sala-i-Martin et al.: The Global Competitiveness Index 2011–2012: Setting the Foundations for Strong Productivity, in: World Economic Forum (ed.): The Global Competitiveness Report 2011–2012, Geneva, 2011, see: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf (last access: 30.05.2014).

World Economic Forum (ed.) (2011): The Global Competitiveness Report 2011–2012, Geneva, 2011, see: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf, (last access: 30.05.2014).

ZEW et al.: Socio-Economic Assessment of the Danube Region: State of the Region, Challenges and Strategy Development, Final Report Part I, Mannheim, March 2014, see: http://files.groupspaces.com/Competitiveness/files/1118967/gjK7WESGiITg2_6W2IXz/EUSDR+socio-economic+study.pdf (last access: 30.05.2014).

„Schaffung der Wissensgesellschaft“ – Zu Wunsch und Wirklichkeit des Schwerpunktbereichs 7 in der Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum aus ökonomischer Sicht¹

Jörg Dötsch

Das Ziel einer makroregionalen Strategie besteht darin, neue Projekte und Initiativen zu mobilisieren und ein Gefühl der gemeinsamen Verantwortung zu schaffen. (...) Dieser Ansatz (...) muss jedoch anhand seiner Ergebnisse beurteilt werden, und die Erfolge anhand des dafür erforderlichen Aufwands. (KOM 2013/1: 2)

1. Einleitung

Gleichzeitig vier Ziele hat sich die Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum gesetzt: die „Kohäsion der Region“, „Umweltschutz“, „Stärkung der Region“ und „Schaffung von Wohlstand“ (vgl. dazu auch Dieringer/Wulf 2011: 40f.). In dem der Mitteilung der Europäischen Kommission an die europäischen Institutionen beigefügten Aktionsplan vom 8. Dezember 2010 werden diesen Zielen „konkrete Prioritäten“ zugeordnet (KOM 2010: 3). Die Donaauraumstrategie versteht sich von Anfang an als ein konkretes Programm, sie will „vom Wort zur Tat (schreiten)“ (ebd.).

Ohne die Berechtigung und Ehrhaftigkeit aller vier Ziele in Abrede stellen zu wollen und ohne einer „Strategiediagnose“ vorwegzugreifen, lässt sich auf der Grundlage gesicherten Wissens wenigstens so viel feststellen, dass sich kohäsionspolitische und auch umweltpolitische Ziele nur mit hinreichenden Mitteln, d.h. auf der Grundlage vorhandenen Wohlstands verwirklichen lassen. Von den bekannten drei „Neins“ der Donaauraumstra-

1 Der Autor dankt für die Unterstützung der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A/1-11-1-2012-0001 Nationales Exzellenzprogramm – Landesprogramm zum Aufbau und Betrieb eines Systems zur Förderung von Studierenden und Forschern.

ategie (vgl. Setzen 2013: 7) fällt die Festlegung „keine zusätzlichen EU-Gelder“ hier insofern besonders ins Gewicht.

Diese Konstellation kann aber gerade auch als ein besonderer Anreiz gewertet werden, sich nicht nur mit Lippenbekenntnissen zu den *wohlstandschaffenden* Effekten grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu begnügen, sondern Verantwortung gemeinsam wahrzunehmen und sich konkret auf die gemeinsame Suche nach förderlichen Lösungen zu machen. Schon von daher scheint der Versuchsballon Donaoraumstrategie ein besonders interessantes Experimentierfeld europäischer Integration, auf dem sich Grundüberzeugungen bewähren und auch materielle Früchte tragen können.

Aus dieser Perspektive lassen sich die vier Ziele auch als Parameter eines intendierten positiven Regelkreises lesen. Da aber alle erwartbaren Effekte phasenverschoben sind, lässt sich das Ziel von „Wohlstand“ gleichzeitig sowohl als *conditio sine qua non* wie als Oberziel verstehen. Damit soll nicht ökonomischer Omnipotenz das Wort geredet werden. Der entscheidende Faktor dieses Regelkreises jedoch gehört zum Objektbereich der Ökonomik.

Der folgende Beitrag bemüht sich daher um eine vorsichtige Beurteilung der bisherigen Anstrengungen im Rahmen der Donaoraumstrategie aus ökonomischer Sicht und richtet den Fokus auf den Schwerpunktbereich 7, „Schaffung der Wissensgesellschaft durch Wissenschaft, Bildung und Informationstechnologie“ als Bestandteil des Pfeilers „Schaffung von Wohlstand“.

Um die erforderliche (wissens-)ökonomische Adressierung zu gewährleisten wird zunächst die besondere ökonomische Bedeutung von Wissen entwickelt und dann mit der Kategorie der Wettbewerbsfähigkeit in Verbindung gebracht. Danach wird kurz die strategische Architektur der relevanten Schwerpunktbereiche umrissen. Von dieser Grundlage aus untersucht der vierte Teil dieses Beitrags die bisherigen Pläne, Projekte und Aktionen der Donaoraumstrategie und ordnet sie den im zweiten Teil entwickelten Parametern zu. Der abschließende Teil widmet sich dem Versuch einer Auswertung und erklärt die Gründe, weshalb bei diesem Unternehmen zu Vorsicht geraten ist.

2. Zur Bedeutung des Wissens aus ökonomischer Sicht

2.1 Auf welchem Wissen beruht die Wissensgesellschaft? Theoretische Anschlusspunkte

Wissen ist seit jeher ein Grundbegriff ökonomischen Denkens. Sowohl die betriebswirtschaftliche als auch die volkswirtschaftliche Disziplin verwenden ihn seit ihren Ursprüngen. Adam Smiths *Wohlstand der Nationen* als Ausgangspunkt der volkswirtschaftlichen Wissenschaft setzt mit dem Prinzip der „unsichtbaren Hand“ ein entscheidendes Wissenskonzept voraus (vgl. Wohlgemuth 2008: 32). Der für die Allgemeinheit Wohlstand schaffende, wettbewerbliche Markt beruht auf der Voraussetzung, dass derjenige relativ mehr Gewinn erwirtschaftet, der Kundenwünsche besser erfüllen kann – derjenige also, der mehr über die Wünsche der Kunden weiß. Der Markt ermöglicht darüber hinaus auch demjenigen, der das Angebotsverhalten seines erfolgreichen Konkurrenten nur imitiert, relative Gewinnvorsprünge, sofern er nämlich Leistungen billiger erstellen kann.

Diese Diagnose war daher plausibler Weise auch ein Ausgangspunkt früherer Ansätze betriebswirtschaftlicher Theorien. Pawlowski/Edvinsson (2012: 12) erwähnen den schwedischen Ökonomen Westerman, der 1768 die geringere Leistungsfähigkeit schwedischer Werften gegenüber niederländischen beobachtete. Er führte dies auf einen Mangel an „industriellem Wissen“ zurück. Unter diesem Wissen verstand er die Fähigkeit, Arbeitsabläufe und Wissen zu organisieren und neue Maschinen einzusetzen. Diesem Phänomen widmet sich heute die Theorie des Intellektuellen Kapitals (dazu instruktiv Pawlowski/Edvinsson 2012). Westerman, dies lenkt den Blick auf die aktuelle Problemlage zurück, führte die unterschiedlichen Wohlstandsniveaus verschiedener Länder auf ihre unterschiedliche Fähigkeit zurück, die von ihm als „industrielles Wissen“ bezeichneten immateriellen Ressourcen zu nutzen.

Wie entscheidend Wissen auf allen Ebenen wirtschaftlicher Bemühungen ist, hat wohl niemand deutlicher ausgearbeitet, als der einstweilen selbst zum Klassiker gewordene Friedrich August von Hayek.² Sein Ausgangspunkt ist der weltgeschichtlich unabweisbare Erfolg der westlichen Industriegesellschaft. Den Schlüssel zu ihrer Dominanz sieht er im bereits

2 Vgl. dazu insbesondere Boykin (2010), Oykin (2010), S. 19; Sugden (1993), S. 396; auch Heath (2007).

durch Smith offengelegten Prinzip des Marktes, der aufgrund des Wettbewerbs mehr Wissen verarbeiten kann als alternative Wirtschaftsformen (vgl. Wohlgemuth 2008: 32f.).³

Diese drei hier nur exemplarisch aufgeführten Positionen bieten für unterschiedliche Ebenen operationalisierbare Ansatzpunkte. Aktuelle Überlegungen nehmen dieselben wieder auf.⁴ Gemeinsam ist ihnen, im Wissen die Grundlage für wirtschaftliche Vorteile zu sehen. Dementsprechend scheint eine Wohlstandsgesellschaft nur als Wissensgesellschaft denkbar, moderne und kompetitive Wirtschaften nur als „knowledge economies“:

With generation and exploitation of knowledge at the centre of the economic processes, an economy is transformed into a knowledge economy. Such an economy effectively acquires, creates, disseminates and uses knowledge as the main engine for long-term economic growth. In a sense, knowledge becomes its prime source of competitive advantage. (Arvantidis/Petrakos 2012, 17).

Welches Wissen konkret entscheidend ist, also zu kompetitiven Vorteilen führt, lässt sich jedoch nicht ohne weiteres beantworten. Greift man die Überlegungen Hayeks wieder auf, dann ist das Wohlstand generierende Wissen eine Ressource, die mit dem Verfahren des Wettbewerbs sowohl entdeckt als auch geschaffen wird (vgl. Hayek 2003). Überlegungen zur Frage des Erfolgs wissensbasierter ökonomischer Aktivität müssen also um eine weitere Dimension angereichert werden. Der Zusammenhang zwischen Wissen und Wohlstand lässt sich nämlich nur zusammen mit einem dritten Faktor, dem *Wettbewerb* plausibilisieren. Der folgende Abschnitt widmet sich daher dem Phänomen des Wettbewerbs und stellt aktuelle empirische Befunde in Zusammenhang mit den oben genannten drei Perspektiven.

3 Hayek dehnt die Bedeutung des Wissens im Rahmen seiner kulturtheoretischen Überlegungen zur kulturellen Evolution noch weiter aus: Auch die Werte und Normen der abendländischen Kultur überleben im Prozess der kulturellen Evolution daher, da sie generationenübergreifendes, also überindividuelles Wissen enthalten (vgl. Hayek 1996).

4 Etwa die Konzeption der OECD der „knowledge-based communities as agents of economic change“. Vgl. OECD (2004), 20; vgl. auch Bachinger/Pechlaner (2011).

2.2 Wissen und Wettbewerbsfähigkeit

Kommen wir noch einmal auf die drei oben genannten Perspektiven zurück. Wettbewerb lässt sich als eine „ontologische Universalie“ (Herrmann-Pillath 1997) voraussetzen. Er herrscht unter Unternehmen wie unter Wissenschaftlern und auch unter Volkswirtschaften. Die aktuelle Krise hat eine breite und öffentliche Diskussion um das Problem der Wettbewerbsfähigkeit angestoßen (vgl. etwa Thimann 2013).⁵ Wettbewerbsfähigkeit scheint eine Grundvoraussetzung für Erfolg, also für Gewinn oder Wohlstand zu sein. Auch die Regionalforschung widmet sich dem Thema bereits seit längerem (vgl. etwa Bachinger/Pechlaner 2011). Wie aber lässt sich Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen? Die Antworten auf diese Frage sind strittig. Bemerkenswert scheint allerdings, dass sich sämtliche auf das oben behandelte Problem der immateriellen Ressourcen zurückführen lassen (vgl. Arvantidis/Petrakos 2012: 17). Der folgende Unterabschnitt stellt exemplarisch zwei Zugänge vor, den der Weltbank und den des World Economic Forum.

Die Weltbank stellt ihr Programm „Knowledge for Development“ auf die These eines signifikanten Zusammenhangs von Wissen und (sozio-)ökonomischer Entwicklung ab. Mit diesem Programm sollen der Zugriff auf Wissen und die Verwendung von Wissen verbessert werden, um in erster Linie für Entwicklungsländer wohlstandsteigernde Effekte zu erzielen. Ihrem Ansatz legt die Weltbank eine „Knowledge-Assessment-Methode“ („KAM“) zugrunde (vgl. Chen/Dahlman 2005). Dieser gemäß beruht die Wissensgesellschaft auf vier Säulen: (1) Auf der Säule des wirtschaftlichen und institutionellen Regimes, das einerseits Anreize für den effektiven Gebrauch vorhandenen Wissens setzen soll, andererseits aber auch für das Gedeihen unternehmerischen Denkens. (2) Auf der Säule Bildung und Kompetenz. Diese bildet die Annahme ab, dass Menschen Bildung und Kompetenzen vermittelt werden müssen, die sie befähigen, schöpferisch tätig zu werden. Dazu tritt (3) die Säule der Informations- und Kommunikations-Infrastruktur sowie das Innovationssystem als Säule (4). Hierunter werden Firmen, Forschungszentren, Universitäten und auch andere Organisationen verstanden, die auf globales Wissen zugreifen, um

5 Freilich wären die Debatten zum Thema innerhalb der Disziplin schon länger. Vgl. etwa Nijkamp et al. (2012), Tomáš (2011), Causa/Cohen (2007), Fendel/Frenkel (2005).

regionale Anpassungsstrategien und neue Technologien für eigene Erfolge zu entwickeln.

Wissensgesellschaften scheinen demzufolge auch wettbewerbsfähige Gesellschaften zu sein. Diese Vermutung bestätigen die einschlägigen Untersuchungen zur Wettbewerbsfähigkeit. Das World Economic Forum definiert in seinem von Klaus Schwab herausgegebenem *Global Competitiveness Report 2012-2013* (Schwab 2012) Wettbewerbsfähigkeit als „the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country“ (ebd.: 8). Ähnlich wie die Weltbank Wissensgesellschaften beschreibt, konkretisiert dieser Bericht seine Vorschläge in einer 12-Säulen-Architektur, „the 12 pillars of competitiveness“ (ebd.: 4.).

Im so genannten *Global Competitiveness Index Framework* werden diese Säulen drei unterschiedlichen Kategorien zugeordnet, die jeweils einen Subindex für Wettbewerbsfähigkeit bilden. Hierbei handelt es sich um den „basic requirements subindex“, der die Säulen Institutionen (1), Infrastruktur (2), makroökonomische Umwelt (3) sowie Gesundheit und Primärausbildung (4) beinhaltet. Der „efficiency enhancers subindex“ enthält die „Säulen“ Ausbildung und Training (5), Effektivität der Gütermärkte (6), Arbeitsmarkteffektivität (7), Entwicklung der Finanzmärkte (8), technological readiness (9) sowie die Marktgröße (10). Der „innovation and sophistication subindex“ enthält die Säulen „business sophistication“ (11) und Innovation (12). Jeder einzelne Subindex wird als Schlüsselindex für verschiedene Typen von Ökonomien bewertet. Der „basic requirements subindex“ für „factor-driven economies“, der „efficiency enhancers subindex“ für „efficiency-driven economies“, der „innovation and sophistication factors subindex“ für „innovation-driven economies“.

Nun fällt ins Auge, dass sich die Säulen (4), (5) und (11) ausdrücklich auf immaterielle Ressourcen beziehen. Darüber hinaus wird Innovation, die Säule (12), explizit als ein Schlüsselfaktor für wissensbasierte Ökonomien genannt (vgl. Schwab 2012: 11). Neben der „technological readiness“ wird „business sophistication“ als der dafür entscheidende Faktor qualifiziert (vgl. ebd.). Dies ist mit der Qualität der Arbeitskräfte untrennbar verbunden (ebd.).

Ohne hier weitere Differenzierungen vorzunehmen lässt sich zusammenfassen, dass das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit des World Economic Forum auf die gleichen Argumente abstellt wie das Konzept einer Wissensgesellschaft der Weltbank. Die wesentlichen Ergänzungen bestehen in der Einbeziehung der Markteffektivitäten (Säulen 6, 7, 8 und 10) und der Berücksichtigung makroökonomischer Entwicklung (3). Der

Blickwinkel ist ein anderer, die entscheidenden Parameter decken sich aber. Die auf empirischen Untersuchungen abgestellte Diagnose ist allerdings unerfreulich: Europa ist derzeit rückständig hinsichtlich Entrepreneurship und „mobilizing talent“ (ebd.: 13). Für die Region der Donauländer gilt dies insbesondere. Der folgende Abschnitt lenkt den Fokus entsprechend auf diese Region.

3. Zur Aktualität der Donauraumstrategie und des Schwerpunktbereichs 7

In der Einleitung wurde die vierfache Zielsetzung der Donauraumstrategie als ein intendierter positiver Regelkreis interpretiert und darauf hingewiesen, dass Wohlstand den entscheidenden Faktor in diesem Regelkreis darstellt.

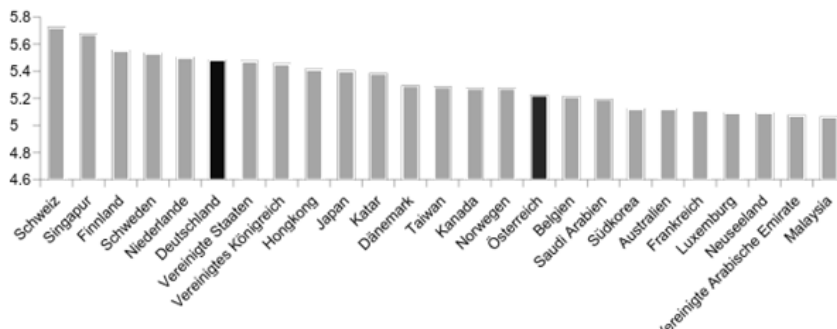
Der zweite Abschnitt untersuchte, dass auf allen Ebenen wirtschaftlichen Strebens Wissen eine entscheidende Bedeutung einnimmt. Ausgehend von theoriegeschichtlichen Differenzierungen wurde dies auf die Fähigkeit zum Wettbewerb bezogen und an aktuelle empirische Untersuchungen angeknüpft. Im folgenden Abschnitt werden die gewonnenen Erkenntnisse auf den regionalen Fokus der Donauraumstrategie bezogen.

3.1 Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit

Vor dem Hintergrund der in den gängigen Indices ablesbaren Lage scheint die Zielsetzung des Schwerpunktbereichs 7 ein Gebot der Stunde zu sein.⁶ Unter den 25 wettbewerbsfähigsten Ländern aus dem *Global Competitiveness Report* 2012-2013 (Schwab 2012) finden sich nur zwei Donauanrainer: Deutschland und Österreich.

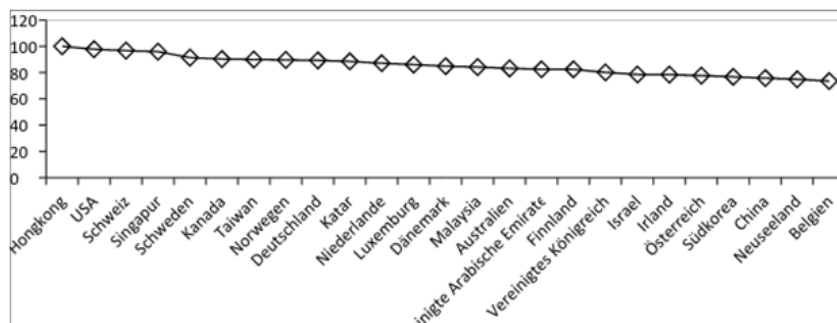
6 Vgl. hierzu auch die regional spezifische Untersuchung von Kovács/Sipos (2010).

Abb. 1: Die 25 wettbewerbsfähigsten Länder gemäß Global Competitiveness Report 2012-2013, farbig hervorgehoben die Donauanrainer Deutschland und Österreich. Quelle: Schwab (2012).



Eine ähnliches Bild zeigt das IMD World Competitiveness Ranking für das Jahr 2012:

Abb. 2: Die 25 wettbewerbsfähigsten Länder gemäß IMD World Competitiveness Scoreboard 2012; farbig hervorgehoben die Donauanrainer Deutschland und Österreich. Quelle: IMD (2012).



Die Teilnehmer der Donauraumstrategie rangieren also bis auf Deutschland und Österreich in Hinsicht ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf den hinteren Plätzen. Hier besteht somit dringender Handlungsbedarf.

Abb. 3: Rankingergebnisse der Teilnehmer der Donaauraumstrategie.

Quelle: siehe Angaben zu den einzelnen Spalten.

Land	Position im Global Competitive- ness Index 2013 ⁷	Position im World Competitive- ness Scoreboard 2012 ⁸	Position im EU Regional Competitive Index 2013 ⁹	Position im EU Competitiveness Report 2010 ¹⁰
Baden-Württemberg	-	-	-	-
Bayern	-	-	-	-
Österreich	17	16	9	10
Tschechische Republik	46	39	14	14
Slowakei	78	71	22	20
Ungarn	63	60	20	22
Slowenien	62	56	12	12
Rumänien	76	78	28	27
Bulgarien	57	62	27	26
Kroatien	75	81	23	-
Serbien	101	95	-	-
Bosien-Herzegowina	87	88	-	-
Montenegro	67	72	-	-
Moldawien	89	87	-	-
Ukraine	84	-	-	-

Sind *Wissen* und *Wettbewerb* die entscheidenden Parameter für die Schaffung von Wohlstand, dann stellt der dritte Pfeiler der Donaauraumstrategie – „Aufbau von Wohlstand im Donaauraum“ – auf die Wirkungen von Wettbewerb ab. Er fokussiert in diesem Sinne auf die *Wettbewerbsfähigkeit* der Region. Dieser hochkomplexen Aufgabe verschreiben sich gleich drei Schwerpunktbereiche – sieben, acht und neun. Die „Schaffung der Wissensgesellschaft“ als explizites Teilziel des Schwerpunktbereichs 7 zu formulieren scheint insofern folgerichtig, die ausgeflaggten Instrumente „durch Forschung, Bildung und Informationstechnologien“ nur konsequent.

7 Vgl. Schwab (2013).

8 Vgl. Schwab (2012).

9 Vgl. Annoni/Dijkstra (2013).

10 Vgl. ebd.

Als Zwischenergebnis lässt sich so viel festhalten, dass die Donauraumstrategie dem Problem der Wettbewerbsfähigkeit einen angemessenen Platz einräumt. Der folgende Abschnitt beleuchtet, inwiefern sich die „Schaffung der Wissensgesellschaft“ als Unterziel organisch in das Gesamtkonzept fügt.

3.2 *Mangelndes Wissen?*

Die „Entwicklung der Wissensgesellschaft“ ist als Aufgabe des Schwerpunktbereichs 7 explizites Ziel der Donauraumstrategie. Sie deckt damit zumindest in Teilen auch Ziele des Schwerpunktbereichs 9 ab, der sich „Investitionen in Menschen und Qualifikation“ verschrieben hat. Der Donauraumstrategie liegt also die Diagnose eines signifikanten Mangels an Wissen in der Region zugrunde. Wie in Abschnitt 2.2 dargelegt wurde, ist dieser Befund auch für die aktuelle Diskussion zum Thema der Wettbewerbsfähigkeit und die daraus abgeleiteten (Hilfs-)Programme entscheidend. Aus dieser Perspektive scheint die „Entwicklung der Wissensgesellschaft“ ein im Rahmen der Donauraumstrategie wünschenswertes Ziel: Ganz dem Ergebnis der genannten Rankings für Wettbewerbsfähigkeit entsprechend befinden sich unter den ersten 20 Ländern des *Knowledge-Economy-Index* der Weltbank allein Deutschland (Rang 8) und Österreich (Rang 17) (vgl. World Bank 2013).

4. *Maßnahmen der Donauraumstrategie*

4.1 *Ausgangslage, Ziele*

Ausgangspunkt der Donauraumstrategie ist die Überzeugung, dass die Ziele besser gemeinsam als alleine zu verwirklichen sind, Potenziale durch eine gemeinsame Verantwortung für jeden wachsen und es daher auch zum Ausgleich regionaler Ungleichheiten kommen kann. Als explizite Oberziele formuliert der Schwerpunktbereich 7 fünf Punkte (vgl. EUS-DR 2012: 2):¹¹

11 Vgl. im Folgenden die Internetressource des Schwerpunktbereichs: <http://group-spaces.com/KnowledgeSociety/pages/targets> (Stand: 17.09.2013).

- (1) drei Prozent des BIP sollen bis 2020 in Forschung und Entwicklung fließen
- (2) Breitbandinternet für alle Bewohner der Region bis zum Jahr 2013
- (3) Anzahl der Patente aus der Region soll um 50 Prozent wachsen
- (4) höherer Anteil an Bürgern mit tertiärer Ausbildung, Ziel 40 Prozent bis zum Jahr 2020
- (5) 20 Prozent akademische Mobilität bis zum Jahr 2020

Innerhalb der Donauraumstrategie haben sich die teilnehmenden Länder bestimmten Schwerpunkten verschrieben. Die „Entwicklung der Wissensgesellschaft durch Forschung, Bildung, Informations- und Kommunikationstechniken“ bildet den Schwerpunkt des EU-Lands Slowakei und des Beitrittskandidaten Serbien. Deutschland, Baden-Württemberg und Kroatien setzen den Schwerpunkt auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen.

Diese Oberziele bilden freilich nur den Rahmen für eine Fülle einzelner Maßnahmen, auf die im folgenden Unterabschnitt noch näher einzugehen sein wird. Angesichts des greifbaren Rückstandes auf bestimmten Gebieten und der vorhandenen Asymmetrie innerhalb des Donauraums (vgl. EURCI, in: Annoni/Dijkstra 2013: 61ff., 107ff.; vgl. Dieringer et al. 2010: 73f.) scheint diese Architektur der Strategie prinzipiell berechtigt. Übersehen werden darf aber auch nicht, dass es sich hier nicht um spezifische Ziele der Donauraumstrategie handelt, sondern sich diese teilweise mit bereits vorhandenen Unionszielen decken. Die Donauraumstrategie kann also in diesem Rahmen allein dadurch Mehrwert gewinnen, indem die gesteckten Ziele mit den regionalen Partnern gemeinsam besser verwirklicht werden können. Die Frage stellt sich allerdings, inwiefern das gemeinsame Angehen dieser Ziele auch dann eine bessere oder schnellere Verwirklichung verspricht, wenn nicht zusätzliche Ressourcen dritter freigesetzt werden. Außerdem scheint beachtlich, dass der Raum der Donauländer hinsichtlich der betroffenen Gebiete sehr heterogen, wenn nicht sogar teilweise gespalten ist. Dies betrifft etwa Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Innovation (vgl. EURCI, in: Annoni/Dijkstra 2013: 94ff.).

4.2 Aktionen und Projekte

Der Jargon der Donaauraumstrategie unterscheidet bei Maßnahmen zur Zielerreichung zwischen „Aktionen“ und „Projekten“ (vgl. KOM 2010: 3ff.).

Unter *Aktion* lässt sich das konkrete Eingreifen der Staaten und beteiligten Akteure verstehen, um das Ziel eines Schwerpunktbereichs zu erreichen (vgl. ebd.). „Dabei kann es sich um einen neuen Ansatz, verstärkte politische Koordinierung, Unterstützung eines bereits eingeleiteten Prozesses, eine Netzwerkinitiative usw. handeln. Eine Aktion muss nicht unbedingt auf Finanzierung angewiesen sein“ (ebd.: 4).

Der ambitionierte Aktionsplan aus dem Jahre 2010 nennt eine ganze Fülle an Beispielen wie etwa die Aktion „Bessere Koordinierung der nationalen, regionalen und EU-Mittel zur Anregung von Exzellenz in Forschung und Entwicklung in für den Donaauraum spezifischen Forschungsbereichen“ (ebd.: 64) oder „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen und Aufwertung von Forschungs- und Bildungsergebnissen“ (ebd.: 65).

Projekte sollen ein Bündel konzertierter Aktionen umfassen, die eine Wirkung auf die Makroregion haben sollen. „Die Wirkung sollte in Form eines Wirkungsindikators ausgedrückt werden“ (ebd.: 5). Projekte lassen sich in diesem Sinne auch als ein Konvolut von Unterzielen verstehen. Der Aktionsplan von 2010 nennt mehrere mögliche Beispielprojekte, wie etwa „Schaffung eines Donau-Forschungsraums durch Koordinierung der Mittel“ (ebd.: 62).

Als „Main Networking Activities“ verzeichnet der Priority Area Report des Schwerpunktbereichs 7 vom Juni 2012 (EUSDR 2012: 4f.) 32 Meetings¹² und sieben Konferenzen. Darin werden außerdem acht komplexe Aktionen und 21 Projekte beschrieben sowie Projektideen aufgelistet. Der durch die fünf Oberziele gesteckte Rahmen wird, dies zeigt ein genauerer Blick auf die Themen der konkreten Projekte und Aktionen, durch breit gefächerte Unterziele gefüllt.

12 Sprachlich werden die Meetings teilweise differenziert, etwa „Steering Group meeting“ (sic) (EUSDR 2012: 4), „Coordinator consultations meeting“ (ebd.: 5) oder „Preparatory Brainstorming meeting“ (sic) (ebd.).

4.3 Durchgeführte Maßnahmen

Informationen über die konkrete Verwirklichung der Ziele der Donauraumstrategie liegen in Form der entsprechenden Berichte vor (vgl. insbes. EUSDR 2012) und sind durch die Webseiten der einzelnen Schwerpunktbereiche teilweise zugänglich. Der Außenstehende ist darüber hinaus auf das Studium der teilweise veröffentlichten Protokolle der Steering Groups angewiesen.

Der einschlägige Bericht der Europäischen Kommission weiß von „beachtliche(n) Ergebnisse(n)“ (KOM 2013/2: 3) zu berichten. Was den Bereich „Aufbau von Wohlstand im Donauraum“ betrifft, werden vier als „konkrete Beispiele“ (ebd.) genannt: 1) „im Rahmen des Siebten Forschungsrahmenprogramms ein neues e-Infrastrukturprojekt, mit dem hochentwickelte Computerdienste bereitgestellt und Forschungskräften der Zugang dazu erleichtert werden soll“ (ebd.: 4). 2) „Das von der Wirtschaftskammer Österreich koordinierte Unternehmensforum Donauraum (Danube Region Business Forum)“ (ebd.: 5) als ein Forum für über 300 kleine und mittelständische Unternehmen. 3) Die Technologietransferzentren als Bindeglied zwischen Hochschulen und Industrie (ebd.: 5), sowie darüber hinaus, 4) „(...) innovative Kurse und kreative Unterrichtsprogramme, um transnationale Kontakte zwischen den Kulturen zu fördern“ (ebd.: 5).

Bei der Komplexität der in Angriff genommenen Vorhaben und der Vielzahl der Beteiligten verwundert es nicht, wenn zwar eine unregelmäßig wachsende Menge an Dokumenten vorliegt, sich konkrete Fortschritte bisweilen aber nur schwer nachvollziehen lassen. Außenstehende, die sich über die aktuelle Entwicklung konkreter Aktionen und Projekte informieren möchten, werden allerdings leer ausgehen. Noch im Januar 2014 – drei Jahre nach Veröffentlichung des „Aktionsplans“ – liest man unter dem Link „Actions and Roadmap“ des Schwerpunktbereichs 7 noch immer „available soon“.¹³ Fehlt der Druck, vorliegende Ergebnisse auch nachweisen zu müssen, gibt es nur wenige – oder sind die Ergebnisse andere als geplant?

13 <http://groupspaces.com/KnowledgeSociety/pages/actions-and-roadmap> (Stand 08.01.2014).

5. Versuch einer Auswertung

5.1 Probleme der unmittelbaren Umsetzung

Überaus bemerkenswert scheint angesichts demonstrativer Transparenz und Stakeholderorientierung – ein Gebot in Anlehnung an Art. 15 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union –, dass im Herbst 2013 die „Actions and Roadmap“ zur Verwirklichung der ausgeflaggtten Ziele nicht zugänglich sind. Darüber hinaus lassen sich „Aktionen“ und „Projekte“ auch nicht trennscharf unterscheiden, scheinen teilweise lediglich politisch motiviert und entsprechend nebulös. So löblich auch eine länderübergreifende Initiative wie „Scientific Support for the Danube Strategy“ ist, zumindest bei der Formulierung der Ziele wäre mehr Konsistenz vonnöten gewesen.

Dazu sei ein Beispiel aus den Plänen von 2010 angeführt: Die Mitteilung der Europäischen Kommission formuliert die „Aktion“ „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen und Aufwertung von Forschungs- und Bildungsergebnissen durch Hervorhebung der besonderen Vorzüge“ (KOM 2010: 65). Als Beispiel für nämliche Stärkung wird die Analyse „(...) bestehende(r) Bildungs- und Forschungsprogramme in der Region (...)“ (ebd.) genannt, deren Ergebnis, nämlich der „Austausch vorbildlicher Verfahren“ prompt vorweggenommen wird: „z.B. durch Umsetzung des Bologna-Prozesses“ (ebd.). Die Frage muss ja erlaubt sein, ob die Intelligenz der betroffenen Länder nicht auch ohne „Strategie“ und ohne zusätzliches europapathetisches Wortgeklänge auf dergleichen gekommen wäre. Davon abgesehen: Was man, jenseits einer Umsetzung des Bestehenden, konkret unter einer Aufwertung der Ergebnisse von Forschung und Bildung zu verstehen habe, bleibt offen. „Zur Tat schreiten“ (ebd.: 3), um ausgehend von regionalspezifischer Kompetenz innereuropäischen Asymmetrien entgegenzuwirken, lässt sich auf dieser Grundlage gewiss nur mit Schwierigkeiten. Die zum Zeitpunkt der Geburtsstunde der Donauraumstrategie ausgerufene Forderung, Wirkungsindikatoren anzulegen (vgl. ebd.: 5), steht im Raume. Ob dies eine solide Ausgangsbasis zur Schaffung eines gemeinsamen Verantwortungsgefühls (vgl. KOM 2013/1: 2) sein kann, ist fragwürdig.

Auch wenn sich die Teilnehmer hinsichtlich der Oberziele einig sind, gelingt die Quadratur des Kreises, die Schaffung eines positiven Regelkreises ohne zusätzliche Mittel, zunächst offenbar nicht. Die Ziele sind gesteckt, leider hat sich an der Ausgangslage wenig Messbares geändert.

Zwar weiß der Bericht der Europäischen Kommission „mehr Konnektivität“, ein „verbessertes Kosten-Nutzen-Verhältnis“ und ähnlich Wohlklingendes zu vermerken (KOM 2013/1: 4f). Bereits die Einleitung des Berichts kann es aber auch nicht unerwähnt lassen, dass mehr institutionelle Kapazitäten vonnöten wären (KOM 2013/2: 2). Die Überfülle an Protokollen lässt so leicht den Eindruck entstehen, als ob mehr über Wandel geredet denn Wandel gemeinsam gestaltet und vollzogen würde.

Dieser erste Befund lässt sich durch vier grundsätzliche Probleme erklären, die den Arbeitsbereich besonders belasten:

1. Alle Ergebnisse in diesem Bereich beruhen auf schwer messbaren Faktoren, die überdies nicht allein von den Maßnahmen im Rahmen der Strategie beeinflusst werden.
2. Der Kommissionsbericht über den „Mehrwert Makroregionaler Strategien“ (KOM 2013/1) stellt sehr richtig heraus, dass Auswirkungen der bisherigen Bemühungen noch schwer zu beurteilen sind, gerade daher, da sie eher mittel- und langfristig angelegt sind. Bei unklaren Aussichten sind auch durchaus konkrete Vorhaben schwer umzusetzen. Sie lassen sich auch nur mit Schwierigkeiten kommunizieren.
3. Die „Entwicklung der Wissensgesellschaft“ als Aufgabe des Schwerpunktbereichs 7 deckt sich zumindest in Teilen auch mit den Zielen des Schwerpunktbereichs 9. Da sich hier (sinnvolle) Überschneidungen ergeben, ist bei der Beurteilung der Ergebnisse von Arbeiten einzelner Schwerpunktbereiche zu Vorsicht geraten. Miroslav Veskovic als Koordinator des Schwerpunktbereichs 7 hat diesen Zusammenhang treffend als „horizontale Priorität“ bezeichnet (vgl. EUSDR 2013: s.p.).
4. Indem die Donauraumstrategie einen bottom-up-Ansatz verfolgt, werden die organisatorischen Schwierigkeiten internationaler Zusammenarbeit noch verstärkt. Die Vielzahl und Heterogenität der Stakeholder *muss* der Strategie Schwierigkeiten bereiten. Die Effektivität von Arbeitsgruppen hängt davon ab, welche Personen die einzelnen Partner schicken (vgl. EUSDR 2012: 3). Darüber hinaus werden diese immer in Rang, Einfluss und Entscheidungsfähigkeit überaus unterschiedliche sein.

5.2 Probleme langfristiger Evaluierung

Dass im hier fokussierten Bereich bislang nur wenig konkret nachvollziehbare Ergebnisse vorliegen, darf daher nicht zu falschen Schlüssen führen. Man wird der Problemlage wohl eher gerecht, wenn man die in Angriff genommenen Vorhaben auf die im zweiten Teil dieses Beitrags erläuterte Problemlage einerseits und auf die Methodologie der einschlägigen Indices andererseits bezieht. Damit rückt auch das wortreiche Dokumentenmaterial zur Donauraumstrategie teilweise in ein anderes Licht.

Bezieht man die Aktivitäten des Schwerpunktbereichs 7 auf die Knowledge-Assessment-Methode der Weltbank, ersieht sich, dass mit den angedachten Aktionen alle vier „Säulen“ des Knowledge Economy Index gleichmäßig abgedeckt werden. Bis auf die „Anreize für unternehmerisches Denken“ der Säule 1 und die Rolle der Berater der Säule 4 wird kein einziger Aspekt ausgelassen. Insofern entspricht das Vorhaben der Donauraumstrategie in diesem Bereich einem gemäß *Knowledge Assessment Methodology* nahezu vorbildlichen Entwicklungsprojekt zur Verwirklichung der „Wissensgesellschaft“. In Hinsicht auf die Säulen (3) (Infrastruktur, Kommunikation und Information) und (4) (Innovationssystem) sind klare Fortschritte zu erkennen.

Mit Blick auf den „12-Säulen-Ansatz“ des World Economic Forum ist das Bild im Grunde nicht weniger überzeugend. Auch hier lassen sich die Aktionen leicht den drei Ökonomiekategorien des *World Competitiveness Report* zuordnen. Auf die erste Kategorie der „Basic Requirements“ (Institutionen und Infrastruktur) fallen vier Aktionen,¹⁴ auf die Kategorie „Efficiency Enhancers“ (Higher Education and Training) zwei,¹⁵ auf die dritte Kategorie „Innovation und Bildung“ (Business Sophistication, Innovation) drei.¹⁶

Mit gutem Recht lässt sich im institutionellen Bereich von informellen Fortschritten sprechen. Sowohl bei der tertiären Ausbildung als auch in

14 Bessere Koordination zur Stimulation von Exzellenz in Forschung und Entwicklung: Danube Region Research and Innovation Fund; Entwicklung und Implementierung von Strategien für eine bessere Bereitstellung von IKT in der Region; Entwurf von Internet-Strategien; E-content und E-services zur Verbesserung der Effektivität öffentlicher und privater Dienstleistungen.

15 Kapazität der Forschungsinfrastruktur; Kooperation unter Universitäten und Forschungseinrichtungen.

16 Integration der „Innovationsunion“; Innovative Güter und Dienstleistungen und ihre Verwirklichung in der Informationsgesellschaft; „Living Labs“.

Hinsicht auf Innovation und „business sophistication“ sind gute Ansätze zu verzeichnen, die ohne die Donaauraumstrategie wohl nicht zustande gekommen wären.

Auffällig scheint, dass aus der Perspektive des *World Competitiveness Report* der Schwerpunkt auf den „Basisfaktoren“ zur Entwicklung kompetitiver Wirtschaft liegt. Es ist nur naheliegend, dass man mit dem Ziel der Wohlstandssteigerung in der Region einerseits eine Transformation der Ökonomietypen und andererseits eine Überwindung größerer Asymmetrien anstrebt. Die Wünsche der Donaauraumstrategie im Bereich Research and Education entsprechen insoweit den durch das Global Economic Forum ausgewiesenen Problemen. Insofern scheint die Herangehensweise im Prinzip angemessen, die Parzellierung der Themen ausgewogen. Sämtliche eingeleiteten Maßnahmen sind plausibel.

Zum Abschluss soll noch einmal das in der Einleitung angesprochene Grundproblem in Erinnerung gerufen werden: Welches Wissen letztendlich wohlstandssteigernde Effekte zeitigt, ist eine Frage, die erst der Wettbewerb zutage bringen wird (vgl. Hayek 2003). Insofern ist die Frage, ob die eingeleiteten Maßnahmen auch erfolgversprechend sind, kritisch zu sehen. Sie entzieht sich zunächst einer eindeutigen Antwort. Der mehrdimensionale Ansatz der Donaauraumstrategie *kann* in diesem Sinne gar keine schnell messbaren Ergebnisse liefern, die sich klar dem Schwerpunktbereich 7 zuschreiben ließen.

Ansätze zu einer tieferen Integration und Clusterbildung liegen mit dem anvisierten Donau Forschungs- und Innovationsfond allerdings bereits vor. Darüber hinaus haben sich die Steinbeis Technologietransferzentren, koordiniert über das Steinbeis-Donauzentrum, bereits als Mechanismus zum Wissenstransfer bewährt. Hier ist ein Erfolg der Donaauraumstrategie, anhand einer breiten und aktuellen Dokumentation des Donauzentrums ersichtlich,¹⁷ bereits jetzt ablesbar. Die Entwicklung spezieller Unterrichtsprogramme sowie die Arbeit an einer zeitgemäßen e-Infrastruktur lassen sich ebenfalls bereits als Erfolge verzeichnen. Nicht zu unterschätzen, vor allem in Hinsicht auf die Beseitigung regionaler Asymmetrien, ist die Ausbildung eines länderübergreifenden Netzwerkes, etwa bei den europäischen Institutionen. Unbeachtet, ob einzelne Vorhaben konkrete Erfolge vorweisen können, wurde auch in diesem Bereich der Donaauraumstrategie ein länderübergreifendes Denken gefördert, von dem sich langfristig zu-

17 <http://www.stz-ost-west.de/steinbeis/steinbeis-donau-zentrum> (Stand: 27.06.2014).

mindest keine abträglichen Ergebnisse erwarten lassen (vgl. Dieringer/Wulf 2011: 43).

Insgesamt lassen sich die Anstrengungen des Schwerpunktbereichs 7 in Hinsicht auf die Wettbewerbsfähigkeit der Region durchaus als Teilschritte in die richtige Richtung bewerten. Zwar – und darin mag wohl die unverschuldete aber größte Schwäche der Strategie liegen – gibt es (noch) kein „Donau-Geld“. Dies gibt auch den Trägern zu denken (vgl. EUSDR 2012: 3f.). Geschaffen aber wurden neue, gemeinsame Knotenpunkte mit durchaus erwartbaren Synergieeffekten.

Darüber hinaus muss jeder Versuch einer Bewertung berücksichtigen, dass die Ergebnisse der vorliegenden Bemühungen stark von externen Faktoren beeinflusst sind. In diesem Sinne blieben Veränderungen auf den anvisierten Gebieten auch dann schwer beurteilbar, wenn jeweils Wirkungsindikatoren definiert wären. Außerdem hat die Donauraumstrategie ein europatypisches Paradox zu bewältigen: Sie ist langfristigen Zielen verpflichtet, steht aber unter kurzfristigem Erfolgsdruck. Soviel scheint aber jetzt schon klar, dass für eine erfolgreiche Umsetzung langfristig mehr institutionelle Ressourcen freigesetzt werden müssen.

Literatur

- Ágh, Attila / Kaiser, Tamás / Koller, Boglárka (Hrsg.): *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*. Budapest: Blue Ribbon Research Centre, 2010.
- Annoni, Paola / Dijkstra, Lewis (Hrsg.): *EU Regional Competitive Index 2013*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2013.
- Arvantidis, Paschalis A. / Petrakos, George: *Defining Knowledge-Driven Economic Dynamism in the World Economy: A Methodological Perspective*, in: Nijkamp, Peter / Siedschlag, Julia (Hrsg.): *Innovation, Growth and Competitiveness. Dynamic Regions in the Knowledge-Based Economy*. Heidelberg u.a.: Springer 2012, S. 15-39.
- Bachinger, Monika / Pechlaner, Harald: *Netzwerke und regionale Kernkompetenzen: der Einfluss von Kooperationen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen*, in: Monika Bachinger, Harald Pechlaner, Werner Widuckel (Hrsg.): *Regionen und Netzwerke. Kooperationsmodelle zur Branchenübergreifenden Kompetenzbildung*. Wiesbaden: Gabler Verlag, 2011
- Boykin, Scott A.: *Hayek on Spontaneous Order and Constitutional Design*, in: *The Independent Review* Nr. 15 (1), 2010, S. 19-34.
- Causa, Orsetta / Cohen, Daniel: *The Ladder of Competitiveness. How to Climb it*. Paris: OECD Publishing, 2007.

- Chen, Derek H. C. / Dahlman, Carl J.: The Knowledge Economy, The KAM Methodology and World Bank Operations. The World Bank Institute Working Paper 37256, Washington DC, 2005.
- Dieringer, Jürgen / Wulf, Johann-Jakob: The European Strategy for the Danube Region, in: The Hungarian Quarterly LII, 201, Spring, Budapest, 2011, S. 37-44.
- Dieringer, Jürgen / Laukó, Patricia / Schneider, Gábor: Towards a European Strategy for the Danube Area, in: Ágh, Attila / Kaiser, Tamás / Koller, Boglárka (Hrsg.): Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Budapest: Blue Ribbon Research Centre, 2010, S. 64-91.
- EUSDR Report June. Priority Area 7. o.O., 2012. Unter <http://www.danube-region.eu/component/edocman/implementation-reports/2012/pa-7-report-june-2012-pdf> (Stand: 27.03.2015).
- EUSDR PA 09 – To Invest in People and Skills. Education and training, labour market and marginalised communities. Work plan 2011-2013 as of July 2013. o.O. Unter <http://psdr.testsystem.at/wp-content/uploads/Annexes-SG5.pdf> (Stand: 27.03.2015).
- Fendel, Ralf / Frenkel, Michael: Wozu Studien zur Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften? In: Wirtschaftsdienst 1, 2005, S. 26-32.
- Hayek, Friedrich August von: Zur Bewältigung von Unwissenheit, in: Kerber, Wolfgang (Hrsg.): Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien von Friedrich August von Hayek. Tübingen: Mohr Siebeck, 1996, S. 307-316.
- Hayek, Friedrich August von: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Ders.: Rechtsordnung und Handelsordnung. Aufsätze zur Ordnungsökonomik, hrsg. von Manfred E. Streit. Tübingen: Mohr-Siebeck 2003, S. 132-149.
- Heath, Will C.: Hayek Revisited. Planning, Diversity, and the Vox Populi, in: The Independent Review, Nr. 12, 2007, S. 47-70.
- Herrmann-Pillath, Carsten: Wettbewerb als ontologische Universalie: Natürliche Arten, wettbewerbliche Interaktionen und Internalisierung, in: Delhaes, Karl von, Fehl, Ulrich (Hrsg.): Dimensionen des Wettbewerbs. Seine Rolle bei der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen. Stuttgart: Lucius&Lucius 1997, S. 321- 355.
- KOM: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategie der Europäischen Union für den Donauraum, Brüssel, 08.12.2010.
- KOM: Bericht der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum Mehrwert makroregionaler Strategien. Brüssel, 27.06.2013a.
- KOM: Bericht der Europäischen 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, Brüssel, 08.04.2013b.
- Kovács Róbert / Sipos, Ivett: Measuring regional competitiveness with special focus on the Danube Strategy, in: Ágh, Attila / Kaiser, Tamás / Koller, Boglárka (Hrsg.): Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project. Budapest: Blue Ribbon Research Centre, 2010, S. 225-255.

- Nijkamp, Peter / Siedschlag, Julia (Hrsg.): *Innovation, Growth and Competitiveness. Dynamic Regions in the Knowledge-Based Economy*. Heidelberg u.a.: Springer 2012.
- Pawlowski, Peter / Edvinsson, Leif (Hrsg.): *Intellektuelles Kapital und Wettbewerbsfähigkeit. Eine Bestandsaufnahme zu Theorie und Praxis*. Wiesbaden: Springer, 2012
- Schwab, Klaus (Hrsg.): *The Global Competitiveness Report 2013-2014. Full Data Edition*. Genf: World Economic Forum, 2013.
- Schwab, Klaus (Hrsg.): *The Global Competitiveness Report 2012-2013. Full Data Edition*. Genf: World Economic Forum, 2013.
- Setzen, Florian (Hrsg.): *Die EU-Donauraumstrategie für die Praxis. Ein Handbuch mit Informationen für Interessierte und potentielle Projektträger*, Stuttgart: Europa-Zentrum Baden-Württemberg, 2013.
- Sugden, Robert: Normative Judgements and Spontaneous Order: The Contractarian Element in Hayek's Thought, in: *Constitutional Political Economy* Nr. 4 (3), 1993, S. 393-424.
- Tomáš, Verner: National Competitiveness and Expenditure on Education, Research and Development, in: *Journal of Competitiveness*, Nr. 2, 2011, S. 3-10.
- Thimann, Christian: Wettbewerbsfähigkeit als Leitmotiv, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.08.2013, S. 12.
- Wohlgemuth, Michael: Neuheit und Wettbewerb. Über das Neue in Hayeks Entdeckungsverfahren, in: Priddat, Birger P./Seele, Peter (Hrsg.): *Das Neue in Ökonomie und Management. Grundlagen, Methoden, Beispiele*. Wiesbaden: Gabler, 2008, S. 27-47.
- World Bank: Knowledge Economy Index des Knowledge for Development-Programs, 2013, unter: http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp (Stand: 17.10.2013).

Webressourcen:

- Seite des Schwerpunktbereichs 7: <http://groupspaces.com/KnowledgeSociety/pages/targets> (Stand: 17.09.2013).
- World Bank (2013): Knowledge Economy Index des Knowledge for Development-Programms, Internet: http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp (Stand: 17.10.2013).
- IMD (2012): World Competitiveness Scoreboard, Quelle: <http://www.imd.org/news/IMD-announces-its-2012-World-Competitiveness-Rankings.cfm> (Stand: 17.10.2013).

Existiert das „europäische Paradox“ noch?

Ádám Török, Andrea Magda Nagy

1. Einleitung

Explizite Vergleiche der Wettbewerbsfähigkeit von nationalen F+E (Forschung und Entwicklung)- und Innovationsystemen¹ sind bis dato Mangelware in der Fachliteratur. Die „Scoreboards“ (Leistungstabellen) haben in den letzten Jahren viel an Popularität gewonnen, allerdings vergleichen diese Indizes nur die nationalen F+E-Leistungen, können aber nicht für einen expliziten Vergleich der NIS (National Innovation System) benutzt werden, wenngleich es gewisse Versuche gab, einen komplexen Vergleich durchzuführen. Die berühmteste, doch auch meist umstrittene Konzeption ist das „europäische Paradox“.

Dieses „europäische Paradox“ wird in der vorliegenden Studie nun detailliert analysiert. Wir versuchen der Frage nachzugehen, ob empirische Daten das Konzept bestätigen. Um ein Bild über die wissenschaftliche Leistung der EU-28 zu bekommen, verwenden wir bibliometrische Indizes. Danach untersuchen wir das Problem unterschiedlicher IPR-Systeme (Intellectual Property Rights, geistige Eigentumsrechte) eingehender. Unsere Hypothese ist, dass die F+E- und Innovationsprobleme der EU-28 wesentlich komplexer sind, als das, was die Europäische Kommission 1995 unter dem „europäischen Paradox“ verstand. Wir gehen nämlich davon aus, dass die Schwäche Europas, obwohl seine wissenschaftliche Leistung hervorragend ist, in der Kommerzialisierung der Ergebnisse in den Bereichen F+E, Wissenschaft und Innovation (Europäische Kommission 1995: 6) liegt.

Während Abschnitt 2. im Detail das „europäische Paradox“ beschreibt, behandeln die Abschnitte 3. und 4. bibliometrische Indizes, wie z. B. die Anzahl der Publikationen, Zitate oder Patente. In Abschnitt 5. wird das Problem der unterschiedlichen Systeme der IPR (geistigen Eigentumsrech-

1 In englischer Sprache: National Innovation Systems (NIS). Diese Abkürzung wird auch in dieser Studie verwendet, wie auch die deutsche Übersetzung von R+D (Research and Development): F+E (Forschung und Entwicklung).

te) dann ausführlicher untersucht. Der Aufsatz schließt darauf folgend mit einer Zusammenfassung.

2. Das „europäische Paradox“

Das Konzept des „europäischen Paradoxes“ kann vom „Paradox des Vereinigten Königreiches“ oder vom „Schwedischen Paradox“ abgeleitet werden (Dosi et al. 2005: 2; Audretsch 2009: 6) und wurde mit dem Grünbuch (1995) der Europäischen Kommission eingeführt (Europäische Kommission 1995: 6–8). Nach Neus Herranz und Javier Ruiz-Castillo (2013: 454) waren es eigentlich Ugur Muldur und Luc Soete, die das erste Mal in einer Zusammenfassung des REIST (Rapport européen sur les indicateurs scientifiques et technologiques) im Jahr 1994 über das Konzept schrieben (Herranz/Ruiz-Castillo 2013: 454).

Diese Forschungsberichte kamen zu der Schlussfolgerung, dass Europas F+E-System unter einem „Paradox“ leide. Europas wissenschaftliche Leistung sei zwar im Vergleich zu den meisten Hauptkonkurrenten hervorragend, doch sei seine technologische Leistung „in den letzten 15 Jahren [...] in den Hochtechnologiesektoren wie Elektronik und Informationstechnik zurückgegangen“ (Europäische Kommission 1995: 6). Die Hauptkonkurrenten der EU-15 waren die Vereinigten Staaten und Japan (im Jahr 1995). Nach der Meinung der Kommission war eine der wichtigsten Schwächen Europas „seine mangelnde Fähigkeit, seine Forschungsergebnisse und technologische Kompetenz in Innovationen und Wettbewerbsvorteile umzusetzen“ (Europäische Kommission 1995: 6). Diese Dokumente machen klar, dass Europas wissenschaftliche Leistung im Grunde genommen an sich nicht schwach ist, doch wesentlich mehr Wert auf die Umsetzung der F+E-Ergebnisse gelegt werden sollte. Das Paradox hat sich mit der Zeit zu einer überaus populären Theorie ausgewachsen, da es die Rückständigkeit Europas in den Bereichen F+E und Innovation in voller Klarheit darzulegen vermochte (Török 2009: 35).

3. Wissenschaftliche Leistung durch Publikationen

Im Mittelpunkt des Paradoxes steht die Annahme, dass Europas wissenschaftliche Leistung hervorragend ist und seine Schwächen eher im Bereich der Umwandlung der Ergebnisse in Wettbewerbsvorteile zu beob-

achten sind. In welchem Ausmaß können die Daten diesen auffallenden Leistungsunterschied bestätigen? Um diese Frage zu beantworten, müssen wir zuerst den Begriff der „wissenschaftlichen Leistung“ definieren.

Viele Autoren (z. B. Albarrán et al. 2010; King 2004) setzen wissenschaftliche Leistung mit Zitaten und Publikationen gleich. Pedro Albarrán et al. verwenden die Datenbank Thomson Scientific, um die Leistungen der Vereinigten Staaten und Europas zu vergleichen. Sie analysieren 3,6 Millionen Artikel und etwa 47 Millionen Zitate aus dem Zeitraum 1998–2002. Die Artikel gehören zu 20 naturwissenschaftlichen und zwei sozialwissenschaftlichen Bereichen. Die Autoren zeigen, dass die Artikelzahl in Europa wesentlich höher ist als in den Vereinigten Staaten, doch untersucht man die Anzahl der Zitate oder kalkuliert man die so genannte normierte mittlere Zitationsrate (mean citation rate – MCR), so bekommt man ein ganz anderes Bild.

Pedro Albarrán et al. stellen fest, dass, obwohl Europa in Bezug auf die Anzahl der Artikel im Vorteil ist, dies nicht unbedingt auf seine bessere wissenschaftliche Leistung im Vergleich zu jener seiner Hauptkonkurrenten, inklusive der Vereinigten Staaten, hinweist. Der Anteil der Vereinigten Staaten an der Gesamtzahl der Zitate ist um fast sieben Prozent höher als der Anteil der Europäischen Union (kalkuliert nach der oben beschriebenen Datenbank). Wenn man die normierte mittlere Zitationsrate untersucht, sieht man, dass der Vergleich ziemlich „einseitig“ (Albarrán et al. 2010: 338) ist: Die Vereinigten Staaten dominieren in dieser Hinsicht jeden wissenschaftlichen Bereich (insgesamt 22).

Die beschriebene Kalkulation verfügt über mehrere Schwächen, worauf auch die Autoren selbst hinweisen. Es wurde nur eine Datenbank benutzt, die zudem ausschließlich Artikel in englischer Sprache enthält. Die insgesamt 22 hier analysierten wissenschaftlichen Bereiche verwenden sehr unterschiedliche Forschungsmethoden, was ebenfalls als ein ernstes methodologisches Problem des Vergleichs betrachtet werden kann. Die Anzahl der Autoren oder der Umfang der Artikel können in jedem Bereich sehr unterschiedliche Eigenschaften aufweisen², was ihren Vergleich auch wesentlich erschwert (Larivière 2006: 520 f.).

-
- 2 Z. B.: es kommt bei naturwissenschaftlichen Publikationen oft vor, dass die Anzahl der Autoren sogar mehrere Dutzend beträgt, auch bei relativ kurzen Artikeln von 3–5 Seiten. Sozialwissenschaftliche Artikel sind normalerweise viel länger, und die meisten werden von einer begrenzten Anzahl von Autoren verfasst.

Um dieses letztgenannte Problem zu lösen, haben Pedro Albarrán et al. (2010) die Publikationen und Zitate der zwei Regionen (EU und USA) in jedem wissenschaftlichen Gebiet getrennt analysiert. Sie kamen zu dem Schluss, dass sich die EU in bestimmten Bereichen, wie Mathematik, Maschinenbau oder Naturwissenschaften, im Vorteil befände, jedoch einen großen Rückstand in den Sozialwissenschaften aufweise.

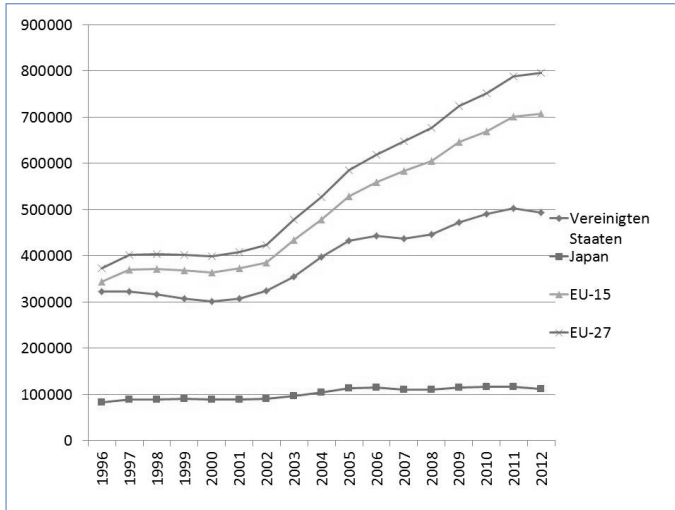
F+E-Vergleiche zwischen der Europäischen Union und anderen Regionen sind auch aus einem weiteren Grund problematisch, da diese Region keineswegs als homogen zu bezeichnen ist. Es gibt Mitgliedsländer, die zu den Weltbesten in der Wissenschaft gehören (z. B. Deutschland, Schweden, Dänemark), aber auch andere, die sich von der Spitzengruppeweit entfernt befinden (z. B. die meisten Länder der mittel- und osteuropäischen Region, einschließlich Griechenland).

Die Ergebnisse von Pedro Albarrán et al. haben belegt, dass Europas „ausgezeichnete“ wissenschaftliche Leistung („Exzellenz“) in einem internationalen Vergleich vielleicht schwächer ist, als bisher geglaubt. Europas leichter Vorteil ist in Bezug auf die quantitative Publikationsproduktion nicht anzuzweifeln, die Qualitätsmerkmale der Publikationen sind aber leider viel weniger optimistisch zu beurteilen. Diese Ergebnisse stimmen unter anderem auch mit den Schlussfolgerungen von Giovanni Dosi et al. (2005: 16) oder Neus Herranz und Javier Ruiz-Castillo (2013: 462–463) überein.

In der vorliegenden Studie wurden auch die Publikationsleistungen der EU und ihrer Hauptkonkurrenten (insbesondere der Vereinigten Staaten und Japan) auf den Prüfstand gestellt. Dazu haben wir die Datenbank SCImago benutzt und 27 wissenschaftliche Bereiche von 1996 bis 2012 in die Analyse einbezogen. Untersucht wurden sowohl die Anzahl der Publikationen und der Zitate als auch die Zitate pro Einheit der Referenzdokumente.

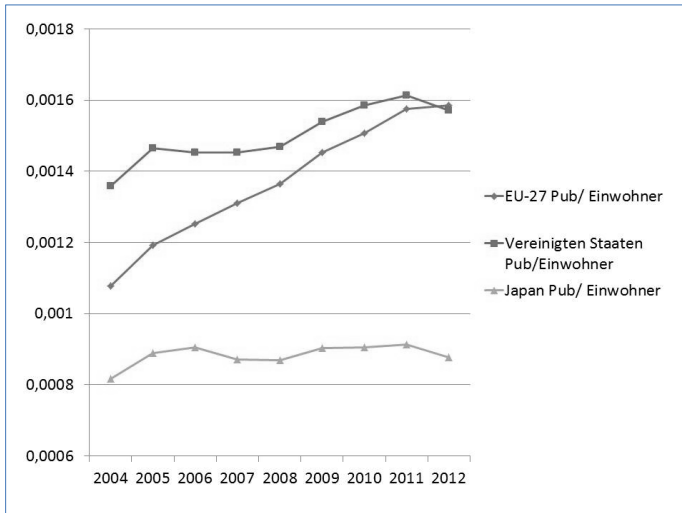
Das erste Diagramm zeigt, wie sich die Anzahl der Publikationen von 1996 bis 2012 geändert hat. Die Daten der Vereinigten Staaten und Japans wurden mit jenen der Europäischen Union mit ihren 27 Mitgliedsländern bzw. nur 15 Mitgliedsländern verglichen. Das Diagramm zeigt eindeutig, dass Europa (entweder als EU-15 oder EU-27) einen leichten Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten hat. Der Unterschied zwischen den Vereinigten Staaten und EU-15 (EU-27) hat sich von 2001 bis 2012 vergrößert. Während die Vereinigten Staaten die Anzahl der Publikationen ebenfalls steigern konnten, behielt Europa seinen Vorteil nicht nur bei, sondern erhöhte ihn. Im Jahr 2011 betrug der Unterschied zwischen den beiden

1. Diagramm: Die Anzahl der Publikationen in den Vereinigten Staaten, EU-15, EU-27 und Japan – 1996–2012



Quelle: SCImago Journal and Country Rank Datenbank

2. Diagramm: Die Anzahl der Publikationen per Anzahl der Einwohner – 2004–2012



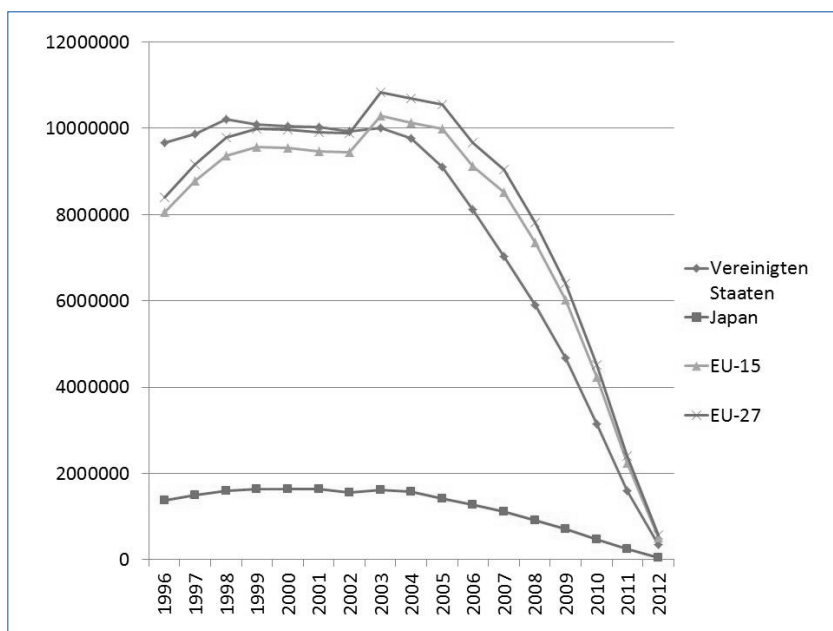
Quelle: SCImago Journal and Country Rank, Eurostat und OECD Datenbank

Hauptkonkurrenten nicht weniger als 285.696 Publikationen. Japan lag diesbezüglich ziemlich weit zurück.

Ein genaueres Bild erhält man, wenn man auch die Anzahl der Bewohner in Betracht zieht. Dies zeigt sich im zweiten Diagramm, in dem Japans Position wesentlich besser zu sein scheint als im ersten Diagramm. Es ist bemerkenswert, dass die Vereinigten Staaten bis 2012 vor der EU-27 standen.

Wie aus dem ersten und zweiten Diagramm ersichtlich ist, scheint Europa (EU-27) eine gute Leistung anzubieten. Ab 2004 ist noch ein weiterer Trend erkennbar. Berücksichtigt man beim Vergleich der wissenschaftlichen Leistungen der Länder/Regionen nur die Anzahl der Publikationen, so scheint das „europäische Paradox“ gültig zu sein, denn die Europäische Union weist scheinbar eine „exzellente“ Leistung auf. Ist es aber ausreichend, nur die Anzahl der Publikationen zu analysieren, wenn es um die wissenschaftliche Leistung eines Landes oder einer Region geht?

3. Diagramm: Die Anzahl der Zitate – 1996–2012



Quelle: SCImago Journal and Country Rank Datenbank

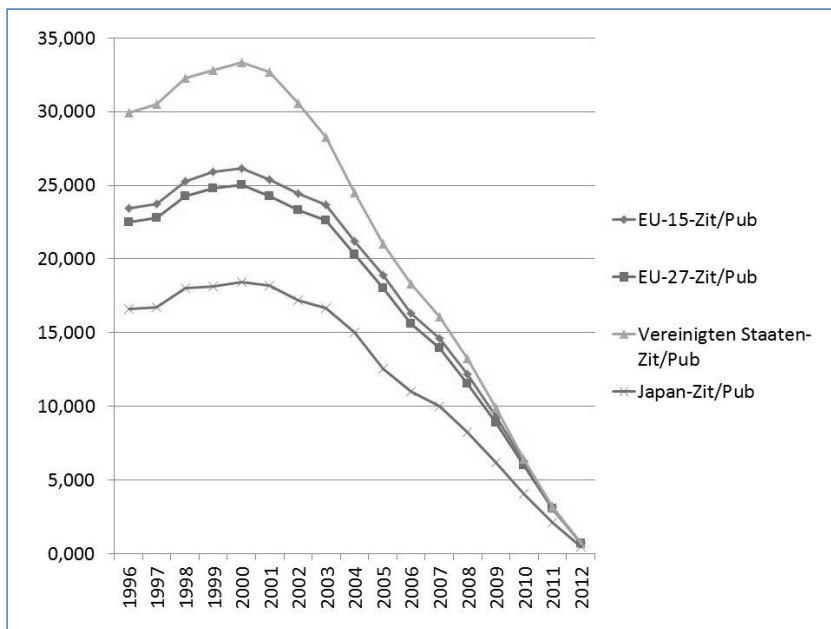
Es wurde ebenfalls untersucht, wie sich die Leistung Europas (EU-27) im Vergleich zu jener der USA oder Japans verhält, wenn auch die Anzahl der Zitate oder die Anzahl der Zitate pro Publikation in Betracht gezogen wird. Diese Indizes sollen die qualitativen Merkmale der Publikationen veranschaulichen. Das dritte Diagramm zeigt die Anzahl der Zitate für EU-15, EU-27, die Vereinigten Staaten und für Japan. Zwischen 1996 und 2002 scheinen die Vereinigten Staaten leicht im Vorteil zu sein, der aber nach 2002 verschwindet. Japans Leistung liegt auch in diesem Schaubild hinter den USA und Europa zurück.

Es ist interessant zu beobachten, dass diese Ergebnisse anscheinend im Widerspruch zu jenen von Pedro Albarrán et al. (2010) stehen. Die Autoren kamen zu der Schlussfolgerung, die Anzahl der Zitate für Publikationen aus den USA sei höher als die entsprechenden Daten für die EU-15 (46,3 Prozent gegenüber 39,5 Prozent) darlegen (Albarrán et al. 2010: 337). Allerdings berücksichtigten sie nur die Jahre 1998–2002 und verwendeten eine andere Datenbank. Wenn wir beim dritten Diagramm nur das Zeitfenster 1998–2002 analysieren, dann sehen wir auch hier einen leichten Vorteil für die USA. Nach 2002 ändert sich die Trendlinie jedoch, und die Publikationen der europäischen Staaten weisen mehr Zitate auf.

Diese Ergebnisse sollten aber mit größter Vorsicht behandelt werden. Die Kalkulationen haben durchaus Schwächen, wie z. B. die so genannte Zeitverzögerung oder „Time-lag“ (Wang/Huang 2007: 266). Im dritten Diagramm ist nach 2006 eine sehr steile Senkung zu beobachten. Auf die Länder/Regionen entfallen im Jahr 2012 um etwa 80 Prozent weniger Zitate als zuvor (z. B. bei EU-27 betrug die Anzahl der Zitate im Jahr 2011 noch 2.402.100, während es im Jahr 2012 nur mehr 561.339 waren). Dies zeigt, dass die Dauer der untersuchten Zeitspanne die Ergebnisse der Analysen in diesem Fall sehr stark beeinflusste.

Um mehr über die Qualitätsmerkmale der Publikationen zu erfahren, haben wir die Anzahl der Zitate auch pro Publikation analysiert. Wir wollten herausfinden, ob Europa wirklich einen leichten Vorteil bei der Anzahl der Zitate hatte (wie im dritten Diagramm gezeigt). Aus dem vierten Diagramm ist ersichtlich, dass Europa, gleich ob wir mit EU-27 oder EU-15 kalkulieren, einen größeren Nachteil im Vergleich zu den USA aufweist. Auch Japan scheint nicht so stark zurückzuliegen, wie anhand des dritten Diagramms zu sehen war. In dem vierten Diagramm erkennt man auch einen steilen Rückgang bei den vier vorgestellten Ländern/Regionen. Hier hatte die Dauer der untersuchten Zeitspanne ebenfalls Einfluss auf die Ergebnisse der Analyse.

4. Diagramm: Die Anzahl der Zitate pro Einheit der Publikationen – 1996–2012



Quelle: SCImago Journal and Country Rank Datenbank

Zunächst wurden bei der Analyse des „europäischen Paradoxes“ die wissenschaftliche Leistung Europas mit jener der Vereinigten Staaten und Japans verglichen. Dazu haben wir bibliometrische Indizes benutzt: die Anzahl der Publikationen und der Zitate, der Publikationen pro Einwohner sowie der Zitate pro Publikation. Die Ergebnisse stimmen mit den Schlussfolgerungen der Autoren Pedro Albarrán et al. (2010), Giovanni Dosi et al. (2005) oder David A. Kings (2004) überein. Europa befindet sich im Vorteil, geht es um die quantitativen Merkmale der wissenschaftlichen Leistung, doch wenn man ‚genauer hinsieht‘ (z. B. Zitate/Einwohner), bemerkt man bereits einen deutlichen Rückstand Europas im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten.

4. Wissenschaftliche Leistung durch Patentierung

Wissenschaftliche und technologische Leistungen können auch durch die Anzahl und Qualität der Patente gemessen werden. Publikationsindizes eignen sich mehr für die Messung der wissenschaftlichen Leistung von Ländern oder Regionen, während Patentindizes eher für die Messung der technologischen Leistungen brauchbar sind.

Will man aber Länder mit verschiedenen Patentsystemen vergleichen, können verzerrte Ergebnisse zu gewissen Problemen führen. Die nationalen Patentsysteme weisen nämlich erhebliche Unterschiede auf, sowohl im Bereich der Regelungen als auch bei den Gebühren. Für die meisten Industrieländer ist auch nachweisbar, dass sich mehr inländische Forscher und Institute für Patente bewerben als ausländische (Dernis/Khan 2004: 3).

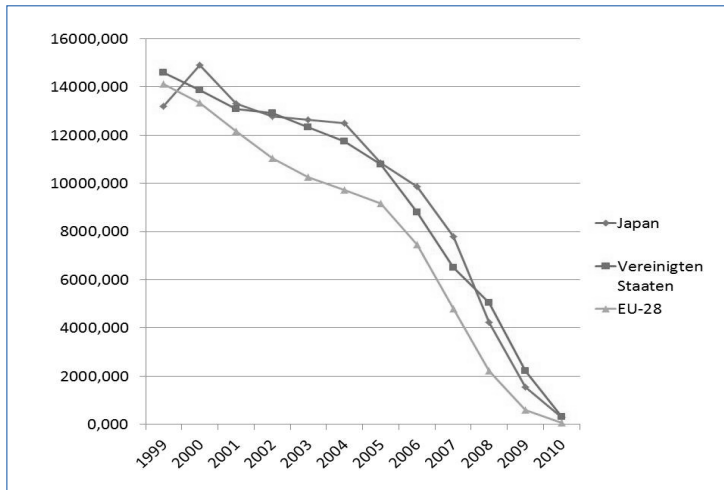
Um dieses Problem zu vermeiden, hat die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eine neue Methodologie entwickelt: die so genannten Patentfamilien der Triadenländer. Diese Informationen stammen von drei Patentämtern: dem Europäischen Patentamt (EPO), dem Japanischen Patentamt und dem Patentamt der Vereinigten Staaten (USPTO; Dernis/Khan 2004: 3). Zu einer Patentfamilie gehören alle Patentedokumente, die dieselbe Erfindung in unterschiedlichen Ländern schützen sollen (Hingley/Park 2003: 2).

In der vorliegenden Studie werden die Daten der OECD für die Patentfamilien der Triadenländer benutzt, um Europa (EU-28) mit den Vereinigten Staaten und Japan zu vergleichen. Der analysierte Zeitraum ist 1999 bis 2010.

Aus dem fünften Diagramm ist ersichtlich, dass Europa (EU-28) einen erheblichen Nachteil im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten zeigt. 1999 teilten Europa und die Vereinigten Staaten sich den ersten Platz der Weltrangliste. Ab 2000 verschlechterte sich die Leistung der EU-28 gegenüber Japan und den USA wesentlich. Die negative Tendenz der EU-Patentierungen zwischen 2005 und 2010 deutet darauf hin, dass die untersuchte Zeitspanne die Ergebnisse stark beeinflussen kann.

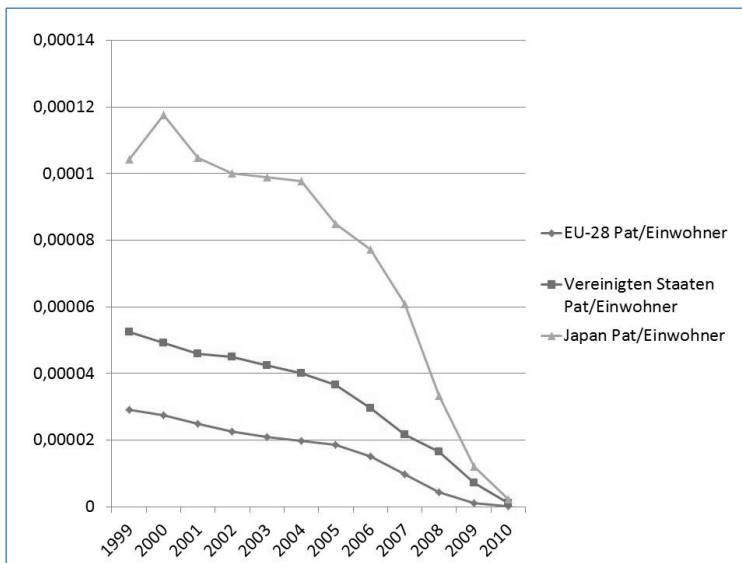
Das sechste Diagramm zeigt die Anzahl der Patente pro Einwohner. Hier ist Japans Vorteil im Vergleich zu den zwei anderen Regionen erheblich. Auch in diesem Kontext steht EU-28 an dritter Stelle. Der Rückgang der letzten Jahre ist bei allen drei Ländern/Ländergruppen mit großer Vorsicht zu behandeln, denn auch hier hat die Dauer der untersuchten Zeitspanne Einfluss auf die Ergebnisse.

5. Diagramm: Die Anzahl der Patente in bestimmten Spitzenbereichen der Weltwirtschaft – 1999–2010



Quelle: OECD Datenbank

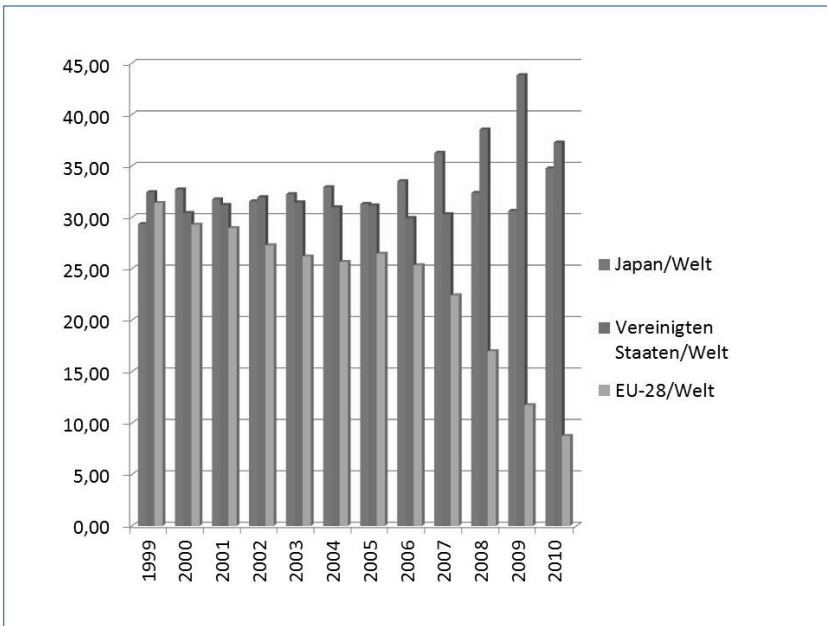
6. Diagramm: Patente pro Einwohner – 1999–2010



Quelle: OECD und Eurostat Datenbanken

Im siebten Diagramm kann man die Anteile der EU-28, der Vereinigten Staaten und Japans an der globalen Anzahl der Patente sehen. Auch hier befindet sich Europa im Nachteil. Man erkennt im Fall der EU eine allgemeine Abnahme der Patentanzahl. Die Vereinigten Staaten und auch Japan konnten ihren Anteil durch den relativ starken Verlust der EU-28 erhöhen: um etwa 20 Prozentpunkte.

7. Diagramm: Patente der führenden Regionen im Prozentsatz des Gesamtwertes der Weltwirtschaft -1999–2010



Quelle: OECD Datenbank

Von den Diagrammen 5, 6 und 7 ausgehend wurden die Patentzahlen, die Patentzahlen pro Einwohner und die Prozentanteile analysiert. Es ist aus allen drei Diagrammen ersichtlich, dass Europas (EU-28) Patentierungsleistung relativ schwach ist und die Trendlinie einen starken Rückgang anzeigt. Diese Konklusion im Hinblick auf die schlechte Leistung Europas im Bereich der Patentierung sollte aber nur begrenzt als gültig betrachtet werden, vor allen Dingen wegen der vielfältigen methodologischen Schwächen dieser Art im internationalen Vergleich. Auf der Grundlage

dieser Indizes lassen sich keine Aussagen hinsichtlich der Qualität und dem wissenschaftlichen Inhalt der Patente ableiten (Squicciarini et al. 2013). Daher kann man auch nicht wissen, welche Patente dazu berufen sind, echte Innovationen zu schützen, und welche nicht (Letztere dienen, in gewissen Fällen, zur Desinformation der Konkurrenz).

Zudem kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Anreize (incentives) für Patentierungen in den drei Regionen auch nur annähernd gleichwertig sind. Manche Patentsysteme sind in Europa beispielsweise nur begrenzt dazu geeignet, europäische Innovationen vor Kopien durch Firmen bestimmter asiatischer Länder zu schützen. Dieses Problem ist z. B. in der Pharmaindustrie wohlbekannt.³

Trotz der oben erwähnten methodologischen Probleme kann festgehalten werden, dass Europas(EU-28) wissenschaftliche Leistung längst nicht so „exzellent“ ist, wie es von der Europäischen Kommission im Grünbuch von 1995 angenommen worden war. Das heißt aber auch, dass die Hauptannahme des „europäischen Paradoxes“ vom Anfang der 2000er Jahre nicht mehr gültig ist.

Viele Forscher bezweifeln ferner, ob die wissenschaftliche Leistung Europas in den 1990er Jahren wirklich so gut war, wie früher zahlreiche Autoren angenommen haben. Damit zweifeln sie aber im Grunde die Existenz des Paradoxes an. Giovanni Dosi et al. (2005) haben sowohl „Input“- als auch „Output“-Indizes der Bereiche F+E, Innovation und Wissenschaft analysiert und sind zu der Schlussfolgerung gekommen, dass sich das „europäische Paradox“ nicht erkennen lässt (Dosi et al. 2005: 14). Neus Herranz und Javier Ruiz-Castillo (2012) hegen ebenfalls Zweifel an der Existenz des Paradoxes (Herranz/Ruiz-Castillo 2012: 462).

Henri Delanghe et al. (2011) argumentieren dagegen, dass die ursprüngliche Idee der Europäischen Kommission mit dem Konzept des „europäischen Paradoxes“ in vielen Fällen missverstanden worden sei. An Beispielen belegen sie, dass das Paradox zu vielen Debatten auf internationalen wie auch nationalen Ebenen geführt und damit zum Fortschritt in zahlreichen wissenschaftlichen Bereichen beigetragen habe. Sie zitieren Giovanni Dosi et al. (z. B. 2005, 2006, 2009), die das „europäische Paradox“ stark kritisieren, und deuten darauf hin, dass durch die erwähnten Artikel der bibliometrische Wissenschaftsbereich beispielsweise „reicher“ geworden sei (Delanghe 2011: 394).

3 Quelle: inoffizielle Mitteilung aus einem Unternehmen der Pharmaindustrie.

5. Kommerzialisierung von F+E, Innovationsleistungen und IPR-Systemen

Vom „europäischen Paradox“ ausgehend müsste die größte Schwäche Europas im Bereich der Innovationspolitik in der Kommerzialisierung von F+E sowie Innovationen liegen. Allerdings ist zu fragen, was diese Kommerzialisierung eigentlich bedeutet, wie sie definiert oder sogar gemessen werden könnte. Im Folgenden beschäftigen wir uns mit einem Aspekt dieses Problems.

Die Kommerzialisierung der Ergebnisse ist das eigentliche Problem des Wissenstransfers. Eine der Schlüsselfragen ist wie die Realisierung des Systems der Rechte von geistigem Eigentum („Intellectual Property Rights“ – IPR), effektiv kontrolliert werden kann. Mit anderen Worten lautet die Frage: Welchem Akteur sollte das Eigentumsrecht einer Erfindung zugesprochen werden? Gewisse europäische Länder (in Mehrheit deutschsprachige oder skandinavische) haben oder hatten ein System für das sogenannte „Eigentum der Erfinder“ („inventor ownership“ oder „professor’s privilege“). Das heißt, Universitätsprofessoren konnten für ihre Erfindungen Patent- oder Gebrauchsmusterrechte beanspruchen (Geuna/Rossi 2011: 1068).

Die Vereinigten Staaten dagegen haben sich – mit dem Bayh-Dole Act aus dem Jahr 1980 – für das System des so genannten „Eigentums der Institution“ („institutional ownership“) entschieden. Dieses ordnet das Eigentum der öffentlich finanzierten Erfindungen jenen Non-Profit-Institutionen zu, an denen die Forscher (die Erfinder) beschäftigt sind. Diese Regelung soll Non-Profit-Institutionen und kleinere Unternehmen dazu veranlassen, mehr zu investieren, mehr für Entwicklung auszugeben und auch die Kommerzialisierung der neuen Technologien zu beschleunigen. In den USA scheint dieses System durchaus erfolgreich zu sein (Schacht 2012: 8).

Derzeit bleibt unbeantwortet, ob die europäischen Länder nur deswegen schlecht bei der Kommerzialisierung von F+E- und Innovationsergebnissen abschneiden, weil sie ein anderes IPR-System benutzen. Viele Länder Europas haben ihr System bereits abgeändert, so etwa Dänemark im Jahr 2000 (Geuna/Rossi 2011: 1068), doch die Ergebnisse sind fraglich.

Die positiven Effekte des Bayh-Dole Act auf Wissenstransfer und Wirtschaftswachstum scheinen nicht eindeutig (Jacobsson et al. 2013: 881). Es gibt Beispiele, die darauf hindeuten, dass die Änderung des Eigentumsrechtes nicht zu dem erwarteten Erfolg geführt hat. Finn Valentin und Ras-

mus Jund Jensen (2006) haben diesbezüglich biotechnische Firmen in Dänemark und Schweden analysiert. Sie stellten fest, dass der Bayh-Dole Act allein nicht ausreichte, um eine bessere Kommerzialisierung zu erreichen. Der umfassende Erfolg der Firmen im Bereich der Innovation ist in den Vereinigten Staaten nur teilweise auf das neue Patentsystem zurückzuführen, denn auch spezifische Faktoren der amerikanischen Unternehmerwelt spielten dabei eine bedeutende Rolle (Valentin/Lund Jensen 2007: 274).

Das heißt, eine komplette Umsetzung der US-amerikanischen Regelung (eine so genannte „Copycat“-Lösung) kann die Kommerzialisierung nicht effektiv unterstützen. Staffan Jacobsson et al. listen die möglichen Risiken einer solchen Lösung auf, dabei weisen sie z. B. auf die Gefahr hin, dass man dadurch mögliche Netzwerke im universitären sowie industriellen Sektor zerstören könnte (Jacobsson et al. 2013: 882).

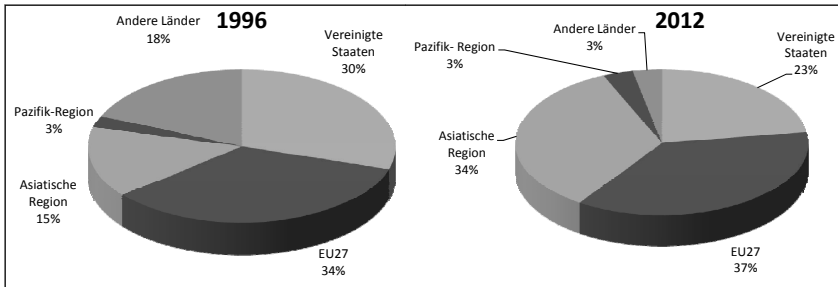
Eine solche „Copycat“-Lösung ist auch deshalb nicht wünschenswert, weil die EU keine homogene Region darstellt. Die Mitgliedstaaten verfügen über unterschiedliche kulturelle, institutionelle und auch gesellschaftliche Eigenschaften. Diese bedeutenden Unterschiede lassen sich bereits aus den weit reichenden Differenzen zwischen den Werten des BIP pro Kopf in den Mitgliedsländern leicht ermitteln (z. B. Schweden hatte 2012 ein BIP von US \$ 43.869 pro Einwohner in Kaufkraftparität im Vergleich zu Rumänien mit US \$ 18.137 pro Einwohner in Kaufkraftparität)⁴.

Ein weiterer Einwand gegen diese Art der Lösung ist, dass ‚erst‘ 34 Jahre seit der Einführung des Bayh-Dole Act vergangen sind. Reicht dieser Zeitraum aus, um die wirklichen Auswirkungen des Systems genau zu verstehen? Diese Frage ist auch deshalb interessant, weil immer mehr Forscher darauf hinweisen, dass die Vereinigten Staaten einen zunehmenden Teil ihrer Führungsposition aufgeben werden müssen. Es wird wegen der immer besseren Leistungen von Ländern wie China, Süd-Korea oder Taiwan schon von einem „amerikanischen Paradox“ gesprochen (Shelton 2008: 204).

Wir haben untersucht, wie sich die Publikationszahl der Welt zwischen der EU, den Vereinigten Staaten, Japan und einigen asiatischen Länder aufteilt und wie sich diese Anteile von 1996 bis 2012 verändert haben.

4 Quelle: Datenbank der Weltbank.

8. Diagramm: Die Aufteilung der Anzahl von Publikationen in der Welt 1996 und 2012



Quelle: SCImago Journal and Country Rank Datenbank

Der Anteil der asiatischen Region hat sich um 19 Prozent erhöht, zu ihr gehören unter anderen Länder wie Taiwan, Singapur, China und Süd-Korea. Der Anteil der Vereinigten Staaten hat sich um 7 Prozent verringert. Die Mitgliedstaaten der EU konnten ihren Anteil um 3 Prozent erhöhen. Es ist interessant zu beobachten, dass der prozentuale Anteil der Kategorie „Andere Länder“ wesentlich gesunken ist: von 18 Prozent auf 3 Prozent. Das heißt, am Publikationsmarkt ist eine Konzentration zu bemerken. Dies scheint Robert D. Sheltons Standpunkt zu bestätigen, nach dem einige asiatische Länder in den letzten Jahren eine sich ständig verbessernde wissenschaftliche Leistung bieten (Shelton 2008: 204).

6. Zusammenfassung

Die Studie befasst sich mit dem berühmten, doch auch recht umstrittenen „europäischen Paradox“. Die Europäische Kommission hat im Grünbuch von 1995 festgestellt, das Europas größtes Problem, wenn es um F+E und Innovation gehe, die Kommerzialisierung der wissenschaftlichen Ergebnisse sei. Das Konzept geht von der These aus, dass diese Region eine im globalen Vergleich herausragende wissenschaftliche Leistung vorzuweisen hat.

Unser Ziel war es festzustellen, ob das „Paradox“ am Anfang der 2000er Jahre noch gültig ist/war. Dies ist aus jenem Grund wichtig, weil ein ‚Missbrauch‘ des Konzeptes die endogenen (z. B. institutionellen, finanzierungsbedingten und auf die Wettbewerbsfähigkeit bezogenen) Probleme des europäischen Innovationssystems eventuell verbergen könnte.

Dazu haben wir zuerst die wissenschaftliche Leistung Europas unter die Lupe genommen, die wir aufgrund der Publikations- und Patentindizes definiert haben. Unsere Ergebnisse stimmten mit den Analysen von Giovanni Dosi et al. (2006), David A. King (2004) oder Pedro Albarrán (2010) überein. Die Daten haben bewiesen, dass Europa, trotz der guten Leistung bei den quantitativen Merkmalen der Publikationen, einen gewissen Nachteil bei den qualitativen Eigenschaften am internationalen Publikationsmarkt im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten – den Vereinigten Staaten und Japan – aufweist. Die Trendlinien zeigen einen immer größeren Rückstand.

Wenn es um Patentierungen geht, ergibt sich ein noch ungünstigeres Bild. Nach unseren Kalkulationen kann man sagen, dass Europa keineswegs gute wissenschaftliche Leistungen zeigt. Wir sind uns dessen bewusst, dass unsere Ergebnisse an verschiedene methodologische Grenzen stoßen können (z. B. der Einfluss der Dauer der untersuchten Zeitspanne auf die Ergebnisse oder die verschiedenen, Forschungsgewohnheiten der untersuchten wissenschaftlichen Bereiche) und deshalb weitere Analysen benötigt werden. Schon die oben angeführten Daten weisen darauf hin, dass das „europäische Paradox“ nicht mehr besteht – oder zumindest nicht in der Form, in dem die Europäische Kommission es 1995 veröffentlicht hat.

Den letzten Teil der Studie haben wir dem Problem der Kommerzialisierung der F+E- und Innovationsergebnisse gewidmet bzw. der Frage der IPR-Systeme. Unsere These lautete, dass die Änderung des Systems vom „Eigentum der Erfinder“ zum „Eigentum der Institute“ nicht in allen Mitgliedstaaten eine optimale Lösung wäre.

Vom achten Diagramm ausgehend haben wir ferner darauf hingewiesen, dass sich der wissenschaftliche Weltmarkt in einer Phase des Wandels befindet. Neue Akteure gewinnen an Positionen (so etwa China, Taiwan, Süd-Korea) und die EU-28 müsste bald mit fünf oder sechs ‚Rivalen‘ anstelle von nur zwei Hauptkonkurrenten rechnen. Das heißt, der Rückfall ihrer Wettbewerbsfähigkeit in den Bereichen F+E und Innovation ist ein noch aktuelleres und dringlicheres Problem als je zuvor. Die EU muss schnellstens eine strategische Antwort auf dieses Defizit finden. Wenn nicht, wird Europa im Vergleich zu den USA oder Japan immer mehr zurückbleiben und auch unter einen steigenden Druck seitens der anderen fernöstlichen Industrieländer geraten.

Literatur

- Albarrán, Pedro/Crespo, Juan/Ortuño, Ignacio: A Comparison of Scientific Performance of the U.S. and the European Union at the Turn of the 21st Century, in: *Scientometrics*, Nr. 85 (1), 2010, S. 329–344.
- Audretsch, David: The Entrepreneurial Society, in: *Journal of Technology Transfer*, Nr. 34, 2009, S. 245–254.
- Delanghe, Henri/Sloan, Brian/Ugur, Muldur: European Research Policy and Bibliometric Indicators, 1990–2005, in: *Scientometrics*, Nr. 87 (2), 2011, S. 389–398.
- Dernis, Hélène/Khan, Mosahid: Triadic Patent Families: Methodology, OECD Science, Technology and Industry Arbeitspapier, Nr. 2, OECD Publishing, 2004, S. 1–32. unter: <http://www.oecdlibrary.org/docserver/download/5lgsjhvj7kkb.pdf?expires=1392544613&id=id&accname=guest&checksum=354A96D226A9F20159AFDBFAF8D1453E>, abgerufen am: 16.02.2014.
- Dosi, Giovanni/Llerena, Patrick/Labini, Mauro Sylos: Science-Technology-Industry Links and the “European Paradox”: Some Notes on the Dynamics of Scientific and Technological Research in Europe, BETA Arbeitspapier 2005-11, Université Louis Pasteur, Strasbourg, 2005, S. 1–48.
- Dosi, Giovanni/Llerena, Patrick/Labini, Mauro Sylos: The Relationships between Science, Technologies and Their Industrial Exploitation: an Illustration through the Myths and Realities of the So-called ‘European Paradox’, in: *Research Policy*, Nr. 35, 2006, S. 1450–1464.
- Dosi, Giovanni/Llerena, Patrick/Labini, Mauro Sylos : Does the ‘European Paradox’ still hold? Did it ever? in: Delanghe, Henri/Muldur, Ugur/Soete, Luc (Hrsg.): *European Science and Technology Policy: Towards Integration or Fragmentation?* Cheltenham: Edward Elgar, 2009, S. 214–236.
- Europäische Kommission: Grünbuch zur Innovation, Europäische Kommission, 1995, unter: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com95_688_de.pdf, abgerufen am: 16.02.2014.
- Geuna, Aldo/Rossi, Federica: Changes to University IPR Regulations in Europe and the Impact on Academic Patenting, in: *Research Policy*, Nr. 40 (8), 2011, S. 1068–1076.
- Herranz, Neus/Ruiz-Castillo, Javier: The End of the “European Paradox”, in: *Scientometrics*, Nr. 95 (1), 2012, S. 453–464.
- Hingley, Peter/Park, Walter: Patent Family Data and Statistics at the European Patent Office, WIPO-OED Seminar, Genf, 2003, S. 1–99. unter: www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=2994768&searchTerm=do+patent, abgerufen am: 16.02.2014.
- Jacobsson, Staffan/Lindholm-Dahlstrand, Åsa/Elg, Lenmart: Is the Commercialization of European Academic R&D Weak? – A Critical Assessment of a Dominant Belief and Associated Policy Responses, in: *Research Policy*, Nr. 42 (4), 2013, S. 874–885.
- King, David A.: The Scientific Impact of Nations, in: *Nature*, Nr. 430, 2004, S. 311–316.

- Larivière, Vincent/Gingras, Yves/Archambault, Éric: Canadian Collaboration Networks: a Comparative Analysis of the Natural Sciences, Social Sciences and Humanities, in: *Scientometrics*, Nr. 68 (3), 2006, S. 519–533.
- Schacht, Wendy H.: The Bayh-Dole Act: Selected Issues in Patent Policy and the Commercialization of Technology, Congressional Research Service, Library of Congress, 2012, S. 1–25.
- Shelton, Robert D.: Relations between National Research Investment and Publication Output: Application to an American Paradox, in: *Scientometrics*, Nr. 74 (2), 2008, S. 191–205.
- Squicciarini, Mariagrazia/Dernis, Hélène/Criscoulo, Chiara: Measuring Patent Quality: Indicators of Technological and Economic Value, OECD Science, Technology and Industry Arbeitspapier, Nr. 03, OECD Publishing, 2013, S. 1–70. unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k4522wkw1r8.pdf?expires=1392543485&id=id&accname=guest&checksum=8AD7D0D0CFD17FA8F57347723D518CD2>, abgerufen am: 16.02.2014.
- Török, Ádám: Science, R&D, and Competitiveness – Reflexions on Strategic Options for Human Resources-Based Growth in Hungary and in Europe, in: Kunze, Cornelia/Lenk, Thomas (Hrsg.): *Innovation as a Key Factor of Economic Growth in the Enlarged European Union*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 2009, S. 21–42.
- Valentin, Finn/Jund Jensen, Rasmus: Effects on Academia-industry Collaboration of Extending University Property Rights, in: *Journal of Technology Transfer*, Nr. 32 (3), 2007, S. 251–276.
- Wang, Eric C./Huang, Weichiao: Relative Efficiency of R&D Activities: A Cross-country Study Accounting for Environmental Factors in the DEA Approach, in: *Research Policy*, Nr. 36 (2), 2007, S. 260–273.

Autorenverzeichnis

BOS, Ellen	Professorin für Politikwissenschaft, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa in der EU, Andrassy Universität Budapest, Ungarn
DÖTSCH, Jörg	Oberassistent, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, Andrassy Universität Budapest, Ungarn
ECKARDT, Martina	Professorin für Finanzwissenschaft, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft, Andrassy Universität Budapest, Ungarn
GÄNZLE, Stefan	Dozent, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Agder, Kristiansand, Norwegen
GRIESSLER, Christina	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Mittel- und Osteuropa in der EU, Andrassy Universität Budapest, Ungarn, und netPOL – Netzwerk Politische Kommunikation
KAISER, Tamás	Dozent, Fakultät für Öffentliche Verwaltung, Nationale Universität für den Öffentlichen Dienst, Budapest, Ungarn
KERN, Kristine	Professorin für Governance of Urban Infrastructure and Global Change, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Erkner) und Universität Potsdam, Deutschland
KLOTZ, Greta	Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Project Manager, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC), Italien
KOLLER, Boglárka	Dozentin, Fakultät für Internationale und Europastudien, Nationale Universität für den Öffentlichen Dienst, Budapest, Ungarn
KOSCHKAR, Martin	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeitsgruppe Ostseeraum, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Rostock, Deutschland
NAGY, Andrea Magda	Doktorandin, Universität Pannonia, Forschungsgruppe MTA-PE Regionale Innovations- und Entwicklungspolitik, Veszprém, Ungarn
PIBERNIK, Tania	Senior Executive Officer, Zentraleuropäische Initiative, Triest, Italien
SIELKER, Franziska	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Deutschland
STREITENBERGER, Wolfgang	Berater des Generaldirektors der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung, Europäische Kommission, Brüssel
TÖRÖK, Ádám	Professor für Wirtschaftswissenschaften, Fakultät für Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftswissenschaften, Universität Pannonia, Forschungsgruppe MTA-PE Regionale Innovations- und Entwicklungspolitik, Veszprém, Ungarn
TRETTEL, Martina	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen (EURAC) und Doktorandin, Universität Verona, Italien

Autorenverzeichnis

- WALSCH, Christopher Visiting Professor, International Studies Program, Corvinus Universität Budapest, Ungarn; 2012 und 2013 Senior Research Fellow an der Andrassy Universität Budapest, 2014 und 2015 am Institute for Social and European Studies (ISES), Kőszeg, Ungarn
- WESTFÄLT, Margit Botschafterin, alternierende Generalsekretärin (2013 bis 31. März 2015), Zentraleuropäische Initiative, Triest, Italien