

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Governance der Makro-Regionalen Strategien (MRS) für den Ostsee- und Donauroum aufzuzeigen. Hierfür bildet die Arbeit sowohl drei unterschiedlichen Ebenen (die supranationale, die nationale und die regionale) im Multi-level Governance (MLG) System der EU ab und betrachtet dabei gleichzeitig die grundlegenden Governance-Dimensionen der flexiblen Prozesse (prozessualer Erklärungsfaktor), funktionalen Strukturen (struktureller Erklärungsfaktor) und interagierenden Akteure (akteurstheoretischer Erklärungsfaktor). Die Wahl des Governance-Ansatzes als erklärendes Konzept der MRS bietet sich für die Analyse an, ist doch dessen Erkenntnisinteresse, die diversen Möglichkeiten unterschiedlicher kollektiver Sachverhalte zu erforschen.

## **1 Vorgehen und Methodik**

Die Hypothese der Arbeit lautet, dass MRS der erste praktische Test der territorialen Kohäsion in der EU sind. Dies wurde anhand der flexiblen Prozesse, der funktionalen Strukturen und der interagierenden Akteure untersucht. Dieser Hypothese wurde entlang von zwei Forschungsfragen nachgegangen:

A) Welche flexiblen Prozesse, funktionalen Strukturen und interagierenden Akteure zeichnen die MRS im Ostsee- und Donauroum im Mehrebenensystem (MES) der EU aus und kann, daraus abgeleitet, von einer eigenen Ebene Makro-Region im MES der EU gesprochen werden?

B) Wie wirken sich die Dimensionen der territorialen Governance auf die deutschen Regionen der Ostseestrategie (European Union Strategy for the Baltic Sea Region) EUSBSR und der Donaustrategie (European Union Strategy for the Danube Region) EUSDR aus?

Diese zwei Forschungsfragen wurden in vier Teilforschungsfragen unterteilt:

1. Welche Governance-Prozesse haben die EUSBSR und die EUSDR bisher durchlaufen (John Kingdons Multiple-Stream Analyse und Policy-Analyse nach Draude)?

2. Welche Governance-Strukturen zeichnen die MRS an der Ostsee und entlang der Donau aus (Arthur Benz' Strukturanalyse des MES)?

3. Wie nehmen die Schlüsselakteure der MRS, die Priority Area Coordinators (PACs) bzw. die Horizontal Action Leaders (HALs) ihre Arbeit wahr:

In Bezug auf ihre Rolle, Funktion, die institutionelle Ausgestaltung der Strategie, ihr kommunikatives Verhalten und auf eine generelle Einschätzung der Strategie. (Ergebnisse eines quantitativen Online-Fragebogens, welcher an alle PACs/HALs geschickt wurde. Der Fragebogen bestand aus 43 Fragen. 11 PACs – 50 Prozent – aus dem Donauroum und 20 PACs/HALs – 48,8 Prozent – aus dem Ostseeraum nahmen an der Umfrage teil.)

4. Wie wird in den deutschen Regionen entlang der Ostsee und an der Donau das Instrument der territorialen Governance umgesetzt (Ergebnisse von 40 Experteninterviews. Die Kategorisierung der Auswertung erfolgte entlang den Dimensionen und Indikatoren der territorialen Governance nach ESPON TANGO Studie)?

Der Mixed-Methods-Ansatz aus problemzentriert-leitfragengestützten Experteninterviews und quantitativen Fragebögen hat den Vorteil, dass Kausalmechanismen quantitativ auf europäischer und regionaler Ebene belegt werden können und gleichzeitig ein besonderer Ausschnitt der quantitativ Befragten genauer qualitativ untersucht wird, d. h. internationale Kausalzusammenhänge in einem bestimmten Geltungsbereich (Bundesländer) detaillierter und umfassender erklärt werden können. Wurden die Interviews mit deutschen supranationalen, nationalen und regionalen Stakeholdern, komplettiert der Fragebogen die internationale Komponente der MRS.

Zuerst wurden die Begrifflichkeiten Governance und Raum einzeln analysiert und dann miteinander verbunden. Um der territorial-funktionalen Governance der MRS gerecht zu werden, wurde der erweiterte Raumbegriff von Draude zur Analyse hinzugezogen. Eine ebenfalls von Draude entwickelte Governance-Heuristik aus den Elementen Governance-Akteur, -Leistung, -Institution und -Raum wurde für die Untersuchung übernommen. Hierbei wird jeweils die Governance-Leistung in den Mittelpunkt der Untersuchung gestellt und zwischen einer akteurs- und strukturinduzierten Governance unterschieden.

Der zweite Teilabschnitt befasst sich mit der Entwicklung der Raumwahrnehmung in verschiedenen raumplanerischen Phasen der EU. Obwohl die territoriale Kohäsion seit 2009 ein Unionsziel der EU ist, steht sie unter geteilter Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und hat damit eine eher integrative und kooperative Wirkung als eine primärrechtliche Verankerung. Die Kommission hat keine Kompetenzen in der direkten Raumplanung ihrer Mitgliedsstaaten. Trotzdem versucht sie, über verschiedene

raumwirksame Politiken Einfluss auf die Mitgliedsstaaten zu nehmen, um territoriales Kapital in der Union zu heben und den territorialen Ausgleich zu forcieren. Sie wirkt wie ein Dirigent, der entscheidend in einen Prozess eingreift, ohne selbst zu aktiv zu sein. Sie wirft auf die europäische Raumplanung einen hierarchischen Schatten.

## **2 Ergebnisse der EUSBSR Prozess-Dimension**

Der Ostseeraum ist strukturell dreigeteilt in nordische Staaten, baltische Staaten sowie Deutschland und Polen, die sich tendenziell nicht als Ostseestaaten verstehen. Es herrscht im Ostseeraum eine unübersichtliche Zahl von Institutionen, Organisationen und Netzwerken, von denen der Großteil nach der politischen Wende 1989 entstanden ist. Die Osterweiterung der EU 2004 stellte dann den Raum und seine Institutionen wie den Council of Baltic Sea States (CBSS) oder die Nordische Dimension (ND) vor große Herausforderungen. Obwohl im späteren Verlauf der EUSBSR noch die Themen wirtschaftliche Zusammenarbeit, Ausbau der Infrastruktur und Sicherheit im Ostseeraum die Agenda der EUSBSR erweiterten, war das Thema Umwelt von Anfang an das greifbarste und auf allen Ebenen akzeptierteste Thema. Das Uploaden geschah über die Ostseegruppe der EU-Parlamentarier, welche schon 2005 die Region als Vorbildregion für die EU sah, und die Katalysatorfunktion einer Ostseestrategie für den gesamten Kontinent erkannte. Schweden nahm diese Vorlage später auf und konnte durch eine Einhaltung der dreifachen Negation die EUSBSR in ihrer Präsidentschaft vorstellen. Früh zeigte sich das angespannte Verhältnis zwischen der EUSBSR und Russland. Diese Steuerung entlang etablierter Ebenen legte die Spielregeln und Inhalte der Strategie fest. In unterschiedlichen Foren (Stakeholderkonferenzen, Non-Paper der Stakeholder, Online-Konsultationsprozess) leitete die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (DG Regio) den Agenda-Setting Prozess und stellte im Herbst 2009 die EUSBSR vor. Die Themenvielfalt barg zugleich die Möglichkeiten einer engen Ostseekooperation, aber auch die Gefahr der Hyperkomplexität. Eine eigenständige dynamische Implementierung war dadurch nicht möglich. Die Kommission saß von Stunde Null auf dem Fahrersitz der Strategie. Sie nutzte das Open Window of Opportunity, welches ihr von den Stakeholdern der Region geöffnet wurde. Durch die Dokumente der Kommission (Mitteilung und Aktionsplan) konnten Governance-Leistung, -Akteure, -Institution und -Raum eindeutig bestimmt werden. Bereits früh stellte sich eine hohe Asymmetrie innerhalb der EUSBSR heraus, sei es in Bezug auf die verschiedenen Rollenverteilungen, Projektpartnerschaften, Verbindung von

Entscheidungs- und Wirkungsraum, Stellung der dreifachen Negation oder die fehlende Messbarkeit der Governance-Leistung durch Aussparung von Indikatoren. Die Konsumtionsphase von 2009 bis Ende 2013 war von einer permanenten Überarbeitung und Konkretisierung der Strategie gekennzeichnet. Neben der Unerfahrenheit der Akteure kann auch die globale Wirtschaftskrise dazu geführt haben, dass die Strategie schleppend implementiert wurde. Die Regelsetzung und Regelbefolgung musste erst erlernt, verbindliche Regeln bereitgestellt werden. Dies führte zu massiven Verzögerungen in der Strategiekonsumtion. Die Governance-Leistung konnte daher nicht erbracht werden. Dazu kam, dass unterschiedliche Entscheidungsfindungskulturen in den Priority Areas/Horizontal Actions (PAs/HAs) aufeinander trafen und eine effektive Steuerung unmöglich machten. Dies führte zur Stärkung von strukturkonservativen Kräften und verhinderte die Entstehung neuer Ideen: Unsicherheiten bei strukturell schwachen Akteuren wurden somit gefördert und langfristig deren Rückzug provoziert. Die Ziele der EUSBSR (bessere Koordination, effektivere Ergebnissicherung und die bessere Einsetzung von finanziellen Mitteln) und Prinzipien (Integration, Koordination, Kooperation und Partnership) wurden daher im ersten Prozess der EUSBSR nicht erbracht. Um auf diese Schwierigkeiten zu reagieren, überarbeitete die Kommission den Aktionsplan und legte im Frühjahr 2013 einen mit Indikatoren und Zielvorgaben versehenen Plan vor. Ein von der Kommission vorgelegter Evaluierungsbericht macht zudem darauf aufmerksam, dass sich die Kommission langfristig von der Steuerung der Strategie zurückziehen will. Die Mitgliedsstaaten haben auf diese Forderung noch keine Antwort gefunden.

### **3 Ergebnisse der EUSDR Prozess-Dimension**

Die extrem konfliktbeladene Vergangenheit, die innerpolitische Verfasstheit der Staaten und die daraus resultierende Unfähigkeit, langfristig transregionale Strukturen aufzubauen und die extreme heterogene Entwicklung des Donaumaums haben langfristig zur EUSDR geführt. Die Erweiterungsproblematik spielte ebenfalls eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der EUSDR (Carrot Crisis). Das Ziel der Strategie war und ist es, die Kooperationen im Donaumaum zu stärken, welche auf regionaler Ebene durchaus vorhanden waren, sich auf der nationalen Ebene jedoch als ausbaufähig erweisen. Anders als entlang der Ostsee (Umwelt) gab es kein thematisch herausstechendes Thema der Zusammenarbeit. Die Kommission wollte sich zuerst nicht auf eine EUSDR einlassen, wurde dann aber von einigen Akteuren getrieben, ein Strategiepapier

vorzulegen. Strukturell orientierte sich die Kommission stark an der EUSBSR, nahm aber einige entscheidende Änderungen wie die von Beginn an verpflichtende Einführung von Steering Groups (SGs) vor. Damit zeichnet die EUSDR eine strukturinduzierte Governance aus und nicht eine akteursinduzierte-strukturbildende Governance wie noch im Ostseeraum. Hinzukommt, dass die EUSDR anders als die EUSBSR von Beginn an als regionalisierte EU2020-Strategie wahrgenommen wurde und so strukturierter implementiert werden sollte. Genau wie in der Ostseeregion waren die Stakeholder auf drei verschiedenen Wegen in der Lage, sich am Agenda-Setting Prozess zu beteiligen. Hierbei ist auffällig, dass es eine hohe Varianz zwischen den teilnehmenden Staaten und deren Engagement für eine EUSDR gibt. Der Governance-Wirkungsraum war somit deutlich kleiner als ursprünglich geplant (mangelnde Zielgruppenerreichung). Die erhoffte Stabilität der EUSDR durch die Einführung von SGs wurde zu Beginn enttäuscht, da die SGs aufgrund mangelnder Entscheidungskompetenz ihrer Mitglieder nicht effizient arbeiten konnten bzw. die Ergebnisse aus den SGs nicht in die nationalen Politiken übertragen wurden. Insgesamt schienen die PAs darauf zu warten, die neue Finanzperiode 2014 für ihre EUSDR Projekte zu nutzen. Einigen teilnehmenden Nationen war zu Beginn der EUSDR offenkundig nicht bewusst, dass die dreifache Negation (keine neue EU-Gesetzgebung, keine neuen EU-Strukturen, keine neuen EU-Gelder) auch im Donauraum Bestand haben würde. Nur so ist das bereits früh schwindende Engagement einiger EUSDR Teilnahmestaaten zu erklären, welches sich z. B. in der mangelnden Teilnahme an SG Sitzungen ausdrückt.

#### **4 Ergebnisse der EUSBSR Struktur-Dimension**

Für die EUSBSR konnten erhebliche Kommunikationsmängel und ein Scheitern der Leistungserbringung im Sinne der Pfadabhängigkeit aufgrund der unstrukturiert wirkenden Koordination verdeutlicht werden, welche auch bei der Überarbeitung des Aktionsplanes 2013 nicht behoben wurden.

Die Strategie gewann 2013 an Komplexität durch die Addition neuer PAs, eine thematische Fokussierung blieb jedoch aus. Die Aufspaltung großer PAs wie die PA12 bewirkte, dass Verantwortlichkeitsbereiche klarer benannt wurden, sodass die Governance-Leistung aufgrund der Reduzierung der Entscheidungskomplexität effektiver auf die Governance-Adressaten treffen kann. Hinzukommt, dass alle PAs und HAs SGs einrichten mussten, was zur Stabilität, Planungssicherheit und Dynamik der

PAs beitragen kann. Die Kompetenzen wurden so klarer herausgestellt. Durch diese verpflichtende Einführung ist eine konkretere Einbindung der lokalen Akteure zu erwarten. Die Kommission steht weiter im strategischen Mittelpunkt des Geschehens und greift tief in personelle und finanzielle Strukturen der teilnehmenden Ebenen ein, indem sie die nationale Finanzierung der PAs/HAs fordert. Im operativen Mittelpunkt befinden sich die PACs/HALs. Mit der neuen Position der Focal Points und der Bereitstellung einer Anschubfinanzierung wurden die Ressourcen und Ansprechpartner der Stakeholder erweitert. Auch Russland wird explizit über die „Seed-Money Faszilität“ in die Strategie eingebunden, der Governance-Raum dadurch erweitert. Dies geschieht auch über die Neuausrichtung der HAs, durch die transregionale Organisationen mit Russlandbezug (z. B. der CBSS) stärker in die Verantwortung genommen werden (Stärkung des partnership-approach). Die Strategie konkretisiert sich inhaltlich über eine Netzwerkmatrix, wodurch der integrated-approach sehr viel deutlicher als noch 2010 herausgestellt wird. Der Wunsch der Kommission, die Hauptverantwortung über die Strategie langsam in den Governance-Raum zu übertragen, nimmt durch den Aktionsplan 2013 Gestalt an.

## **5 Ergebnisse der EUSDR Struktur-Dimension**

Die Kommission hat die EUSDR von Beginn an mit klaren Regeln und Anforderungen versehen. Dadurch ist die Arbeit der PACs im Donauraum nachvollziehbar und vergleichbar. Die Verteilung der Kompetenzen für die Akteure ist im Donauraum sehr viel konkreter als sie es im gleichen Zeitraum für den Ostseeraum war. Dies hat im Besonderen mit der verpflichtenden Einführung der SGs zu tun. Durch diese und noch durch deren untergestellten Working Groups (WGs) sollte der mangelnden institutionellen Vernetzung im Donauraum begegnet werden. Der Koordinationsaufwand, divergierende Interessengruppen einzubinden, wurde somit durch die SGs von Beginn an institutionalisiert. Dieses Netzwerk-Arrangement sorgte früh für die Verdichtung der Interaktionsbeziehungen. Es fällt die strukturiertere Verteilung der Lead-Positionen für PAs auf, auch wenn es – wie im Ostseeraum – zu Beginn fast ausschließlich nationale Stellen waren, die eine PA leiteten. Transregionale Organisationen sind kaum dabei. Auf den ersten Blick wurde damit das Ziel der horizontalen Vernetzung der EUSDR auf operativer Ebene nicht erreicht. In den ersten Jahren zeigte sich auch, dass untere politische Ebenen und die Zivilgesellschaft Probleme hatten, sich in die EUSDR zu integrieren. Anders als die EUSBSR hat die

EUSDR noch keine strukturelle Überarbeitung erfahren. Der hierarchische Schatten der Kommission wirkt daher sehr stark auf das Governance-Arrangement der EUSDR. Dieser Schatten ist im Besonderen durch den Vergleich mit dem Ostseeraum deutlich vorhanden, da es dort Organisationen (CBSS, HELCOM etc.) gibt, die außerhalb der Kommission Koordinierungsaufgaben wahrnehmen können und so großen Einfluss auf die Arbeit des PACs/HALs haben. Daher stellt sich die Frage, an wen die Kommission in Zukunft Koordinationsbefugnisse abgeben wird.

## 6 Ergebnisse der Governance-Akteurs Dimension in der EUSBSR

Die Erkenntnisse aus dem Online-Fragebogen für alle PACs/HALs in der EUSBSR und EUSDR lassen sich wie folgt zusammenfassen:

• EUSBSR	• EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine große zusätzliche PA/HA-Arbeitsbelastung der PACs/HALs</li> <li>• Keine Forderung nach Vollzeitstellen</li> <li>• SGs verfügen über eine relativ hohe Teilnehmerrate.</li> <li>• Kaum/Keine Integration der lokalen/regionalen Akteure</li> <li>• Governance-Leistung für Governance-Adressaten nur durch Koordinations- und Kommunikationsleistung des PAC/HAL erreichbar (geringe Governance-Empfängergruppe)</li> <li>• Positive Einstellung gegenüber der MRS (trotz befürchteter Komplexität)</li> <li>• Einsetzung des PACs/HALs durch Weisung</li> <li>• Wenig Konflikte innerhalb einer PA/HA</li> <li>• Hauptbeschäftigung ist Netzwerkarbeit, nicht Projektfinanzierung</li> <li>• Koordination innerhalb der PA/HA verbesserungswürdig, besonders mit der lokalen Ebene/Zivilgesellschaft</li> <li>• Hohe Koordinationsleistung mit der Kommission (hierarchischer Schatten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oftmals administrative Unterstützung der PACs (hohe politische Relevanz der eigenen PA)</li> <li>• Hauptbeschäftigung ist Netzwerkarbeit, nicht Projektfinanzierung</li> <li>• Koordination innerhalb der PA verbesserungswürdig, besonders mit der lokalen Ebene/Zivilgesellschaft</li> <li>• Geringe Teilnahme der Mitgliedsstaaten in den SGs (keine Transformation in Heimatstaaten)</li> <li>• Starke nationale Fragmentierung der PAs</li> <li>• Einsetzung des PACs durch Weisung</li> <li>• Hyperkomplexität als Herausforderung</li> <li>• Finanzierungsfragen bis zum neuen ETZ Programm bisher kein Konfliktstoff</li> <li>• Kommunikation mit Kommission gering</li> <li>• Kaum/keine Einbindung der transregionalen Organisationen</li> </ul>

## 7 Ergebnisse der speziellen Untersuchung deutscher Regionen

Die Aufteilung der deutschen Ostseebeteiligung lautet: Mecklenburg-Vorpommern (PA Tourismus), Hamburg (PA Bildung), Schleswig-Holstein (PA Kultur), Bundesumweltministerium (PA Bio). Im Donaauraum koordiniert Bayern (BAY) die PA Biodiversität und Baden-Württemberg (BW) den Bereich PA Wettbewerb. Der Bund ist in dem Bereich PA Sicherheit aktiv. Die deutschen Regionen sind angehalten, sich aktiv bei der Umsetzung der EU2020 Ziele zu engagieren. In diesem Zusammenhang wird auch die Beteiligung an den MRS aufgefasst. Dass die EU2020 Ziele auf nationale bzw. regionale Ziele runtergebrochen werden, wird von Deutschland aus verschiedenen Gründen begrüßt. Dabei zeichnen sich die Regionen durch eine große Gestaltungsvarianz aus. Ausgewertet wurden die durchgeführten Experteninterviews

entlang von fünf Governance-Dimensionen, welche sich aus der bereits erwähnten ESPON TANGO Studie ergeben.

In Bezug auf die territoriale Governance Dimension „Coordinating Actions of Actors and Institutions“ ist festzustellen, dass es keine eindeutigen Hierarchien zwischen den Ebenen und auch nicht zwischen den Sektoren in Deutschland gibt. Die Steuerung der Strategien ist dem deutschen Länderföderalismus geschuldet, was zu Konflikten zwischen den politisch Zuständigen führt: Jede Ebene ist aus finanziellen, administrativen und personellen Gründen und nicht klar definierten Führungskompetenzen unzufrieden mit der Bearbeitung der Strategie.

Obwohl alle deutschen Regionen sich im Agenda-Setting Prozess in Brüssel gut positionierten, konnten nur die Regionen im Donaauraum dieses Engagement nach der Verabschiedung der Strategie aufrechterhalten. Im Ostseeraum gibt es keine vergleichbare deutsche Region mit einem solchen Führungsanspruch und einer strukturellen Bearbeitung der eigenen MRS wie in BW. Die ebenenübergreifende Kooperation und die Rückendeckung der politisch Verantwortlichen in BW macht das Land aus eigener und auch aus Sicht der Kommission zu einem Vorzeigebispiel, wie man sich in einer MRS aufstellt. BW hebt sich hierbei auch von BAY ab. Zwar konnte hier ebenfalls eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet werden und BAY hat einen eigenen Nationalen Kontakt Punkt (NCP) benannt, aber ein eigenes Servicebüro oder eine so prominente Lobbyarbeit wie die Landesvertretung BW hat BAY nicht vorzuweisen.

Die Ostsee und Donauregionen eint, dass die Frage des Ownership der Strategie seit dem Evaluationspapier der Kommission im Frühjahr 2013 im Raum steht. Besonders im Ostseeraum stellt sich die Frage nach Führung seit der Überarbeitung des Aktionsplanes neu. Die deutschen Regionen werden weiter in ihren thematischen Schwerpunkten Verantwortung übernehmen, aber nicht strukturell für den ganzen Raum. Durch den angekündigten Rückzug der Kommission wird dies in Zukunft von den transregionalen bzw. transnationalen Organisationen übernommen werden müssen. Im Donaauraum werden sowohl thematisch als auch strukturell weiterhin die Kommission und BW Führung übernehmen. Weder Top-Down noch Bottom-Up kann hier als klares Kriterium der Steuerung der territorialen Governance erkannt werden.

Hintergrund der ungeklärten Kompetenzen ist die Frage nach der Finanzierung und der strukturellen Ausgestaltung der EUSBSR/EUSDR. Klare, transparente Führung ist jedoch ein Erfolgsfaktor von sektorübergreifender Integration. Ohne eine klare

Verteilung der Führungsrolle werden die Akteure weiter inkrementalistisch planen und nicht konzeptionell. Die Ergebnisse der Experteninterviews lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Dimension 1: Coordinating actions of actors and institutions	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koordination durch und agieren in Netzwerken wie IBSG, CBSS, BSSSC</li> <li>• Übernahme von Verantwortung in institutionellen Gremien wie CBSS oder BSSSC</li> <li>• Nationale Identifikationsfiguren aus dem Raum</li> <li>• Förderung der interministeriellen Kooperation durch finanzielle Mittel</li> <li>• Kooperationswille und Koordinationstradition</li> <li>• Etablierung eines eigenen Profils</li> <li>• Wahrnehmung als Schlüsselakteur auf internationaler Ebene</li> <li>• Starke und kontinuierliche Führungsnationen wie Schweden/Finnland</li> <li>• Starkes thematisches Einbringen in den Agenda-Setting Prozess</li> <li>• Cross-Sektorale Integration durch den Aktionsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilität des Donaunetzwerkes in Brüssel</li> <li>• Strategisches Vorgehen durch prominent besetzte Donautage der LV BW</li> <li>• Pro-Aktives Vorgehen der Stadt Ulm</li> <li>• Motivation durch Rückendeckung der politisch Verantwortlichen</li> <li>• Interesse und Engagement der DG Regio zur Ausarbeitung der Strategie</li> <li>• Führende und motivierende Persönlichkeiten auf allen entscheidenden Ebenen</li> <li>• Interministerielle Arbeitsgruppen zur regioneninternen Koordinierung</li> <li>• Involvierung europaerfahrener Beamter</li> <li>• Bearbeitung von selbst gewählten Themen</li> <li>• Bereitstellung institutioneller Kapazitäten</li> <li>• Frühzeitige Netzwerkbildung über den AdR</li> <li>• Enge Zusammenarbeit BW/BAY im deutschen Ausschuss</li> <li>• Klare Mandatierung der Regionen durch Föderalismus</li> <li>• Gemeinsame Sprachräume</li> <li>• Konsultation mit Stakeholdern im Agenda-Setting Prozess</li> </ul>
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzielle, administrative und personelle Ausstattung</li> <li>• Mangelnde Identifizierung mit dem Raum</li> <li>• Unklare Führungsrollen zwischen den Ebenen</li> <li>• Mangelnde interministerielle Unterstützung und Kooperation</li> <li>• Duplikationen von Netzwerken und Themenbereichen</li> <li>• MLG Kenntnisse</li> <li>• Fehlende Ansprechpartner in EUSBSR-Ministerien</li> <li>• Fehlende Motivation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzielle, administrative und personelle Ausstattung</li> <li>• Unklare Führungsrollen zwischen den Ebenen</li> <li>• Wirtschaftliche/administrative Unterschiede im Donaunraum</li> <li>• Hohe Fluktuation und fehlende Mandatierung der SG-Mitglieder</li> <li>• Hyperkomplexe Strukturen</li> <li>• Mangelnde personelle Ausstattung wichtiger Institutionen wie der DG Regio</li> <li>• Kooperationsprobleme aufgrund hierarchischer Fragen zwischen den DGs</li> <li>• Wenig Wissen über Strategiemehrwert</li> <li>• Mangelnde Teilnahme bestimmter Länder</li> <li>• Kulturelle Verwaltungsunterschiede</li> <li>• Desinteresse der EUSDR EU-Ratspräsidentschaften</li> </ul>

Die territoriale Governance Dimension „Integrating Policy Sectors“ zeigt in Hinblick auf die deutschen Regionen folgendes Bild: Beide Strategien werden durch ein weiches Governance-Design gesteuert. Hier gibt es allerdings erhebliche Unterschiede in der Konkretisierung der Aufgabenfelder. Die EUSDR hat von Beginn an mit SGs und in einigen Fällen auch WGs gearbeitet und konnte so strukturierter agieren. Im Ostseeraum stehen die deutschen Akteure der Einführung der SGs positiv gegenüber. Die Hoffnung auf eine experimentelle Zusammenarbeit mit vorhandenen Initiativen und Organisationen im Ostseeraum hat sich demnach in den ersten Jahren der EUSBSR nicht bestätigt. Profitierte erst die EUSDR im Hinblick auf die grundlegende Struktur der EUSBSR, so orientiert sich durch die Überarbeitung des Aktionsplanes die EUSBSR jetzt an der EUSDR und führt neben den SGs auch die neue Position der Focal Points ein. Die Überarbeitung des Aktionsplanes der EUSBSR hat besonders für die deutschen Ostseeregionen Neuerungen gebracht. Erst mit der Zeit wurde der Mehrwert der EUSBSR erkannt. Hierbei haben die fehlenden Rollenzuschreibungen und der nicht vorhandene Erwartungshorizont beigetragen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die deutschen Vertreter beider Strategien angeben, wenig bis keinen Kontakt in die jeweils andere Strategie zu haben. Das gegenseitige Lernen muss also von außen, in dem Fall von der Kommission, aktiv eingefordert werden. Die Arbeit der EUSDR SGs ist noch nicht zielführend. Eine hohe Fluktuation der Mitglieder macht verbindliche Entscheidungen sehr schwierig. Die Komplexität der MRS muss so immer wieder neu erklärt und erläutert werden. Innerhalb der SGs ist allen deutschen Akteuren wichtig, dass es in der Zusammenarbeit um Kooperation und Interessenausgleich geht und nicht um eine hierarchische Führung deutscher Interessen. Beide Strategien eint die positive Sichtweise auf die dreifache Negation. Beide Akteursgruppen stellen aber auch fest, dass Kooperationen in ihren jeweiligen MRS aufgrund der dreifachen Negation sehr schwierig sind und diese für einige Länder eine unüberbrückbare Hürde darstellen. Finanzielle Starthilfepakete für Projektträger werden daher begrüßt, wobei die Gestaltung dieser Hilfen im Ostseeraum aufgrund der direkten Auszahlung an Projekte bevorzugt wird. Konkrete Konflikte zwischen den funktional differenzierten Sektoren haben weder die deutschen Akteure im Ostseeraum noch im Donauraum festgestellt. Die politische Unterstützung der einzelnen deutschen PAs ist sehr unterschiedlich, wobei BW und BAY sehr positiv über die politische Unterstützung berichten. Dies ist in den nordischen Ländern nicht der Fall. In jedem norddeutschen Bundesland äußern sich die Befragten teils desillusioniert, teils frustriert. Zusammenfassend gilt:

Dimension 2: Integrating Policy Sectors	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbindung in ein funktionierendes MLG System</li> <li>• Anschubfinanzierung durch Seed Money</li> <li>• Dreifache Negation als Motivation zur kreativen Mitarbeit</li> <li>• Politische Freiheiten für PACs</li> <li>• SGs zur organisatorischen Routine und Ergebnissicherung</li> <li>• Regelmäßige Evaluation und dadurch Änderung der Ausrichtung und Verantwortungsübernahme</li> <li>• Aufbau neuer thematischer Foren zur Vernetzung</li> <li>• Grundsatzdokumente wie EUREK und TAEU</li> <li>• Unterstützung der politischen Führung bei der Integration der Teilbereiche</li> <li>• Fähigkeit, Integration von Strukturen und Sektoren antreiben zu können</li> <li>• Klares Leitthema zur Orientierung</li> <li>• Strategische Zusammenarbeit und Ausrichtung mit anderen Netzwerken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbau von tragfähigen Netzwerken im MLG System der EU</li> <li>• SGs zur organisatorischen Routine und Ergebnissicherung</li> <li>• Vorhandene Kenntnisse in der territorialen Zusammenarbeit</li> <li>• Einbindung in ein vorhandenes MLG System</li> <li>• Working Groups zur thematischen Einflussnahme in der eigenen PA</li> <li>• Interessenausgleich und Kooperation als Grundlage der Zusammenarbeit</li> <li>• Filtern der guten Projekte durch dreifache Negation</li> <li>• Verknüpfung ETZ Raum mit der Strategie</li> <li>• Unterschiedliches Wissen über Fördermöglichkeiten</li> <li>• Consultant-Finanzierung der PA10</li> <li>• Vorhandene Strategien als Orientierungshilfe</li> <li>• Flexibilität des Aktionsplans</li> </ul>
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulturelle Unterschiede zwischen den Akteuren in der täglichen Verwaltungsarbeit</li> <li>• Dreifache Negation als unüberwindbare Hürde</li> <li>• Keine Fördermittel in bestimmten Bereichen</li> <li>• Projektabfrage für den Aktionsplan vor struktureller Kenntnis der EUSBSR</li> <li>• Zu enge Ausrichtung an EU2020 Themen</li> <li>• Mangelnde interministerielle Kooperation/fehlende Mechanismen zur besseren Vernetzung</li> <li>• „Vergessen“/Fehlende Integration von Schlüsselsektoren für die Wirtschaft</li> <li>• Fehlendes politisches Back-Up in den Landesregierungen</li> <li>• Bürokratische Überorganisation</li> <li>• Thematische und strukturelle Duplikationen</li> <li>• Unfertige/Uausgereifte Aktionspläne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Bereitschaft zur Zusammenarbeit</li> <li>• Dreifache Negation als unüberwindbare Hürde</li> <li>• Reines finanzielles Interesse bestimmter Teilnehmergruppen</li> <li>• Fehlendes Leitthema inkl. Vision</li> <li>• Langer Zeithorizont</li> <li>• Unterschiedliches Wissen über Fördermöglichkeiten</li> <li>• Consultant Finanzierung der PA10</li> <li>• Fehlende institutionelle Kapazitäten</li> </ul>

Zur Dimension „Mobilising Stakeholder participation“ lässt sich aufzeigen: In den Regionen im Ostseeraum gibt es deutlich weniger Aktivitäten, Stakeholder zu mobilisieren und zu integrieren als im Donauraum. Im Norden gibt es keine

institutionellen Arrangements, welche die Projektträger animiert, sich an der Strategie zu beteiligen. Die Finanzkraft der Bundesländer ist hierfür eine Erklärung. Es ist nur von den beiden südlichen Bundesländern bekannt, dass sie regionale Stakeholderkonferenzen zur besseren Vernetzung und zum gegenseitigen Wissensaustausch etabliert haben. Dadurch konnten die EUSDR Regionen auch Akteure involvieren, die nicht an den von der Kommission organisierten Stakeholderkonferenzen teilnehmen konnten. Diese regionalen Stakeholderkonferenzen nicht durchzuführen, hatte im deutschen Ostseeraum verschiedene Gründe: Fehlende Kenntnisse über das Konzept Makro-Region, fehlende Vision in Hinblick auf Neustrukturierung der Förderräume, bereits gute Vernetzung innerhalb des Ostseeraums. Beide Akteursgruppen stellen einen guten Informationsfluss als zentralen Faktor zur Ausgestaltung einer positiven territorialen Governance heraus und bemängeln, dass es hier zu großen Herausforderungen kommt. Allerdings ist der Ostseeraum in Bezug auf die Kommunikation etwas besser positioniert als der Donaauraum, weil die deutschen Regionen entlang der Ostsee die vorhandenen Netzwerke bereits nutzen konnten. Folgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen:

Dimension 3: Mobilising Stakeholder Participation	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschiedene Partizipationsmöglichkeiten</li> <li>• Direkte und indirekte Formen der demokratischen Teilhabe</li> <li>• Breite Teilnahme von Stakeholdern erhöht Legitimität</li> <li>• Guter Informationsfluss zwischen den Akteuren in bestehenden Foren wie HELCOM</li> <li>• Verlässliche Informationskanäle</li> <li>• Klare Verantwortungsbereiche und Rollenbeschreibungen</li> <li>• Motivationsformen (Wettbewerb, Lernprozesse)</li> <li>• Einbinden aller EU-Staaten über die HLG</li> <li>• Einbindung in ein breites Ostseenetz inkl. wichtiger Institutionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisches Back-Up durch Verankerung der EUSDR in den Koalitionsverträgen</li> <li>• Verschiedene Partizipationsmöglichkeiten</li> <li>• Teilhabe in Stakeholdermeetings lokal, regional und supranational</li> <li>• Breite Teilnahme von Stakeholdern erhöht Legitimität</li> <li>• Guter Informationsfluss zwischen den Akteuren</li> <li>• Verlässliche Informationskanäle in den SGs</li> <li>• Klare Verantwortungsbereiche der PACs</li> <li>• Verständliche Teilnahmeprozesse</li> <li>• Motivationsformen (Wettbewerb, Lernprozesse)</li> <li>• Feedbackrunden und die Möglichkeit, PAs fusionieren zu lassen</li> <li>• Persönliche Bekanntschaften</li> </ul>
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine oder mangelhafte Beteiligungsforen und Prozesse auf regionaler Ebene</li> <li>• Exklusion von Teilnehmergruppen durch Politisierung von Stakeholderkonferenzen</li> <li>• Politische Hegemonie bestimmter Gruppen</li> <li>• Schlechte Kommunikation zwischen den Ebenen</li> <li>• Schlechte Kommunikation nach Außen</li> <li>• Mangelndes zivilgesellschaftliches Engagement</li> <li>• Unzureichende Rollenbeschreibung der EUSBSR Akteure</li> <li>• Fehlendes politisches Back-Up</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine oder mangelhafte Beteiligungsformen und Prozesse</li> <li>• Unkooperative Teilnehmer in SGs</li> <li>• Aufbau von tragfähigen Netzwerken im MLG System</li> <li>• Exklusion von Teilnehmergruppen</li> <li>• Politische Hegemonie bestimmter Gruppen</li> <li>• Schlechte Kommunikation zwischen den Teilnehmern v.A. in Bezug auf Fördermittel der PA10</li> <li>• Schlechte Kommunikation nach Außen</li> <li>• Mangelndes zivilgesellschaftliches Engagement</li> <li>• Zeitmangel</li> <li>• Hohe Gesamtkomplexität</li> <li>• Unklare LoR Kriterien</li> </ul>

Die Dimension „Being adaptive to changing contexts“ stellt sich für die deutschen Akteure wie folgt dar: Institutionelles und persönliches Lernen ist in der EUSDR allein durch die Einrichtung der SGs einfacher zu bewerkstelligen als in der EUSBSR. In diesen SGs können Wissen und Erfahrungen ausgetauscht werden. Daher führt auch die EUSBSR SGs ein. Diese flexible Governance-Struktur kommt den deutschen Ostseeregionen sehr entgegen, weil sie sich ein höheres Kommittent der

teilnehmenden Akteure versprechen. Allein die Ausgestaltung der institutionellen Kapazitäten stellt die deutschen Akteure vor große Herausforderungen. Hierbei spielen nicht nur die eigenen Ressourcen eine Rolle. Sie sehen und kritisieren auch die Bereitschaft der anderen teilnehmenden Länder, Ressourcen zur Verfügung zu stellen und so die Strategie nachhaltig zu implementieren. Die Regionen stecken in einer Politikverflechtungsfalle, die oft Merkmal eines MES ist. Beide deutschen Regionen stellen eine große Unsicherheit in der Rollenverteilung der Akteure fest. Die Akteure im Ostseeraum befinden sich laut eigener Aussage jedoch in einem Konsolidierungsprozess im Hinblick auf die Arbeitspakete und Rollenverteilungen durch den neuen Aktionsplan. Alle Teilnehmer beklagen den hohen Informationsaufwand und die fehlende Zeit zur tiefen Einarbeitung in die Struktur der Strategien. Die Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen:

Dimension 4: Being adaptive to changing contexts	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissenszuwachs für die Akteure</li> <li>• Institutionalisiertes Lernen</li> <li>• Feedbackrunden zur Überarbeitung der EUSBSR</li> <li>• Anpassungsmöglichkeiten von Institutionen</li> <li>• Klare Verantwortungsbereiche</li> <li>• Flexible Governance Strukturen zur Integration von Initiativen und Institutionen</li> <li>• Vorkenntnisse bei komplexen Themengebieten</li> <li>• Involvierung, Partizipation und Kommittent der Akteure</li> <li>• Anpassungsmanagement vorhandener Strukturen wie SGs oder Einbindung weiterer Foren</li> <li>• Austausch von best-practise z. B. über das Servicebüro oder regionale Stakeholderkonferenzen</li> <li>• Macht, Änderungsprozesse zu initiieren</li> <li>• Integrativer, holistischer Ansatz einer Strategie, wenn keine bestehenden Foren vorhanden sind</li> <li>• Verantwortungsbewusstsein und Begeisterung</li> <li>• Langfristig agierende Akteure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wissenszuwachs für die Akteure</li> <li>• Formen der Wissensverbreitung</li> <li>• Institutionalisierte Formen des Lernens</li> <li>• Flexible Governance-Strukturen</li> <li>• Anpassungsmöglichkeiten von Förderräumen wie ETZ Programmräume</li> <li>• Integrativer, holistischer Ansatz</li> <li>• Verantwortungsbewusstsein und Begeisterung</li> <li>• Vorkenntnisse bei komplexen Themengebieten</li> <li>• Involvierung, Partizipation und Kommittent der Akteure</li> <li>• Anpassungsmanagement vorhandener Strukturen wie SGs oder Einbindung weiterer Foren</li> <li>• Austausch von best-practise</li> <li>• Macht, Änderungsprozesse zu initiieren</li> </ul>
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unkenntnisse über Förderstrukturen</li> <li>• Mangelnde institutionelle Kapazität</li> <li>• Fehlendes strategisches Vorgehen bei kleinteiliger finanzieller Mittelvergabe</li> <li>• Unklare Implementierungsstrategien und Rollenbilder</li> <li>• Feste Governance-Strukturen z. B. bei Förderprogrammen</li> <li>• Negativer Einfluss von Führungsnationen wie z. B. bei der Einführung der Indikatoren</li> <li>• Wenig Zeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unkooperative Teilnehmer</li> <li>• Mangelnde institutionelle Kapazität</li> <li>• Fehlendes strategisches Vorgehen</li> <li>• Unklare Implementierungsstrategien</li> <li>• Fehlende Governance-Strukturen</li> <li>• Wenig Zeit</li> </ul>

Für die territoriale Governance Dimension „Realising place-based/territorial specificities and impacts“ wurde aufgezeigt, dass alle deutschen Regionen sich intensiv um ihren Schwerpunktbereich bemüht haben. Alle Regionen haben versucht, ihr territoriales Potential zu heben. Die Einbindung aller politischen Ebenen im Donauraum

geschieht sehr viel strukturierter als im Ostseeraum. Offenkundig gibt es ein größeres territoriales Ziel, welches die Donauregionen mit der EUSDR verbinden und wofür sie sich engagieren. Für alle deutschen Regionen im Ostseeraum ist die Nicht-Einbeziehung Russlands in die EUSBSR nicht nachzuvollziehen. Hier bemängeln die Akteure, dass viel territoriales Wissen Russlands in Bezug auf verschiedene ostseespezifische Themenfelder nicht abgerufen werden kann. Einen solchen politisch motivierten Ausschluss eines Anrainers gibt es im Donaoraum nicht. Die Tabelle zeigt die Ergebnisse:

Dimension 5: Realising place-based/territorial specificities and impacts	
Antreibende Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
EUSBSR	EUSDR
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbringen verschiedener Governance-Ebenen</li> <li>• Raumplanungswerkzeuge</li> <li>• Anerkennung und Nutzen des gesamten territorialen Potentials</li> <li>• Formen des Wissenstransfers wie die LV BW</li> <li>• Vorhandenes Wissen teilen wollen</li> <li>• Einbringen eines größeren territorialen Ziels</li> <li>• Spezielle Foren einbringen wie ND, CBSS etc.</li> <li>• Funktionale Regionen</li> <li>• Territoriale Evaluationen durchführen (Überarbeitung des Aktionsplanes)</li> <li>• Territoriale Herausforderungen angehen</li> <li>• Aufbau von Vertrauen</li> <li>• Abbau von Kooperationsbarrieren forcieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territoriale Herausforderungen angehen</li> <li>• Einbringen verschiedener Governance-Ebenen Raumplanungswerkzeuge</li> <li>• Anerkennung und Nutzen von territorialem Potential</li> <li>• Formen des Wissenstransfers</li> <li>• Vorhandenes Wissen teilen wollen</li> <li>• Einbringen eines größeren territorialen Ziels</li> <li>• Aufbau von Vertrauen</li> <li>• Abbau von Kooperationsbarrieren forcieren</li> <li>• Funktionale Regionen</li> </ul>
Behindernde Faktoren für eine gelungene territoriale Governance aus Sicht der deutschen Akteure	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Rücksicht auf territoriale Besonderheiten</li> <li>• Kein institutionelles Framework für den gesamten Ostseeraum</li> <li>• Fehlende Zeit</li> <li>• Kein nutzen von vorhandenem Wissen</li> <li>• Hohe Komplexität der vorhandenen Werkzeuge</li> <li>• Territoriale Auslagerung der Strategie besonders in Hinblick auf Russland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Rücksicht auf territoriale Besonderheiten</li> <li>• Kein institutionelles Framework für den gesamten Donaoraum</li> <li>• Fehlende Zeit</li> <li>• Kein nutzen von vorhandenem Wissen</li> <li>• Hohe Komplexität der vorhandenen Werkzeuge</li> </ul>

## 8 Fazit der Arbeit

Als Fazit der Arbeit ist festzuhalten: Es handelt sich bei den MRS um den ersten praktischen Test der territorialen Kohäsion, wodurch jedoch nicht abgeleitet werden kann, dass die MRS eine eigenständige Ebene im MES der EU bilden.

Makro-Regionen agieren nicht eigenständig. Den Makro-Regionalen Akteuren fehlen die Kompetenzen und Mittel zur Verwirklichung verbindlicher Entscheidungen sowohl auf territorialer als auch auf funktionaler Ebene. An den deutschen Regionen wurde dies besonders deutlich: Ihr Zuständigkeits- und Wirkungsraum breitet sich weder auf dem gesamten Territorium, noch in der funktionellen Differenzierung der Strategien aus. Die deutschen Regionen haben in ihren PAs keine Gesetzgebungs-, keine Verwaltungs- und keine Finanzierungs-kompetenz. Die Interdependenzen im MES der EU werden durch diese neuen Kooperationsformen zwar zunehmen. Die strategische Zusammenarbeit im Ostsee- oder Donaoraum führt jedoch durch die Einführung der MRS nicht dazu, eine neue politische Ebene mit eigenen Institutionen bzw. Organisationen zu schaffen. MRS können daher als Lego- oder Patchwork-Strategien diverser Einflussnahmen bezeichnet werden, welche sich durch einen komplexen Koordinationsbedarf charakterisieren lassen. Die treibende Kraft der MRS ist die Kommission. Sie ist dennoch als Governance-Akteur schwach positioniert, da sie keine direkte Raumplanungskompetenz besitzt. Der Kommission geht es in erster Linie darum, die raumwirksamen Politiken sowohl der EU selbst als auch der einzelnen Mitgliedsstaaten vertikal wie horizontal enger miteinander zu verknüpfen – d. h. territorial zu integrieren – und damit eine normative Klammer um die europäische Raumplanung zu etablieren. MRS zeichnen eine reflexive Selbstorganisation unter einem hierarchischen Schatten zum einen der Kommission und zum anderen der Nationalstaaten aus, was zu konsensualen Lösungen von komplexen Problemen in den horizontalen Netzwerken PAs/HAs der MRS führen soll. Die Makro-Regionale Ebene ist hierbei das Kooperationsforum, um diese komplexen Probleme zu lösen, aber nicht mehr. Das rein regulativ-administrative Planen entwickelt sich so langsam hin zu einem funktional-flächendeckenden Planen. Dies ist der Globalisierung, der Europäisierung und den Änderungen der Steuerungsfähigkeit des Staates geschuldet. Noch ist diese funktional-flächendeckende Planung aber nicht effektiv. Der Steuerungsanspruch und die Steuerungsrealität klaffen bei den MRS zu weit auseinander. Die MRS tragen ihren Teil dazu bei, Raumplanung in der EU imperativ werden zu lassen. Sie sind jedoch nicht der Start dieser imperativen Phase. Um in eine imperative Raumplanung zu gelangen,

bräuchte es ein deutlich härteres Governance-Design. In den MRS wird jedoch weder die Governance-Leistung umfassend angeboten, noch sind alle Governance-Akteure in der Lage, eigenständige Entscheidungen zu fällen: Der Governance-Raum stimmt in beiden Strategien nicht mit dem ursprünglich intendierten Wirkungsraum überein. Funktional weich definierte Bereiche stehen territorial harten Gegebenheiten gegenüber. Da die Strategie nicht rechtlich sondern nur normativ wirkt, liegt es an den handelnden Akteuren, Ergebnisse aus den SGs auch vor Ort zu implementieren. Die Hoffnung vieler Akteure ist es, dass dieses weiche, vertrauensvolle Lernen in den SGs aufgebaut wird und dann Folgewirkungen auf dem jeweiligen nationalen Territorium entfaltet. Das ist die Form des sanften Benchmarking über die Offene Methode der Koordinierung. Werden weiterhin wenig bis keine finanziellen und administrativen Mittel von den Mitgliedsstaaten für die Arbeit in den MRS zur Verfügung gestellt, kann die Idee der Makro-Regionalen Zusammenarbeit keine umfassende Wirkung entfalten.

## **9 Ausblick**

Das Parlament betont sehr den Erfolg der bisherigen Strategien, fordert aber auch eine engere Einbindung der MRS in das MLG System der EU, besonders im Bereich der Finanzierungsinstrumente. Der Rat wiederum hat bereits angedeutet, dass er vom Konzept der MRS nicht mehr bedingungslos überzeugt ist. Er fordert eine stärkere Fokussierung auf das Erreichen der EU2020 Ziele. Dies beinhaltet partnerschaftlicher zu agieren, mehr finanzielle und administrative Kapazitäten bereitzustellen und insgesamt effektiver zu handeln. Dazu müsste der private und zivilgesellschaftliche Sektor besser integriert, Indikatoren zur Messbarkeit aufgelegt und ein Monitoringsystem eingeführt werden. Hierbei wird die Kommission in die Pflicht genommen, die aber wiederum von ihrer Seite erklärt, die Hauptverantwortung an die Länder abgeben zu wollen.

Keine weitere MRS wird der anderen gleichen, sondern muss von Fall zu Fall konstruiert werden. Die thematischen Schwerpunkte werden wechseln, die Fragen der Governance bleiben. Hierbei wird im Besonderen entscheidend sein, welche Kapazitäten die beteiligten Länder bereit sind, für die Governance aufzubringen. Die Kommission hat gezeigt, dass sie nicht bereit ist bzw. nicht dazu ausgestattet ist, langfristig eine Führungsrolle in allen MRS einzunehmen. Mit steigender Anzahl an Strategien wird das auch in der momentanen Struktur der DG Regio nicht möglich sein. Das Beispiel der deutschen Regionen zeigt: Wenn die Mitgliedsstaaten die Potentiale

der Makro-Regionalen Zusammenarbeit effektiv und effizient nutzen wollen, müssen sie das Instrument der territorialen Governance sehr viel strukturierter und nachhaltiger angehen als sie es bisher tun. Geht die Entwicklung der MRS weiter wie bisher, werden gut strukturierte und finanzstarke Regionen wie Deutschland als Vorreiter fungieren müssen. Tun sie das nicht, wie im Fall BW, sondern eher abgeschwächt, wie BAY, oder kaum präsent, wie entlang der Ostsee, wird diese Vorreiterrolle negativ auf die anderen beteiligten Staaten wirken. Aus den lose gekoppelten Interaktionsstrategien muss eine stringente Arena differenzierter Koordination entstehen, deren Entscheidungen durch dynamische Akteure in konkrete Politik umgesetzt wird. Da diese transregionalen Entscheidungen nicht automatisch regionalen bzw. nationalen Interessen dienen, werden sich die Mitgliedsstaaten positionieren müssen, inwieweit sie Kapazitäten für eine gelungene Zusammenarbeit auf Makro-Regionaler Ebene bereitstellen wollen.