

Andrássy Gyula Deutschsprachige Universität Budapest Interdisziplinäre Doktorschule –
Teilprogramm Politikwissenschaften
Leiterin der Doktorschule: Prof. Dr. Ellen Bos

Bence Csizmadia

**The EUrope of Differentiated Territorial Integration?
Regional Cross-Border Governance in the Multi-Level Governance System
of the EU
A Case Study of the EUSALP and the EUSDR**

Das EUropa der differenzierten territorialen Integration? Regional Cross-Border Governance
im Multi-Level Governance System der EU. Eine Fallanalyse der EUSALP und EUSDR

Dissertation 2020

Thesenpapier

Betreuerin/Betreuer:

Prof. Dr. Ellen Bos
Prof. Dr. Daniel Göler

Promotionsausschuss

Vorsitzende/Vorsitzender:
Dr. habil. Zoltán Pállinger

Gutachterinnen/Gutachter:
Prof. Dr. Mathias Jopp
Prof. Dr. Stefan Gänzle

Mitglieder:
Prof. Dr. Uwe Kranenpohl
Dr. Christina Griessler

14.12.2020

1. Einleitung

Das am 23. Juni 2016 durchgeführte Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union hat eine intensive Debatte über das „Quo Vadis EUropa“ ausgelöst. In ihrer *Erklärung von Rom* im Jahr 2017 haben die Staats- und Regierungschefs dabei eine stärkere Miteinbeziehung der regionalen und lokalen Verwaltungsebene im zukünftigen Europäischen Integrationsprozess gefordert - diese soll insbesondere dazu dienen, eine „Antwort auf die Besorgnisse“ zu geben (Council of the European Union, 2017).

Obgleich diese Forderung der Akteursgruppe ein Novum in der politischen Integrationsdebatte darstellt und die Diskussion insgesamt eine neue Dynamik entfaltet hat, ist das Phänomen der *differenzierten territorialen Integration* tatsächlich schon seit gut drei Jahrzehnten ein fester Bestandteil der Europäischen Integrationsgeschichte.

Das dabei oftmals kolportierte Bild des „Tauziehens“ zwischen supranationaler und nationaler Ebene, welches sowohl im politischen als auch im akademischen Diskurs das dominierende Narrativ ist, erweist sich in der Realität als weitaus ausdifferenzierter. Der EU-Integrationsprozess gestaltet sich tatsächlich sehr multidimensional aus, bei dem im vertikalen Institutionengefüge nicht nur die europäische, sondern auch die regionale und lokale Ebene einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren haben. Auch werden Europäische Entscheidungsprozesse zunehmend in neue horizontale (netzwerkähnliche) Kooperationsstrukturen verlagert, was zu einer substantiellen Aufwertung ebenjener Strukturen und oben genannter Akteure geführt hat.

Theoretische Ansätze mit einem subnational orientierten Forschungsfokus fristen jedoch bis heute ihr Dasein als „komplementäre Behelfskonzepte“. Um die Diskrepanz zwischen Forschungsstand und realen Integrationsentwicklungen zu schließen, wird in der folgenden Arbeit daher der Versuch unternommen, diesem Phänomen der subnationalen Mobilisierung sowohl in theoretischer als auch in empirischer Hinsicht durch neue Forschungsergebnisse Rechnung zu tragen.

2. Aufbau der Arbeit und Forschungsfragen

Der Ausgangspunkt der Arbeit liegt zunächst auf der grundlegenden Forschungsfrage, ob und inwieweit die grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit von regionalen und lokalen Akteuren – vor allem in Form der Makroregionalen Strategien – zu einer tatsächlichen Aufwertung und Mobilisierung der subnationalen Dimension im Multi-Level Governance System der EU geführt hat. Damit einhergehend soll auch die Frage beantwortet werden,

welche Auswirkungen dies auf den EU-Integrationsprozess hat bzw. potentiell haben wird (Stichwort: „EUropa der Regionen“).

Um diese Frage beantworten zu können, wird im Theorieteil (Kapitel 2) zunächst das Konzept der Multi-Level Governance (MLG) vorgestellt. Die Grundannahmen des Konzepts basieren dabei wesentlich auf den Arbeiten von Hooghe und Marks (Kapitel 2.2).¹ Im Hinblick auf die institutionellen als auch prozeduralen Prämissen wird das Konzept jedoch in der Arbeit umfassend angepasst.

Die prozeduralen Prämissen des MLG Konzepts, welches stark durch den Erklärungsansatz des *funktionalen spillovers* der *neo-funktionalistischen* Denkschule geprägt ist, werden in der folgenden Arbeit nicht berücksichtigt. Die Annahme, dass die Kompetenzverlagerungen ein quasi-unidirektionaler Prozess von der nationalen zur supranationalen Ebene ist, was in der faktischen „Entmachtung“ der Nationalstaaten mündet, wird nicht geteilt. Die zunehmende Anzahl an primär- und sekundärrechtlichen Differenzierungen², aber vor allem der Austritt Großbritanniens aus der EU, sind unter anderem starke Indikatoren dafür, dass der implizierte quasi-Automatismus des *spillovers* sowie jener „der immer engeren Union“ seitens des MLG Konzepts kaum mehr haltbar ist.

Um die zunehmende multidimensionale Differenzierung des EU-Integrationsprozesses folglich adäquat zu berücksichtigen, werden wesentliche Prämissen aus der Theorie der *Differenzierten Integration* (DI), basierend auf Arbeiten von Frank Schimmelfennig, in das MLG Konzept integriert (Kapitel 2.2.3). Für den bereits skizzierten Dispersionsprozess von Kompetenzen sowie im Allgemeinen für die Ausgestaltung des Multi-Level Governance Systems der EU wird der Erklärungsansatz des *rationalen Institutionalismus* genutzt. Dieser geht im Wesentlichen davon aus, dass Staaten bei der Externalisierung von Kompetenzen weiterhin eine *gatekeeper* Rolle einnehmen (Anderson, 1990). Kompetenzgewinne der supranationalen und subnationalen Akteure bzw. Ebenen finden ohne Zweifel statt, diese erfolgen jedoch mit expliziter oder zumindest stillschweigender Zustimmung der Nationalstaaten, deren Integrationsbereitschaft auf einem strategischen Kosten-Nutzen-Kalkül basiert („Schatten der Hierarchie“). Die nationalstaatliche Haltung kann eine weitere Kompetenzdispersion bedingen oder, im Gegenteil, dazu führen, dass die jeweiligen Regierungen Ausnahmen vom Integrationsprozess

¹ Das wesentliche Kernelement des Konzepts ist die Annahme, dass aufgrund einer stetigen Kompetenzübertragung von der nationalen Ebene übergeordnete (die EU) und auch untergeordnete (regionale und lokale Jurisdiktionen) Verwaltungsebenen und Akteure an Einfluss gewonnen haben, aufgrund dessen sich innerhalb der EU ein komplexes institutionelles Multi-Level Governance System entwickelt hat (Hooghe and Marks, 2012).

² Im Rahmen einer umfassenden Analyse legt Schimmelfennig dar, dass zwischen 1990 und 2014 mehr als 267 EU-rechtliche Differenzierungen vollzogen worden sind. Von diesen betrafen 112 das Primärrecht, während 155 im Sekundärrecht vorzufinden waren (Schimmelfennig, 2014, p. 684).

für sich erwirken (z.B. Opt-outs) oder gar im Extremfall ihre bestehende Integration in die EU rückgängig machen (z.B. „Brexit“). Der sich daraus ergebende „Schatten der Hierarchie“ (Diller, 2004; Héritier and Lehmkuhl, 2008) bleibt auch eine bestehende Konstante für die institutionelle Ausgestaltung des MLG Systems (Kapitel 2.2.1).

Die institutionelle Struktur der EU wird nach dem MLG Konzept in eine *vertikale* und eine *horizontale* Dimension unterteilt. Unter der vertikalen Dimension wird hierbei das typische Institutionengefüge zwischen den verschiedenen Ebenen (supranational, national, regional, lokal) verstanden. Entscheidungsprozesse sowie die Interaktionsdynamiken zwischen den jeweiligen Akteuren folgen dabei meist den traditionellen Mustern, nämlich eingebettet in die jeweiligen prädeternierten Kompetenzstrukturen sowie institutionellen Rahmenbedingungen, die auch den individuellen Handlungsspielraum der Akteure maßgeblich bestimmen.

Zusätzlich zur vertikalen aufbauenden Mehrebenenstruktur fasst die horizontale Dimension alle Governancestrukturen zusammen, bei denen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse in netzwerkähnlichen Konstellationen realisiert werden. Funktionalen und territorialen Herausforderungen wird hierbei in heterarchischen Akteurs- und Kooperationsstrukturen mit einem flexiblen räumlichen Anwendungsbereich begegnet. Ziel dieser Governancestrukturen ist es, politische Mehrwehrtre zu generieren, die im Rahmen einer klassischen vertikalen Entscheidungsfindung nicht möglich gewesen wären.

Während die vertikale Dimension bereits eine umfassende Aufarbeitung in der akademischen Literatur erfahren hat, ist das horizontale Pendant von einem signifikanten Forschungsdefizit geprägt, das sich in einer Fragmentierung bestehender Theorieansätze sowie einer weitgehend fehlenden Berücksichtigung von regionalen grenzüberschreitenden Kooperationsnetzwerken im Theoriediskurs manifestiert.

Zur Schließung dieser Forschungslücke wird der Ansatz der *Regional Governance* verwendet, welcher konzeptionell umfangreich fortentwickelt wird, um die genuinen Formen der regionalen Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kontext behandeln zu können. Um dieser Fortentwicklung Rechnung zu tragen, wird im Folgenden der Begriff der *Regional Cross-Border Governance* (RCBG) als neues (Sub-)Konzept eingeführt (Kapitel 2.4).

Der empirische Teil der Arbeit besteht aus der Untersuchung der verschiedenen Formate der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit, die innerhalb der Institutionenstruktur der EU realisiert werden. Dies schließt Kooperationen mit ein, die unter dem Dach der sogenannten Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) (Kapitel 3) und auf Grundlage des

Instruments des Europäischen Verbunds Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) realisiert werden (Kapitel 4).

Die Anzahl von über 200 individuellen Kooperationen ermöglicht im Rahmen der vorliegenden Arbeit lediglich eine Überblicksanalyse, bei der die wesentlichen Charakteristika mithilfe des eigens entwickelten RCBG Ansatzes untersucht und dargestellt werden. Im Gegensatz hierzu stellt die Gruppe der Makroregionalen Strategien eine überschaubare Anzahl von potentiell vier Untersuchungsobjekten dar. Aus diesen wurden zwei Fallbeispiele, nämlich die Strategie der Europäischen Union für den Donaunraum (EUSDR) und die Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum (EUSALP), ausgewählt, die einer umfassenden und tiefgehenden Fallbeispielanalyse unterzogen werden (Kapitel 6-7). Basierend auf diesen Untersuchungsobjekten wird im weiteren Verlauf der Arbeit auf drei Forschungsfragen eine Antwort gegeben:

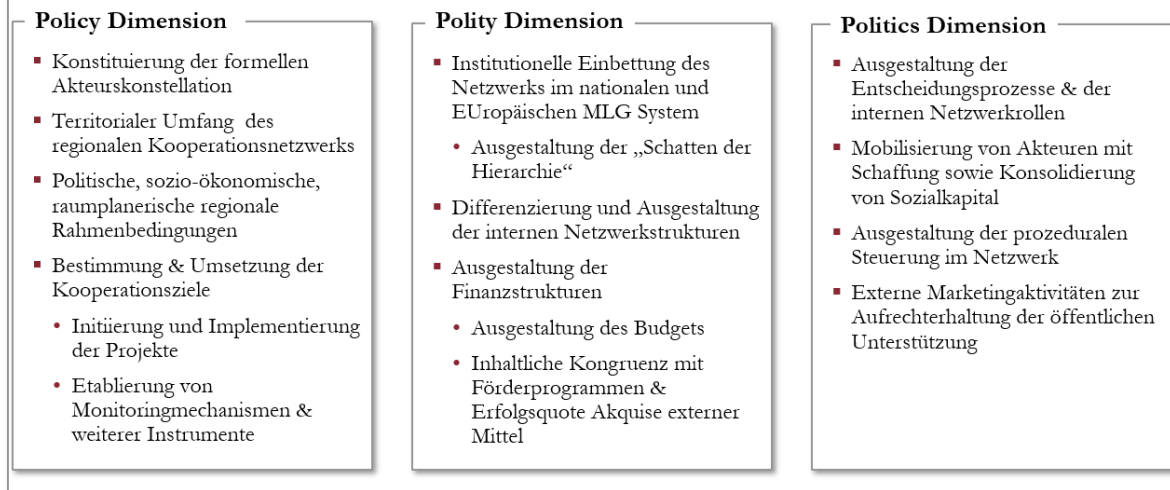
- 1) Was sind Regional Cross-Border Governance Netzwerke? Wie funktionieren sie und wie sind sie aufgebaut? Was sind ihre Besonderheiten, welche gemeinsamen Eigenschaften haben sie und was sind die spezifischen Unterschiede?
- 2) Welche Auswirkungen haben RCBG Netzwerke auf das Multi-Level Governance System der EU? Sind sie tatsächlich die vielversprechenden innovativen Netzwerkansätze, die einen erheblichen territorialen Mehrwert bieten und die „Mobilisierung“ von subnationalen Akteuren in der Region bedingen können, oder sind sie tatsächlich ein typisches Beispiel von „viel Lärm um Nichts“?
- 3) Welche Rolle nehmen hierbei die Makroregionalen Strategien ein? Können die EUSDR und die EUSALP die hohen Erwartungen erfüllen („Makroregionalisierung von Europa“) und sind sie diesbezüglich der erwartete „Gamechanger“?

3. Methodik

Zur Beantwortung der abgeleiteten Forschungsfragen wird der bereits erwähnte Ansatz der Regional Cross-Border Governance für die empirische Untersuchung operationalisiert. Für die Arbeit wurde ein qualitativer Untersuchungsansatz gewählt, welcher, wie bereits erwähnt, für die Untersuchung in erheblichem Maße angepasst wurde. Weiterhin wurden die Untersuchungskriterien in die drei Dimensionen der politischen Analyse, also der Policy, Polity und Politics Dimension, gegliedert. Der dreidimensionale Untersuchungsansatz wird in der folgenden Abbildung stichpunktartig dargestellt:



Strukturelle Dimensionen der RCBG Netzwerke



Quelle: Eigene Darstellung

Bedingt durch ihren dynamischen Charakter sind regionale Kooperationsnetzwerke einer stetigen Fortentwicklung unterworfen. Diese Entwicklung kann in drei Phasen, nämlich die *Initiationsphase*, die *Implementierungsphase* und die *Konsolidierungsphase*, gegliedert werden. In jeder dieser Phasen sind die Akteure mit spezifischen Herausforderungen konfrontiert, welche von diesen gemeistert werden müssen, damit die Netzwerke in der Lage sind, spezifische Mehrwerte zu generieren.³

Aufgrund der bereits geschilderten deduktiven Überblicksdarstellung der ETZ und EVTZ Kooperationen wird auf die Analyse der Phasenentwicklung verzichtet. Im Gegensatz hierzu wird für die EUSDR und EUSALP ein induktiver Ansatz verfolgt, bei dem die Strategien im Hinblick auf ihre strukturellen und temporalen Eigenschaften einer differenzierten Einzelfalluntersuchung unterzogen werden.

Aufgrund der institutionellen und rechtlichen Einbettung der verschiedenen Kooperationsformate in unterschiedliche Jurisdiktionen (lokal, regional, national, supranational) ist eine umfassende Analyse der relevanten Rechtsdokumente (z.B. u.a. ETZ, EFRE, EVTZ, ENP, IPA Verordnungen etc.) notwendig, da diese in erheblichem Umfang die institutionellen und finanziellen (Polity), politischen (Policy) und prozeduralen (Politics) Rahmenbedingungen prägen. Komplementär zu diesen wird eine umfassende Untersuchung

³ Das jeweilige Kooperationsnetzwerk ist in der einzelnen Phase durch unterschiedliche Schwerpunktlegungen geprägt. Sei es die Planung der Kooperationsziele und Ausgestaltung der grundlegenden Rahmenbedingungen während der Initiationsphase, der aktive Beginn der Zusammenarbeit und Zielverwirklichung in der Implementationsphase oder die Festigung bestehender Strukturen in der Konsolidierungsphase, jede einzelne dieser Phasen bringt spezifische Herausforderungen für die Akteure mit sich. Eine Nichtbewältigung dieser Herausforderungen kann bis hin zu einer „Sklerotisierung“ der Kooperation oder gar zu einem Netzwerkversagen führen.

aller politischen Richtlinienpapiere wie Mitteilungen, Entschließungsanträge, Programm- und Strategiedokumente (z.B. Aktionspläne) der EU-Institutionen durchgeführt. Bei der Analyse der zur Verfügung stehenden Primärquellen liegt sowohl bei der ETZ/EVTZ, als auch bei der EUSDR und EUSALP ein großer Fokus auf internen und externen Monitoringberichten mit den dazugehörigen Datenerhebungen.⁴ Auf die Durchführung von Stakeholderinterviews zur Erhebung von Daten wurde im Rahmen der Arbeit bewusst verzichtet.⁵

Bei der Untersuchung der zwei makroregionalen Fallbeispiele muss hervorgehoben werden, dass die Menge an zur Verfügung stehenden Daten und Informationen stark divergiert. Dies ist nicht zuletzt durch den die unterschiedlichen Entwicklungsgrade der jeweiligen Strategien bedingt.⁶ Durch die bereits erheblich länger zurückliegende Initiationsphase der EUSDR ist eine umfassende und detaillierte analytische Aufarbeitung, jedoch ohne Bezugnahme auf die theoretischen Prämissen, vorzufinden. Primär- wie auch Sekundärquellen sind in der Folge in die Untersuchung mithilfe des eigens entwickelten Regional Cross-Border Governance eingeflossen. Eine ähnliche bereits erfolgte wissenschaftliche Aufarbeitung war bei der Alpenraumstrategie nicht festzustellen, wodurch ein fast ausschließlicher Fokus auf der Auswertung von Primärquellen lag.

Die umfassende analytische Aufarbeitung der Initiierungsphase wurde dabei durch die umfassende Konsultation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren/Stakeholdern im Rahmen der EUSALP Initiierung begünstigt. Die Arbeit konnte dadurch auf ein umfängliches Reservoir an Primärquellen (z.B. Stellungnahmen, Bewertungen, Positionspapiere, Analysen und sonstige Publikationen) aufbauen, aus welchen substanzielle Erkenntnisgewinne gezogen werden konnten.

Auch für die Auswertung der Implementierungsphase bietet die EUSDR ein substantiell umfangreicheres Reservoir an auszuwertenden Quellen. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass sich die Donaunraumstrategie im Gegensatz zur Alpenraumstrategie durch ein erheblich höheres Maß an Transparenz auszeichnet. Durch die Bereitstellung aller interner Monitoringberichte,

⁴ Unter „internen Berichten“ sind Dokumentationen von Akteuren aus den Kooperationen selbst, aber auch von anderen institutionellen Akteuren, wie der KOM, EP, AdR und Interact, gemeint. Externe Berichte stammen hingegen beispielsweise von Organisationen wie der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen, oder von durch die EU beauftragten unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen.

⁵ Der Verzicht auf die Durchführung von Interviews zur Informationsgewinnung bezüglich den zwei makroregionalen Fallbeispielen ist dadurch begründet, dass frühere interviewbasierte Informationserhebungen, durchgeführt sowohl durch Forscher aus dem akademischen Bereich als auch durch die Europäische Kommission beauftragte wissenschaftliche Institutionen, stets durch außerordentlich schlechten Rücklaufquoten seitens der Befragten gekennzeichnet waren. Selbst größere Forschungsinstitute haben trotz erheblicher zur Verfügung stehender Kapazitäten bei einem Adressatenkreises von über 6000 Befragten lediglich eine Rücklaufquote von nur 16 % erreicht (Institute for Advanced Studies Vienna et al., 2017).

⁶ Während die EUSDR im Juni 2011 initiiert wurde, erfolgte der Kick-off bei der EUSALP im Januar 2016. Mit dem datierten Ende des Untersuchungszeitraums zum 31. Dezember 2017 weist die EUSDR eine sechseinhalbjährige Entwicklung auf, während diese bei der EUSALP lediglich zwei Jahre beträgt.

welche in ihrem Umfang und ihrer Detailtiefe erheblich sind, wird die differenzierte Analyse der Strategie maßgeblich erleichtert. Das Pendant aus dem Alpenraum hat zwar sogar wesentlich umfangreichere interne und externe Monitoringmechanismen etabliert, die Berichte sind jedoch, trotz mehrfacher Anfrage bei relevanten Akteuren, nicht für die Öffentlichkeit bzw. akademische Forschungszwecke bestimmt. Im Hinblick auf die potenzielle Bewertbarkeit der Strategie stellt dies eine bedauernde Limitierung dar.

4. Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick

Bezugnehmend auf die oben aufgeführte Forschungsfrage, nämlich welche grundsätzlichen Charakteristika die Regional Cross-Border Governance Netzwerke in der EU aufweisen und ob diese einen signifikanten Mehrwert für das MLG System der EU schaffen, wird im Rahmen der Arbeit eine differenzierte Antwort gegeben.

Im Falle der ETZ und EVTZ Kooperationen ist der Mehrwert grundsätzlich zu bejahen, dieser steht jedoch gleichzeitig unter partiellen Einschränkungen.

Im Hinblick auf die Policy Dimension zeigen ETZ/EVTZ Kooperationen ähnliche Grundstrukturen, die eine signifikante Bandbreite an unterschiedlichen Akteurskonstellationen und geographische Kooperationsräume ermöglichen. Durch die potentielle Anpassbarkeit dieser Rahmenbedingungen können funktionale und geographische Herausforderungen zielgerichtet adressiert und ortsbezogene Mehrwehre geschaffen werden. Tatsächlich erfolgt jedoch die Mehrheit an Kooperationen in direkten Grenzregionen mit vorwiegend lokaler und zum Teil regionaler Akteursbeteiligung, die meist unter weitgehendem Ausschluss von NGOs erfolgt. Bei der Ausgestaltung der Politikziele bieten diese Kooperationsformen eine große Vielfalt an Optionen, welche erhebliche sozio-ökonomische, infrastrukturelle, und auch gesamtgesellschaftliche Mehrwehre bieten könnten. Tatsächlich beschränkt sich die Mehrzahl der Kooperationen auf sogenannte „weiche Politikansätze“ (Dühr and Nadin, 2007, pp. 375–376), welche sich stark an übergeordneten sektoralen Politikzielen der EU orientieren⁷ und primär das „Networking“ und den Wissensaustausch von Akteuren vorsehen. Trotz einzelner Ausnahmen, also Kooperationen, die umfassende Infrastrukturmaßnahmen als Kooperationsziel haben (z.B. EVTZ Cerdanya), sind diese weichen Politikziele eher die Regel als die Ausnahme.

⁷ Die außerordentlich starke Anpassung der Kooperationsziele an die sektoralen Ziele der EU-Mainstreamprogramme erfolgt meist aus der Intention heraus, dass eine Akquise von Finanzmitteln sowohl aus dem Budget der EFRE wie auch aus den Budgets von den EU-Mainstreamprogrammen erfolgen soll. Die Erfolgsquote bei der Teilnahme an Ausschreibungen zur Akquise von Finanzmitteln aus letzteren Programmen ist jedoch tatsächlich oft von sehr geringem Erfolg geprägt.

Sowohl ETZ als auch EVTZ Kooperationen erfolgen in einem strikten „Schatten der Hierarchie“, wodurch sie einem dezidierten Zustimmungsvorbehalt der betroffenen Nationalstaaten unterliegen. Wenngleich in Folge der Schaffung der EVTZ-Bestimmungen das Problem der institutionellen Fragmentierung substantiell verringert wurde, etwa durch die doppelte Verankerung der EVTZ im nationalen und EUropäischen Recht sowie durch die Möglichkeit eigener autarker Budgets, sind Kooperationen weiterhin vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Die oft problematische Akquise von Finanzmitteln aus den EUropäischen aber auch nationalen Förderprogrammen ist nur eine von mehreren Herausforderungen, die den Implementierungserfolg von Kooperationszielen in den Netzwerken hemmen.

Das Instrumentarium zur Schaffung eines eigenen Budgets sowie der höhere Institutionalierungsgrad haben bei EVTZ Kooperationen jedoch dazu beigetragen, dass die wechselseitigen Verbindlichkeiten von Akteuren zugenommen haben. Die damit einhergehende Entstehung von sogenanntem „Sozialkapital“ hat zur Steigerung der Kooperationsintensität in verschiedenen Kooperationen geführt, was sich bei zahlreichen Netzwerken in handfeste positive Externalitäten bei der Umsetzung der Politikziele manifestiert hat.

Bei der Untersuchung der Makroregionalen Strategien zeigen die zwei Fallbeispiele der EUSDR und EUSALP zunächst ähnliche Ausgangsbedingungen. So ist die politische Zielsetzung, nämlich die politischen, ökonomischen und räumlichen Rahmenbedingungen im Kooperationsgebiet zu verbessern, ein gemeinsames Alleinstellungsmerkmal der Strategien. Die Begrenzung durch das Prinzip der „drei Neins“ - also das Verbot von neuen Rechtsverordnungen, die Absage gegenüber zusätzlichen spezifischen finanziellen Mitteln aus dem EU-Budget oder das Verbot der Schaffung neuer institutioneller Strukturen – ist ein weiteres gemeinsames Merkmal der zwei Makroregionalen Strategien. Als gemeinsames Ziel fungiert darüber hinaus das Prinzip, einen „bottom-up“ orientierten Politikansatz zu schaffen, der eine Stärkung sowie umfangreiche Einbindung von subnationalen wie auch nichtstaatlichen Akteuren vorsieht.

Bei der näheren Untersuchung der EUSALP und EUSDR offenbaren sich jedoch substantielle Unterschiede in einer Vielzahl von Bereichen. Bereits bei den grundlegenden geographischen, politischen, sozio-ökonomischen oder infrastrukturellen Rahmenbedingungen unterscheiden sich diese zwei Strategien stark voneinander. Der Donauraum ist so etwa durch eine enorme sozio-ökonomische sowie auch strukturelle Fragmentierung gekennzeichnet, während der Alpenraum im Vergleich hierzu, zumindest in einer makroregionalen Betrachtung, durch relativ

homogene Ausgangsprämissen und eine gute makroregionale Integration der Akteure gekennzeichnet ist.

Weitere substanzielle Unterschiede werden auch bei der Betrachtung der Policy Dimension deutlich. Im Hinblick auf die formelle Akteurskonstellation weist die EUSDR nicht nur eine wesentlich höhere Anzahl an teilnehmenden Staaten auf (14 Staaten in der EUSDR zu 9 Staaten in der EUSALP), sondern diese legt mit fünf EU-Drittstaaten einen stärkeren Fokus auf eine Regional Cross-Border Governance jenseits der EU-Außengrenzen. Die signifikant größere und komplexere Akteurskonstellation führte in der Folge zu einem erheblich umfangreicheren Koordinationsbedarf, was im Verlauf der Implementierungsphase zu Erschwernissen und Problemen bei der prozeduralen Steuerung des Netzwerks geführt hat. Dem Anspruch, ein „bottom-up“ orientiertes Netzwerk zu verwirklichen, wurde in beiden Strategien in einem unterschiedlichen Ausmaß Rechnung getragen. Die EUSALP involviert 48 Regionen und auch verschiedene nichtstaatliche Akteure in die Governanceprozesse und bindet diese in zentrale Entscheidungsnetzwerke ein, womit sie tatsächlich „bottom-up“ orientiert agiert.

Demgegenüber ist die EUSDR, mit formell nur zwei regionalen Akteuren sowie stark limitierten Beteiligungsmöglichkeiten von nicht-staatlichen Akteuren, stark „top-down“ geprägt – der Handlungsspielraum für beide genannten Gruppen ist auch insgesamt tendenziell eingeschränkt. Ein ähnliches Muster lässt sich auch in der Konstituierung der Politikziele feststellen. Beide Strategien zeigen diesbezüglich ein hohes Maß an Anpassung mit übergeordneten sektoralen Politikzielen der EU, welche beispielsweise in der Europa 2020 Strategie konstituiert werden. Bei der EUSDR hat sich dies sogar in Aktionen und Projekten materialisiert, die in mehreren Fällen makroregionale Herausforderungen nur sehr begrenzt berücksichtigen. Begleitet durch die Initiierung einer enormen Anzahl an Projekten, welche zudem oft schlecht vorbereitet sind, hatte die EUSDR in ihrer Implementationsphase mit einer sehr niedrigen Erfolgsquote bei EU-Förderausschreibungen zu kämpfen. Dies führte schließlich 2015/2016 zu einer Grundrevision der Politikziele innerhalb der sogenannten *Prioritätsbereiche* – nach dieser Reform sind zumindest erste positive Anzeichen einer partiellen Verbesserung festzustellen. Insgesamt muss bei der EUSDR bezüglich der Erreichung der Politikziele festgehalten werden, dass eine erhebliche Lücke zwischen konstituiertem Selbstanspruch und der tatsächlichen Performanz der Strategie vorliegt.

Im Vergleich hierzu sieht die Situation für die EUSALP etwas besser aus, wobei dies aufgrund des jungen Entwicklungsstands der Strategie mit Vorbehalt betrachtet werden muss. Die breite Involvierung von subnationalen Akteuren und nichtstaatlichen Stakeholdern bedingt eine weitaus größere Zahl an Politikzielen, die genuin ortsbezogene Herausforderungen adressieren.

Dies hat sich sogar in der Schaffung von Aktionen manifestiert, die keinerlei Bezugnahme zu allgemeinen Strategiepapieren der EU aufweisen, sondern explizit alpenspezifische Herausforderungen zu lösen beabsichtigen. Ebenfalls ist es als positiv hervorzuheben, dass die EUSALP gesamtheitlich weniger Politikziele konstituiert, was sich im Hinblick auf die begrenzten strukturellen Kapazitäten vorteilhaft auf die Zielerreichung auswirkt (z.B. effektiver Einsatz von Finanzmitteln, geringere Prozesssteuerungsaufwände etc.).

Im Hinblick auf die Polity Dimension weisen beide Strategien ein außerordentlich hohes Maß an Differenzierung der Netzwerkstrukturen auf. Beide Strategien sind in zwei Sphären differenziert. Eine Sphäre beinhaltet Subnetzwerke zur strategischen Entscheidungsfindung, während die andere Policy- und Projektnetzwerke zur Implementation der Politikziele beinhaltet. Der hohe Strukturierungsgrad ist gleichzeitig durch Instrumente gegenbalanciert, die bei Bedarf eine Anpassung der Netzwerkstrukturen ermöglichen (z.B. „Rollender Aktionsplan“). Negative Entwicklungen in einzelnen Netzwerken können dadurch effektiver eingedämmt und durch Reformmaßnahmen behoben werden. Die Alpenraumstrategie weist gegenüber der EUSDR einen sogar noch höheren Strukturierungsgrad der strategischen Steuerungsnetzwerke auf. Die bereits erwähnte umfassende Involvierung der subnationalen und nichtstaatlichen Akteure wird hierbei in spezifischen Subnetzwerken realisiert, um dabei das „bottom-up“ Prinzip auch stärker in die strategischen Entscheidungsprozesse zu integrieren.

Die Regel der „drei Neins“ führt jedoch bei beiden Strategien zu erheblichen Problemen. Die Abwesenheit von jeglichen Sanktionsmechanismen führt bei den Strategien dazu, dass Trittbrettfahrertum oder die Demobilisierung der Akteure nicht sanktioniert werden können. Dies hat im Laufe der Jahre, vor allem bei der EUSDR aber auch in Teilen bereits bei der EUSALP, zu einer sich sukzessiv verschärfenden Akteursdemobilisierung geführt (siehe unten). Ein enormes Problem stellt auch die Abwesenheit eines eigenen Budgets zur Erreichung der hochgesteckten Politikziele dar. Beide Strategien sind seit ihrer Initiierung daher mit erheblichen Finanzierungsschwierigkeiten konfrontiert. Während die EUSALP aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkraft ihrer Regionen und Staaten und eines höheren pro-Kopf-Budgets durch das Alpenraumprogramm (Interreg B) zumindest noch unter etwas besseren Vorzeichen agiert, ist die Donaoraumstrategie in einem Zustand der permanenten Finanznot – dieser Zustand hat auch dazu geführt, dass zahlreiche Projekte bereits in einem frühen Entwicklungsstadium aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten gescheitert sind.⁸

⁸ Wenngleich Reformen, wie etwa die Einführung des „Transnationalen Donauprogramms“ (INTERREG B), die Situation partiell verbessert haben, stellen die Finanztöpfe aus den INTERREG B Programmen in beiden Strategien aufgrund der Richtlinie zur Förderung von „weichen Politikzielen“ kein hinreichendes Finanzierungsinstrument dar. Gleichzeitig ist die Teilnahme an Ausschreibungen von anderen EU-

Bedingt durch den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Implementierungsphasen ist die Vergleichbarkeit zwischen den beiden Strategien im Hinblick auf die Politics Dimension nur eingeschränkt möglich. Dennoch lassen sich klare Merkmale bei beiden Strategien herausfiltrieren.

Die EUSDR ist mit einer substanziellen Demobilisierung ihrer Akteure konfrontiert, die von Jahr zu Jahr sukzessiv zunimmt. Vor allem die staatlichen Akteure aus der Gruppe der EU-Drittstaaten, wie etwa Nordmazedonien und die Republik Moldau, zeichnen sich durch eine chronische Abwesenheit von obligatorischen Treffen sowie auch durch eine geringe Teilnahme am allgemeinen Kommunikations- und vor allem Implementationsprozess aus. Verschiedene *Prioritätsbereiche* sind durch die Demobilisierung so stark betroffen, dass sie in der Vergangenheit bereits mehrmals bei Entscheidungsrunden am notwendigen Anwesenheitsquorum für eine Beschlusslage scheiterten. Zwar gibt es auch Prioritätsbereiche, die im Gegensatz dazu als „Erfolgsgeschichten“ verbucht werden können, insgesamt wirkt sich jedoch die Demobilisierung in einem besorgniserregenden Maße auf die gesamte Strategie aus. Manche Beobachter haben dadurch die EUSDR bereits im Jahr 2014 als „schlafende Schönheit“ (Ágh, 2014, p. 118) eingestuft.

Ein weiteres Problem hat sich bei der prozeduralen Steuerung ergeben. Sowohl auf der strategischen Entscheidungsebene, etwa bei der EU-Kommission, wie auch auf der Implementierungsebene, den Prioritätsbereichskoordinatoren (PAC), sind die verantwortlichen Akteure durch eine massive Überlastung gekennzeichnet. Die Folge sind spürbare Defizite beim Management der Aktivitäten und Prozesse. Behelfsmaßnahmen, wie etwa die Konstituierung des Danube Strategy Points (DSP) oder die finanzielle und administrative Unterstützung der PACs, haben nur bedingt zu Verbesserungen geführt. Dadurch ist eine defizitäre Prozesssteuerung in verschiedenen Bereichen der Strategie präsent, was die bereits bestehenden Probleme bei der Zielumsetzung weiter verschärft.

Bei der Alpenraumstrategie ist im Gegensatz zur EUSDR abzuwarten, wie sich die mittel- bis langfristige Teilnahmebereitschaft der Staaten entwickeln wird. Die Initiierungsphase, aber auch das erste Jahr der Implementierungsphase waren durch eine äußerst rege Beteiligung der Akteure gekennzeichnet. Anzeichen einer partiellen Demobilisierung sind jedoch auch hier festzustellen. So erfolgt die Teilnahme mancher Akteure am Implementierungsprozess in den jeweiligen *Aktionsgruppen* nur sehr selektiv. Während sie in manchen dieser Netzwerke rege Aktivität zeigen, zeichnen sie sich in anderen bereits jetzt durch Abwesenheit aus. Dieses

Förderprogrammen aufgrund der massiven Konkurrenz mit anderen Projekten oft durch mangelnden Erfolg der EUSDR/EUSALP Projekte gekennzeichnet, was nach wie vor ein erhebliches Problem darstellt.

Verhalten bietet jedoch ein nicht zu unterschätzendes Risiko, da solche Verhaltensmuster sich enorm nachteilig auf die individuellen Implementierungsnetzwerke auswirken und zum Scheitern dieser sowie der ganzen Strategie führen können. Dementsprechend ist es essentiell, dass das Verhalten der Akteure weiter beobachtet wird und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen eingeleitet werden.

Die Partizipation von NGOs in der EUSALP ist seit ihrer Initiierung demgegenüber durchgehend sehr hoch. Im Gegensatz zur EUSDR, welche auch hier nur sehr eingeschränkte Partizipationsmöglichkeiten bereitstellt, nehmen in der EUSALP neben multinationalen Verbänden auch kleinere regionale Organisationen teil, welche kontinuierlich am Implementierungsprozess teilnehmen. Für die Zukunft wäre es diesbezüglich wünschenswert, dass eine ausgeglichene Beteiligung von allen potentiellen Stakeholdergruppen, also über die Umweltschutzverbände hinaus, sichergestellt wird, um eine diversifiziertere Abbildung gesamtgesellschaftlicher Interessen zu realisieren.

Angesichts dieser dargelegten Ausführungen stellt sich die Frage, inwieweit die grenzüberschreitenden Kooperationen in den verschiedenen Formaten tatsächlich zu einer „(Makro-)Regionalisierung“ des Europäischen Multi-Level Governance Systems geführt hat oder ob die Ansätze viel mehr ein typisches Beispiel von „viel Lärm um nichts“ sind.

Diesbezüglich kann konstatiert werden, dass die ETZ-Kooperationen, insbesondere aber die EVTZ-Kooperationen, zu einer erheblichen Aufwertung grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der EU geführt haben. Nicht nur im Hinblick auf die territoriale Abdeckung mit Kooperationen quer über die ganze EU, sondern auch im Hinblick auf ihren politischen Mehrwert gibt es zahlreiche Beispiele, wo solche Kooperationen zu einem wesentlichen Faktor im Alltagsleben der betroffenen Bevölkerungen geworden sind und weitere substanzielle Opportunitätsfenster für diese bieten. Bei der Einordnung dieser Erfolge im Rahmen des Europäischen Multi-Level Governance Systems muss jedoch entgegengehalten werden, dass diese Entwicklungen als komplementäre Errungenschaften erachtet werden müssen. Sowohl im Bereich der finanziellen Ausstattung, des nationalstaatlichen Rechtsvorbehaltes bei der Schaffung der Kooperationsnetzwerke als auch im Hinblick auf die Kooperationsintensität zwischen den Akteuren zeigt sich, dass die erhoffte umfassende regionale „Mobilisierung“ noch nicht erfolgt ist. Die Prämisse eines „Europas mit (einigen starken) Regionen“ bleibt folglich auch weiterhin für die Zukunft bestehen.

Dies gilt insbesondere für die Makroregionalen Strategien. Die Fallbeispieluntersuchungen haben exemplarisch gezeigt, dass man von der prognostizierten umfassenden

„(Makro-)Regionalisierung“ des EU-Institutionengefüges nach wie vor weit entfernt ist. Obwohl beide Strategien innerhalb der eigenen Rahmenbedingungen nachweisliche regionale Mehrwehre geschaffen haben, wird deutlich, dass sich bei der Alpenraumstrategie, aber vor allem bei der Donaauraumstrategie, zum Teil eine eklatante Lücke zwischen dem ursprünglich konstituierten Anspruch und der realpolitischen Wirklichkeit auftut. Beide Strategien bedürfen weiterer Reformen, vor allem im Hinblick auf die Regel der „drei Neins“ um den Erfolg der Strategie nachhaltig sicherzustellen (EUSALP) bzw. die Kooperation mit neuem Leben zu füllen (EUSDR) und damit die erhofften politischen, ökonomischen und räumlichen Mehrwehre zu schaffen. Dies sollte nicht zuletzt im Interesse der verantwortlichen Entscheidungsträger in der EU sein, wenn dem Ziel eines subsidiären und bürgernahen EUropa entsprechend der Selbstverpflichtung von 2017 (Erklärung von Rom) weiterhin Rechnung getragen werden soll.

5. Literaturverzeichnis

- Ágh, A., 2014. The European Renewal and the Functional Macro-Regions: Challenges and Chances for the Danube Strategy in 2014-2020, in: Ágh, A., Kaiser, T., Koller, B. (Eds.), 10 Years After, Together for Europe Series. Blue Ribbon Research Centre [u.a.], Budapest, pp. 117–256.
- Anderson, J.J., 1990. Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF. *J. Public Policy* 10, 417. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006073>
- Council of the European Union, 2017. The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission.
- Diller, C., 2004. Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“. *Raumforsch. Raumordn.* 62, 270–279.
- Dühr, S., Nadin, V., 2007. Europeanization through Transnational Territorial Cooperation? The Case of INTERREG IIIB North-West Europe. *Plan. Pract. Res.* 22, 373–394. <https://doi.org/10.1080/02697450701666738>
- European Commission, 2017. White Paper on the Future of Europe. Reflections And Scenarios for the EU27 by 2025 [WWW Document]. URL https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (accessed 2.22.19).
- Héritier, A., Lehmkuhl, D., 2008. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *J. Public Policy* 28. <https://doi.org/10.1017/S0143814X08000755>
- Hooghe, L., Marks, G., 2012. Types of Multi-Level Governance, in: Enderlein, H., Wälti, S., Zürn, M. (Eds.), *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Pub, Cheltenham, pp. 17–32.
- Institute for Advanced Studies Vienna, M&E Factory, COWI, 2017. Study on Macroregional Strategies And Their Links With Cohesion Policy. Data and Analytical Report for the EUSALP. European Commission (DG Regio).
- Schimmelfennig, F., 2014. EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment? *J. Eur. Public Policy* 21, 681–698. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.897744>