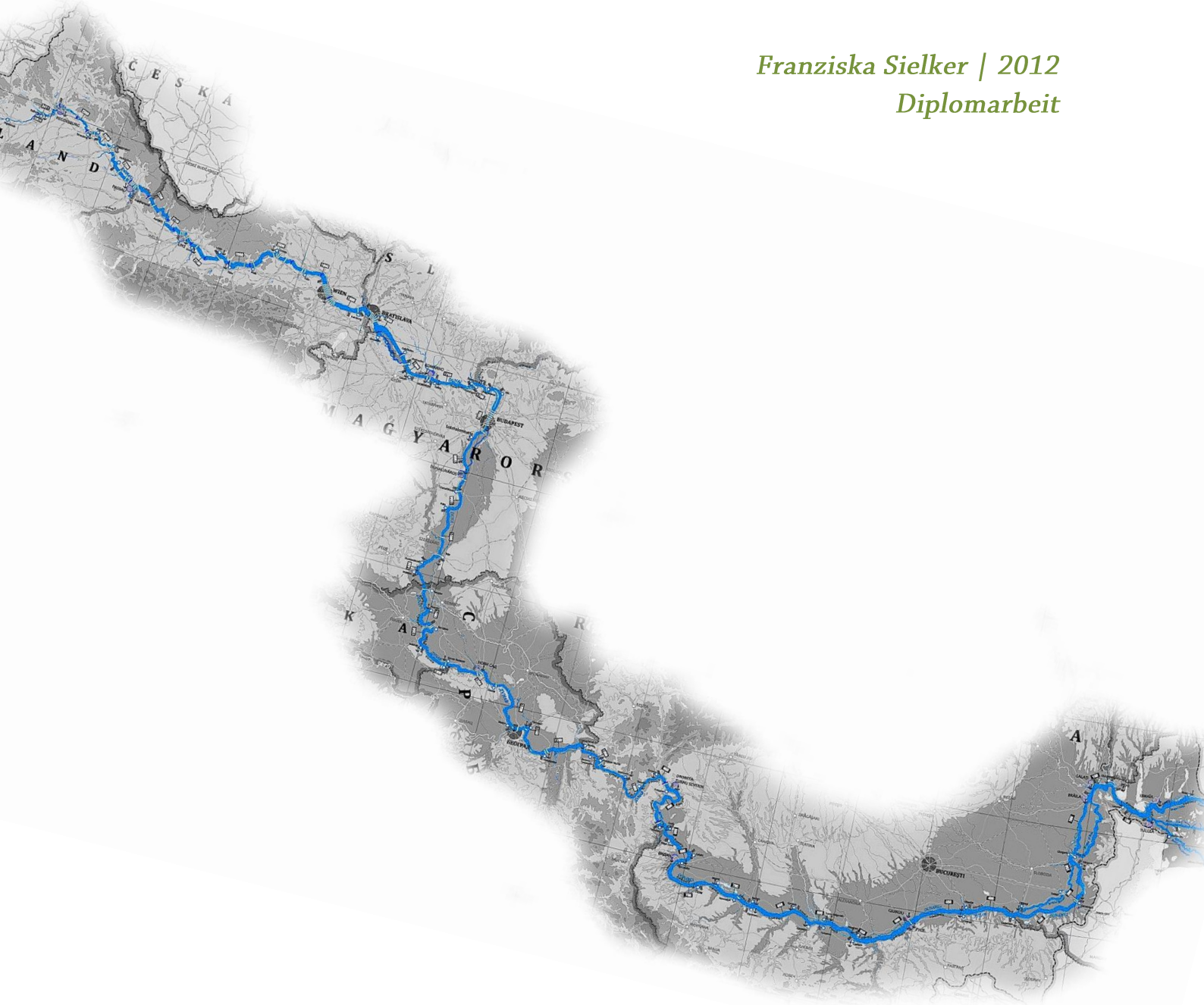


Makroregionale Strategien der EU und Soft Spaces – Perspektiven an der Donau

*Franziska Sielker | 2012
Diplomarbeit*



Gutachter

Prof. Dr. techn. Klaus R. Kunzmann

Dr.-Ing. Alexandra Hill

Technische Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung

Quelle der Abbildung auf dem Deckblatt:
eigene Darstellung auf Grundlage von WEBSITE DONAUKOMMISSION

IMPRESSUM

Verfasserin

Franziska Sielker (Matr.-Nr. 118107)
Liebfrauenstraße 2
D-44137 Dortmund
E-Mail: franziska.sielker@udo.edu

an der

Technischen Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung
D-44221 Dortmund

GutachterIn

Prof. Dr. techn. Klaus R. Kunzmann
Technische Universität Dortmund, Emeritus der Fakultät Raumplanung
Dr.-Ing. Alexandra Hill
Technische Universität Dortmund, Institut für Raumplanung (IRPUD)

Abgabedatum

09.05.2012

Eidesstattliche Erklärung der Verfasserin

Ich versichere, dass ich die vorliegende Diplomarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.

Dortmund, den 09.05.2012

DANKSAGUNG

Die Erarbeitung dieser Diplomarbeit wäre ohne die vielseitige Unterstützung weiterer Personen und Institutionen nicht möglich gewesen. Ihnen allen gilt mein Dank.

Ein besonderer Dank gilt meinem Betreuer Professor Dr. techn. Dipl.-Ing. Klaus R. Kunzmann und meiner Betreuerin Dr.-Ing. Alexandra Hill für ihre Anregungen und Unterstützung. Desweiteren möchte ich Herrn Univ. Prof. Mag. Dr. Rudolf Giffinger und dem gesamten Team des Fachbereiches Stadt- und Regionalforschung der TU Wien herzlich für die Unterstützung und die freundliche Aufnahme sowie für die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes danken. In diesem Zusammenhang bedanke ich mich ebenfalls beim DAAD für die finanzielle Unterstützung des Forschungsaufenthaltes.

Die Erstellung dieser Arbeit baut wesentlich auf der Analyse von Experteninterviews auf. Ohne die Bereitschaft zu diesen Gesprächen, wäre die Erstellung der Arbeit nicht möglich gewesen. Ich möchte mich daher bei jedem Einzelnen für die äußerst interessanten und aufschlussreichen Gespräche bedanken.

This thesis is based on the analysis of a number of interviews. Thus, it would not have been possible to conduct all the necessary information without the willingness and cooperation of all the interviewees. I would like to express my appreciation and gratitude for these interesting and insightful discussions.

Abschließend möchte ich allen Personen, die mich während meines gesamten Studiums und bei der Erstellung der Diplomarbeit direkt oder indirekt unterstützten, danken. Mit der Erstellung der Diplomarbeit geht meine Studienzzeit zu Ende, sodass ich diese Gelegenheit nutzen möchte einigen Personen für diese Zeit zu danken. Ich danke ...

... all denjenigen, die mich während der Erstellung der Arbeit durch konstruktives Feedback, „nicht zu rekonstruierende“ Fehler, interessante Diskussionen und im vergangenen Jahr mit emotionalem Beistand unterstützt haben.

... all meinen Freunden, ohne die die letzten Jahre nicht das gewesen wären, was sie waren.

... mis amigos de Chile y Colombia por un año inolvidable y todo el apoyo de lejos.

Schließlich möchte ich meiner Familie und meinem Freund einen besonderen Dank aussprechen.

KURZFASSUNG

Mit der Entwicklung des Konzeptes der makroregionalen Strategien (MRS) hat in den vergangenen vier Jahren die Diskussionen um neue Formen der transnationalen Zusammenarbeit in der EU eine neue Dynamik angenommen. Vor dem Hintergrund voranschreitender Globalisierung und Europäisierung gewinnen funktionale Verflechtungen als Grundlage für Kooperationen an Bedeutung. MRS sind ein Anpassungsprozess und haben Einfluss auf die räumliche Entwicklung und Netzbildung. Sie tragen zum Ziel der territorialen Kohäsion bei und verbinden die Regionalpolitik als projektorientierten Ansatz mit den sektoralen Planungen und geben diesen durch einen strategischen Ansatz ein Dach. Nach der Entwicklung der Ostseestrategie entstanden schnell ähnliche Initiativen, sodass mit der EU-Strategie für den Donaauraum (EUDRS) im Juni 2011 die zweite MRS verabschiedet wurde.

Angesichts des großen Interesses an strategischen, auf makroregionale Herausforderungen zugeschnittenen Formen der Zusammenarbeit liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Einschätzung der Perspektiven für makroregionale Kooperationen in der EU. Das Erkenntnisinteresse der Arbeit besteht darin das Konzept der MRS besser zu verstehen und am Beispiel der EUDRS die Entwicklung, die Koordinierung sowie die potentiellen Mehrwerte und Herausforderungen aus Perspektive der Akteure nachzuvollziehen. Weiterhin besteht das Erkenntnisinteresse darin die Hintergründe für die makroregionale Kooperation zu verstehen und die Perspektiven für eine Zukunft in der EU zu analysieren. MRS entstehen in funktionalen Verflechtungsräumen und werden in Verbindung mit einer Regionalisierung der EU durch das Entstehen einer neuen Handlungsebene diskutiert. Die Entstehung von weichen, netzwerkartigen Kooperationsansätzen in Ergänzung zur formalen politischen Steuerung wird durch das Konzept der *soft spaces* aufgegriffen. *Soft spaces* beschreiben informelle, flexible Raumzuschnitte, die durch Kooperation über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entstehen. In dieser Arbeit wird die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* zur Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene untersucht.

Die Arbeit stellt heraus, dass die EUDRS das Ergebnis eines politischen Prozesses ist, der funktionale Herausforderungen in den Fokus setzt. Weiterhin kommt die Arbeit zu dem Schluss, dass Makroregionen keine eigene Handlungsebene darstellen, da keine Entscheidungskompetenz auf diese Ebene verlagert wird. Gleichwohl werden neue, weiche Kooperationsformen im transnationalen Zusammenhang weiter an Bedeutung gewinnen. Auf Grundlage der Analyse der EUDRS wird MRS das Potenzial zugesprochen die bestehenden Netzwerke in funktionalen Verflechtungsräumen zu verbinden, da sie in ihrer Governancestruktur die Möglichkeit für eine effiziente Kooperation zwischen territorial und funktional orientierten Akteuren bietet. Das Konzept der *soft spaces* lässt sich zur Beschreibung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene anwenden. Dabei werden die Schwerpunktbereiche als die Möglichkeitsräume für *soft spaces* unter dem Dach der Metagovernanceebene der Strategie identifiziert. Ob MRS eine Perspektive für die zukünftige territoriale Zusammenarbeit sind, hängt nach den Erkenntnissen aus der Analyse der EUDRS von dem politischen *commitment* der Nationalstaaten und Schlüsselakteure, dem Erkennen und Nutzen des Potenzials der Steering Groups als politstrategisches Netzwerk zur Vorbereitung transnationaler Aktivitäten, sowie von einer geeigneten Kommunikation des Mehrwertes der Strategie ab.

ABSTRACT

The appearance of macro-regional strategies (MRS) has stimulated discussions regarding new concepts of territorial cooperation in the EU. As a result of ongoing globalization and Europeanization, functional linkages become more and more important, hence leading to new conceptualizations of territory based on functional approaches. MRS constitute an adaptation process and shape spatial development as well as the creation of networks. In the light of the rescaling debate, MRS operate as a new framework for cooperation in the multi-level governance system of the EU. Forming a strategic roof, they link regional policies as a project focused approach with sectoral policies. After the development of the first EU macro-regional strategy for the Baltic Sea Region similar initiatives evolved quickly, leading to the adoption of the EU Danube Region Strategy (EUDRS) in June 2011.

Driven by the current interest in macro-regional strategies, this thesis focuses on the evaluation of perspectives and expectations towards this new framework for cooperation. Based on the analysis of the EUDRS from a stakeholder perspective, it is on the one hand of interest to improve the understanding of the MRS concept, its underlying developments and to comprehend the coordination. Examining the perspectives on potential added value and challenges of relevant stakeholders in the Danube region, expectations towards a successful implementation are identified. On the other hand, it is of interest to understand the macro-regional approach from a scientific point of view. MRS evolved along with discussions on the possibility of building a new layer of intervention to cope with common challenges in relational geographies. The emergence of soft spaces is one of the most significant contemporarily discussed phenomena. Soft spaces describe informal and fuzzy shaped spaces that emerge from cooperation across various ranges of geographies, scales, sectors and actor-networks operating within the legal set of boundaries. In the light of the rescaling debate it is to be analysed whether MRS, initiated by nation states and thus following mainly a political logic, can build an appropriate framework for governance within fuzzy functional geometries. Part of this work is to examine whether the concept of soft spaces can be applied to further explain processes on the macro-regional level.

This thesis points out that the EUDRS results from a political process focusing on functional challenges. Furthermore, the conclusion is drawn that macro-regions do not constitute a decision-making-level by itself, as no political power is relocated. Nonetheless, soft types of cooperation will gain further importance in the transnational context. Based on the analysis of the EUDRS a significant potential is seen in MRS to link existing networks in functional regions, as they enable efficient cooperation between territorially and functionally focused stakeholders by its novel governance structure. In general, the concept of soft spaces can be deployed for explaining the macro-regional processes. For soft spaces under the roof of the meta-governance level of the strategy, the priority areas have been identified as the spaces of opportunities. The thesis concludes that the success of MRS as a framework for thriving future territorial cooperation depends on the political commitment of the national states and key stakeholders, to identify and deploy the potential of the steering groups as a strategic network for transnational activities, and on the adequate communication of the added value.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
INHALTSVERZEICHNIS	I
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	IV
TABELLENVERZEICHNIS	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VI
1 EINLEITUNG.....	1
1.1 Anlass und Thema	1
1.2 Ziele der Arbeit und Forschungsfragen	3
1.3 Aufbau der Arbeit und Forschungsdesign	4
2 DIE MAKROREGION DONAU	7
2.1 Geschichte des Donaoraumes	8
2.2 Die Makroregion Donau und die EU	10
2.3 Vielfalt im Donaoraum	11
2.4 Gemeinsame Herausforderungen sowie Kooperationsansätze im Donaoraum	14
3 EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK UND MAKROREGIONALE STRATEGIEN	17
3.1 Europäische Raumentwicklungspolitik	17
3.1.1 Entwicklung eines Europäischen Raumbewusstseins und rechtliche Rahmenbedingungen als Voraussetzung für makroregionale Kooperationen ...	17
3.1.2 Territoriale Kohäsion und die Regionalpolitik der EU als Voraussetzung für die makroregionale Kooperationen	18
3.2 Strategische Planung in Europa	20
3.3 Makroregionen und makroregionale Strategien.....	23
3.3.1 Ursprünge und Konzept der makroregionalen Strategien	23
3.3.2 Governancestruktur von makroregionalen Strategien.....	32
3.3.3 Mehrwert und Herausforderungen für makroregionale Kooperationen	38
4 GOVERNANCE UND AKTEURSNETZWERKE.....	43
4.1 Governance und Netzwerke	43
4.2 Netzwerkbildung durch makroregionale Kooperationen.....	48
4.2.1 Makroregionale Strategien und Netzwerkbildung	48
4.2.2 Akteursnetzwerke und funktionale Räume	49

4.3	Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken	50
4.3.1	Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken und Rationalitäten.....	50
4.3.2	Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken in der EUDRS	56
5	SOFT SPACES.....	57
5.1	Hintergrund und Definition des Konzeptes der soft spaces	57
5.2	Soft spaces und makroregionale Strategien	66
6	ZWISCHENFAZIT	69
7	HERLEITUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN UND METHODIK.....	73
7.1	Herleitung der Forschungsfragen	73
7.2	Methodik	75
7.2.1	Auswahl der Makroregion Donau als Untersuchungsraum und Auswahl des illustrativen Beispielprojektes	75
7.2.2	Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse	76
8	DIE EU-DONAU-RAUMSTRATEGIE: ENTSTEHUNG, INHALT, IMPLEMENTIERUNG UND AKTEURE	81
8.1	Anlass und Entwicklungsprozess der EUDRS	81
8.2	Inhalt, Aufbau und Auswahl der Projekte	85
8.3	Entwicklung der Governancestruktur der EUDRS	89
8.4	Governancestrukturen und Entscheidungsprozesse in der beginnenden Umsetzungsphase	93
8.5	Akteursgruppen in der Entstehung und Implementierung der EUDRS	96
9	MEHRWERT UND HERAUSFORDERUNGEN DER MAKROREGIONALEN KOOPERATION IM DONAU-RAUM	103
9.1	Mehrwert der makroregionalen Kooperation im Donauraum	104
9.2	Herausforderungen der makroregionalen Kooperation	107
9.3	Reflektion der Mehrwerte und Herausforderungen	115
9.3.1	Reflektion der Mehrwerte und Herausforderungen nach Akteursgruppen.....	115
9.3.2	Reflektion im Vergleich mit Mehrwerten und Herausforderungen von Kooperationen im Donauraum sowie makroregionaler Zusammenarbeit und Governanceprozessen	119
9.4	Umsetzung der EUDRS durch Projekte trotz der drei Neins	124
9.5	Erwartungen der Akteure an eine erfolgreiche Umsetzung	128
10	SOFT SPACES UND MAKROREGIONALE STRATEGIEN.....	137
11	DISKUSSION AM BEISPIEL DES DANUBEPARKS-PROJEKTES.....	147

12	FAZIT UND AUSBLICK	151
	QUELLENVERZEICHNIS.....	161
	ANHANG.....	I
	Anhang 1: Steckbriefe der Länder in der Donaoraumstrategie	II
	Anhang 2: Programmräume der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit im Donaoraum und Übersicht über Beitritts- und Kandidatenländer	IV
	Anhang 3: Liste von wichtigen staatenübergreifenden Kooperationen im Donaoraum	V
	Anhang 4: Säulen und Prioritätsbereiche in der EUSBSR und EUDRS	VI
	Anhang 5: Anonymisierte Liste der Interviewpartner nach Rolle in der Strategie	VIII
	Anhang 6: Anonymisierte Liste der Interviewpartner nach Akteursgruppen und Handlungslogik.....	IX
	Anhang 7: Kategorien in der Qualitativen Inhaltsanalyse	X
	Anhang 8: Qualitative Inhaltsanalyse der Mehrwerte und Herausforderungen... XII	
	Anhang 8.1: Mehrwert, Chancen, Potenziale	XIII
	Anhang 8.2: Generelle Herausforderungen von Kooperationen im Donaoraum	XXI
	Anhang 8.3: Herausforderungen für die makroregionale Kooperation	XXV
	Anhang 8.4: Herausforderungen für die Akteure in der Strategie	XXXV

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

	SEITE
ABBILDUNG 1: FORSCHUNGSDESIGN	5
ABBILDUNG 2: DIE DONAU UND IHRE ANRAINERSTAATEN	7
ABBILDUNG 3: DER GEOGRAPHISCHE VERLAUF DES EISERNEN VORHANGES.....	8
ABBILDUNG 4: MACHTVERHÄLTNISSE IM DONAURAUM AUS GESCHICHTLICHER PERSPEKTIVE	9
ABBILDUNG 5: BIP PRO KOPF IN KAUFKRAFTSTANDARD 2010	12
ABBILDUNG 6: WICHTIGE STÄDTE ENTLANG DER DONAU	13
ABBILDUNG 7: EUROPA DER FÜNF OLYMPISCHEN ZIRKEL.....	30
ABBILDUNG 8: BESTEHENDE UND POTENTIELLE MAKROREGIONALE STRATEGIERÄUME	31
ABBILDUNG 9: GOVERNANCESTRUKTUR DER MAKROREGIONALEN STRATEGIEN	34
ABBILDUNG 10: ABLAUFMODELL DER QUALITATIVEN INHALTSANALYSE	78
ABBILDUNG 11: ZEITLEISTE ENTSTEHUNGSPHASE.....	83
ABBILDUNG 12: AUFBAU DER EUDRS	85
ABBILDUNG 13: SÄULEN UND SCHWERPUNKTBEREICHE DER EUDRS MIT KOORDINATOREN	86
ABBILDUNG 14: GOVERNANCESTRUKTUR DER EUDRS	91
ABBILDUNG 15: ZEITLEISTE UMSETZUNGSPHASE	93
ABBILDUNG 16: DANUBE REGION STRATEGY LOGO	95
ABBILDUNG 17: EINFLUSS DER HANDLUNGSLOGIKEN IM ZEITLICHEN VERLAUF UND ENTSTEHUNG DER GOVERNANCEORGANE	99
ABBILDUNG 18: HANDLUNGSLOGIKEN IN DER EUDRS.....	102
ABBILDUNG 19: MEHRWERTE UND CHANCEN DER EUDRS NACH AKTEURSGRUPPEN	116
ABBILDUNG 20: HERAUSFORDERUNGEN DER EUDRS NACH AKTEURSGRUPPEN.....	117
ABBILDUNG 21: EBENEN DER GOVERNANCESTRUKTUR ZUR BILDUNG FUNKTIONALER RÄUME	140
ABBILDUNG 22: DAS FLUSSEINZUGSGEBIET DER DONAU	142
ABBILDUNG 23: BEISPIELE FÜR ÜBERLAGERENDE FUNKTIONALE RÄUME IM DONAURAUM.....	143
ABBILDUNG 24: DAS NETZWERK DER SCHUTZGEBIETE ENTLANG DER DONAU	148
ABBILDUNG 25: DONAUUAEN	150
ABBILDUNG 26: ETZ-PROGRAMM ZENTRALEUROPA.....	IV
ABBILDUNG 27: ETZ-PROGRAMM SÜDOSTEUROPA.....	IV
ABBILDUNG 28: ETZ-PROGRAMM ALPENRAUM.....	IV
ABBILDUNG 29: KANDIDATENLÄNDER UND POTENZIELLE KANDIDATENLÄNDER ZUR EU-ERWEITERUNG.....	IV

TABELLENVERZEICHNIS

	SEITE
TABELLE 1: ABKÜRZUNGEN DER GREMIEN IN DER GOVERNANCESTRUKTUR	34
TABELLE 2: AKTEURSGRUPPEN IN DER ENTSTEHUNGS- UND IMPLEMENTIERUNGSPHASE VON MAKROREGIONALEN STRATEGIEN	52
TABELLE 3: INTERESSENLAGEN UND AKTEURSBEZOGENE MERKMALE UND EIGENSCHAFTEN	54
TABELLE 4: AKTIONEN UND PROJEKTE IN DER EUDRS	87
TABELLE 5: MEHRWERTE FÜR MAKROREGIONALE KOOPERATIONEN IM DONAURAUM	120
TABELLE 6: MEHRWERT UND HERAUSFORDERUNGEN IN DER MAKROREGIONALEN KOOPERATION DER EUDRS	121
TABELLE 7: SÄULEN UND PRIORITÄTSBEREICHE UND IN DER EUSBSR	VI
TABELLE 8: SÄULEN UND PRIORITÄTSBEREICHE IN DER EUDRS.....	VII

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
DCP	Danube Cooperation Process
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit
EUSBSR	EU Strategy for the Baltic Sea Region, Ostseestrategie
EUDRS	EU Danube Region Strategy, EU-Donauraumstrategie
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
FPL	Flagship Project Leader
HA	Horizontal Action
HAL	Horizontaler Aktionsführer, Horizontal Action Leader
HLG	High Level Group, Gruppe hochrangiger persönlicher Vertreter
IPA	Instrument for Pre-Accession
JTS	Joint Technical Secretariat
LoR	Letter of Recommendation, Empfehlungsschreiben
MRS	Makroregionale Strategie
NCP	National Contact Point, Nationaler Kontaktpunkt
NSRP	Nationaler Strategischer Rahmenplan
PA	Schwerpunktbereich, Priority Area
PAC	Schwerpunktbereichskoordinator, Priority Area Coordinator
SG	Steering Group, Steuerungsgruppe
TAEU	Territoriale Agenda der EU 2007
TAEU 2020	Territoriale Agenda 2020
WG	Working Group, Arbeitsgruppen

Organisationen & Institutionen

AdR	Ausschuss der Regionen
ARL	Akademie für Raumordnung und Landesplanung
DG	Directorate General
DG Regio	Directorate General Regional Policy, Generaldirektorat Regionalpolitik in der Europäischen Kommission
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament

ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
IKSD	Internationale Kommission zum Schutz der Donau

1 EINLEITUNG

“Soft planning for soft spaces is the avenue to take.” (FALUDI 2010a: 183)

1.1 Anlass und Thema

Mit der voranschreitenden Globalisierung und Europäisierung wandelt sich die Rolle des Staates und funktionale Verflechtungen gewinnen an Bedeutung. Wie Andreas Faludi im oben genannten Zitat andeutet, entwickeln sich in Folge von Anpassungsprozessen und der Suche nach effizienten Kooperationsmöglichkeiten über verschiedene Steuerungsebenen neue Handlungsräume.

Mit der Europäischen Strategie für den Donaauraum (EU Danube Region Strategy, EUDRS) wurde im Juni 2011 nach der Ostseestrategie (EU Strategy for the Baltic Sea Region, EUSBSR) die zweite makroregionale Strategie der EU verabschiedet. Als „neues politisches Konzept“ (SCHYMIK 2011) wecken makroregionale Strategien hohe Erwartungen an eine stärkere Koordination und Entwicklung der transnationalen Kooperation. Die Entstehung von Makroregionen geht durch die Schaffung einer neuen, flexiblen Ebene zwischen der EU und den Nationalstaaten mit der Ausdifferenzierung des Mehrebenensystems der EU einher. Makroregionale Strategien (MRS) entstehen vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung strategischer Prozesse in informellen, netzwerkartigen Governancestrukturen, räumlicher Regionalisierungs- und Redimensionierungsprozesse sowie der zunehmenden Ausrichtung von Kooperationen an funktionalen Verflechtungen. Anlass der Arbeit ist die Auseinandersetzung mit diesem neuen raumentwicklungspolitischen Konzept.

MRS sind ein auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnittenes Konzept, das verschiedene Sektoren und Politiken in einer Strategie integriert. Durch eine verbesserte Koordinierung von Politiken können sie zur territorialen Kohäsion beitragen. Die Europäische Kommission (EK) definiert Makroregionen 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). Makroregionen verbinden Nationalstaaten oder subnationale Gebietskörperschaften, die gemeinsame Entwicklungsherausforderungen aufgrund von funktionalen Zusammenhängen, wie z. B. durch ein naturräumliches System,

gegenüberstehen. Makroregionen haben folglich eine territoriale und eine funktionale Dimension. MRS 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. MRS sind Bottom-up-Ansätze, bei denen der Wunsch einer staatenübergreifenden Koordinierung von den Staaten ausgeht. (vgl. GÖRMAR 2010: 583 ff.).

Die Makroregion Donau ist ein „funktioneller Raum, der durch das Flusseinzugsgebiet definiert ist“ (EK 2010b: 3). Die Donau ist der zweitgrößte Fluss Europas und prägt einen wichtigen Wirtschaftsraum in Zentraleuropa. (vgl. AUßENMINISTERIUM UNGARN 2011) Die Entwicklung zu einer strategischen, informellen Zusammenarbeit ist im Donaoraum vor dem Hintergrund einer konfliktreichen Geschichte und vielfältiger Kulturen von besonderer Bedeutung. Die Makroregion Donau umfasst zugleich den Erweiterungsraum der EU. Die Kooperation zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten bringt zusätzliche Herausforderungen mit sich. Am Beispiel der EUDRS lassen sich folglich die Potenziale der Zusammenarbeit in einem Raum mit geringer Kooperationserfahrung zur Stärkung funktionaler Verflechtungsräume durch eine übergeordnete, flexible Metagovernance-Ebene analysieren. Nach zwei Jahren von der Idee bis zur Konzipierung ist die EUDRS Mitte 2011 in die Umsetzung gestartet. Diese Arbeit stellt die Perspektiven der Akteure auf die makroregionale Kooperation in den Mittelpunkt. Es ist relevant, mit welcher Erwartungshaltung sich die Akteure in der Strategie engagieren. Die Erwartungen an diese begründen sich in den potentiellen Mehrwerten und Herausforderungen, die sie der EUDRS zusprechen.

Graham Haughton und Phil Allmendinger entwickeln für die stadt-regionale Ebene das Konzept der *soft spaces*. (vgl. ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009) *Soft spaces* entstehen aufgrund der Notwendigkeit über bestehende Grenzen hinweg zu kooperieren im Rahmen eines neuen kooperativen Staatsverständnisses. Parallel dazu entwickeln sich neue informelle Raumkonzepte, die funktionale Verflechtungen in den Mittelpunkt räumlicher Abgrenzungen stellen. Diesen Diskussionen um relationale Geographien liegt ein Raumverständnis außerhalb politischer und administrativer Grenzen zu Grunde. (vgl. HAUGHTON et al. 2007: 3; HAUGHTON et al. 2010: 230) Das in der jüngsten Planungsdebatte vielfach diskutierte Phänomen der *soft spaces* greift diese Entwicklung auf und verbindet relationale Geographien mit den Redimensionierungsprozessen im weichen Staat. *Soft spaces* werden als sanfte Raumzuschnitte verstanden, die hinsichtlich territorialen und zeitlichen Bezugs sowie in der Akteursbeteiligung flexibel sind und durch Netzwerke in Folge funktionaler Verflechtungen entstehen. Diese informellen Kooperationen über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entstehen ergänzend zu den formalen Prozessen.

Makroregionen stellen eine Form der territorialen Redimensionierung dar und ergänzen die harten Grenzen. Sie können als ähnliches Phänomen wie die auf

stadt-regionaler Ebene entstehenden *soft spaces* interpretiert werden. Dominic Stead und Andreas Faludi legen daher eine Übertragung des Konzeptes zur Erklärung der Prozesse auf makroregionaler Ebene nahe. (vgl. STEAD 2011; FALUDI 2010a) Da Makroregionen durch die Akteure geprägt werden, verfolgt die Arbeit einen akteurszentrierten Ansatz.

1.2 Ziele der Arbeit und Forschungsfragen

Im Fokus der Arbeit steht die Auseinandersetzung mit dem auf europäischer Ebene neu entstandenen Konzept der makroregionalen Strategien. Da sich MRS noch in der Entwicklungsphase befinden, liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Dokumentation der Entstehung und einem besseren Verständnis des Konzeptes. Diese Arbeit leistet einen Beitrag zur Reflektion der Entstehungsprozesse, der Umsetzungsstrukturen sowie der Analyse von möglichen Mehrwerten und Herausforderungen am Beispiel der EUDRS. Darüber hinaus soll auf Grundlage dieser Analyse das Instrument der MRS und der mögliche Beitrag in zukünftigen europäischen Governanceprozessen reflektiert werden. Dies wird vor dem Hintergrund der Diskussion einer möglichen neuen makroregionalen Handlungsebene oder der Entstehung von funktionalen Räumen geschehen. Das übergeordnete Ziel der Arbeit ist daher erstens die Dokumentation von MRS

- in Bezug auf ihre Entstehung und Funktionsweise
- sowie in Bezug auf die Mehrwerte und Herausforderungen durch makroregionale Kooperationen aus Sicht der Akteure.

Ziel der Arbeit ist es die Perspektiven auf die Donaoraumstrategie zur Entstehung von makroregionalen Strategien, ihre Governancestruktur, ihren Mehrwert sowie die Herausforderungen zu analysieren.

Das zweite übergeordnete Ziel der Arbeit ist der Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte um MRS durch ein besseres theoretisches Verständnis

- in Bezug auf ihren möglichen Beitrag zur Raumentwicklung durch die Verbindung von Governanceprozessen mit funktionalen Verflechtungsräumen in einem transnationalen *soft space*
- sowie in Bezug auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* für die Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene.

Darüber hinaus ist Ziel der Arbeit zu untersuchen, ob makroregionale Strategien funktionale Verflechtungsräume in einem transnationalen *soft space* verbinden.

Den übergeordneten Zielen der Arbeit wird sich durch die Zusammenstellung der bestehenden Literatur zu makroregionalen Strategien und *soft spaces* sowie durch eine detaillierte Analyse der Perspektiven der Akteure auf die EUDRS angenähert. In dieser Diplomarbeit werden drei Forschungsfragen beantwortet:

1. Wie verlief der Prozess der Erstellung der EUDRS, wie ist die Implementierung organisiert und welche Akteure sind beteiligt?
2. Was sind die Mehrwerte und Herausforderungen der EUDRS aus Sicht der Akteure und welche Erwartungen haben sie vor diesem Hintergrund an die Strategie?
3. Inwiefern eignet sich das Konzept der *soft spaces* zur Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene?

Die Arbeit präsentiert folglich die Perspektiven der Akteure auf die Donaoraumstrategie und stellt abschließend Perspektiven für makroregionale Kooperationen in der Zukunft dar. Auf Grundlage von Interviews mit diversen Akteuren können verschiedene Erfolgsdefinitionen unterschieden werden. Vor dem Hintergrund wird im Fazit der Arbeit darauf eingegangen, wie die EUDRS zu einer Vernetzung in der Region dauerhaft beitragen kann. Denn nach Meinung der Akteure ist die Donaoraumstrategie erfolgreich, wenn...

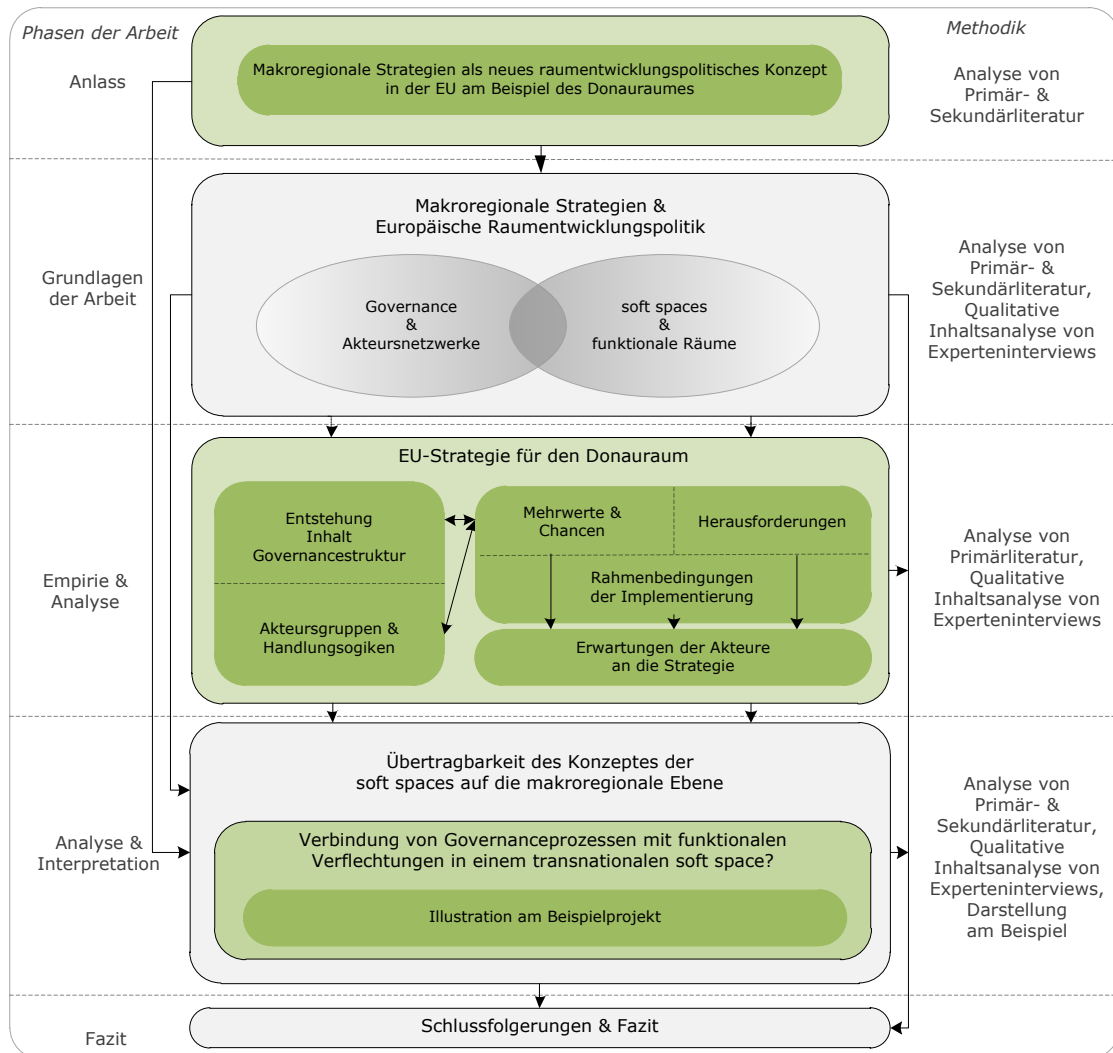
„... eine sehr starke Kooperationsidee sich durch die Donaustrategie trägt und Kooperation zur Routine wird.“ (vgl. EU-Programm 2)

1.3 Aufbau der Arbeit und Forschungsdesign

Die MRS als ein neues raumentwicklungspolitisches Instrument und die Perspektiven für die Bildung transnationaler *soft spaces* werden in dieser Arbeit am Beispiel der EUDRS analysiert. Die Analyseblöcke zu MRS als Instrument sind in der veranschaulichenden Abbildung 1 des Forschungsdesigns grau und die zur EUDRS hellgrün unterlegt. Zunächst wird in Kapitel 2 die Makroregion Donau vorgestellt und die charakteristischen Herausforderungen für Kooperationen dargelegt. Darauf aufbauend werden die Grundlagen aus der Literatur präsentiert. In Kapitel 3 wird die Entwicklung von MRS vor dem Hintergrund europäischer Raumentwicklungspolitik und strategischer Planung auf europäischer Ebene dargestellt. Für die zwei Piloten der makroregionalen Kooperation, die EUSBSR und die EUDRS, werden die Ursprünge, das Konzept, die Governancestruktur sowie die potentiellen Mehrwerte und Herausforderungen zusammengetragen. Aufgrund des noch sehr jungen Instrumentes ist die Literatur zu MRS limitiert, sodass im Besonderen die Darstellung der Governancestruktur und die Darstellungen zu funktionalen Makroregionen eine interpretative Zusammenführung der verfügbaren Informationen darstellt, die als Grundlage für die spätere Analyse dient. Desweiteren werden MRS in den Kontext der Governancediskussion und Akteursnetzwerke eingeordnet (vgl. Kap. 4.1 und 4.2) sowie die Bedeutung von Akteuren dargelegt und die in der EUDRS vorhandenen Akteursgruppen mit ihren jeweiligen Eigenschaften und Handlungslogiken identifiziert (vgl. Kap. 4.3). Die Analyse der Perspektiven auf die makroregionale Kooperation erfolgt aus Sicht dieser Akteursgruppen. Daraufaufgehend wird das Konzept der *soft spaces* und die Hintergründe näher erläutert (vgl. Kap. 5), um anschließend die Vorgänge im Donaoraum auf die Entstehung von transnationalen *soft spaces* analysieren zu

können. Die Grundlagen der Arbeit werden im Kapitel 6 zusammengefasst und mit Blick auf erste Hinweise einer Übertragbarkeit des Konzeptes und der Entstehung einer neuen Handlungsebene interpretiert.

Abbildung 1: Forschungsdesign



Quelle: eigene Darstellung

Anschließend wird in Kapitel 7 die Methodik vorgestellt und es werden detaillierte Forschungsfragen zur Analyse der EUDRS hergeleitet. Die empirische Grundlage zur Beantwortung der Forschungsfragen stellt die qualitative Inhaltsanalyse von 27 Experteninterviews dar (vgl. Kap. 7.2.2). Im ersten Analyseblock der EUDRS dient das 8. Kapitel der Beantwortung der ersten Forschungsfrage. Es wird der Entwicklungsprozess und die beginnende Umsetzung der EUDRS dokumentiert und die wesentlichen Inhalte sowie die Governancestruktur vorgestellt. Es folgt die Analyse des Prozesses und der Governancestruktur in Bezug auf die Beteiligung von Akteursgruppen und die Identifizierung der Schlüsselakteure der Umsetzung.

Im 9. Kapitel werden die potentiellen Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Kooperation aus Sicht der Akteure diskutiert und in Bezug auf die

Beteiligung von Akteursgruppen reflektiert. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion und der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung werden die Erwartungen an eine erfolgreiche Implementierung zusammengefasst. Dieses Kapitel dient der Beantwortung der zweiten Forschungsfrage und zeigt Perspektiven für die makroregionale Kooperation um Donauraum auf. Es folgt die Beantwortung der dritten Forschungsfrage im 10. Kapitel durch die Diskussion einer möglichen Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* auf die makroregionale Ebene. Dafür werden die Erkenntnisse aus der detaillierten Analyse der EUDRS in den vorangegangenen Kapiteln zusammengeführt und am Beispiel des Danubeparks-Projektes im 11. Kapitel illustriert. Im abschließenden Fazit wird das methodische Vorgehen reflektiert und weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt.

2 DIE MAKROREGION DONAU

Die Donauregion wird durch das Flusseinzugsgebiet und den Verlauf der Donau geprägt (vgl. Abbildung 2). Die Donau ist nach der Wolga der zweitgrößte Fluss Europas bezogen auf Länge, Wassereinzugsgebiet sowie Wassermenge. Sie verbindet einen wichtigen Wirtschaftsraum in Zentraleuropa. Im deutschen Schwarzwald entspringend verbindet die Donau auf ca. 2850 km Länge zehn Anrainerstaaten auf ihrem Weg zum Schwarzen Meer (Deutschland, Österreich, Slowakei, Ungarn, Kroatien, Serbien, Rumänien, Moldawien, Bulgarien und Ukraine). (vgl. AUßENMINISTERIUM UNGARN 2011)

Abbildung 2: Die Donau und ihre Anrainerstaaten



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von WEBSITE DANUBE RIVER

Die Makroregion Donaauraum umfasst acht EU-Länder (Deutschland, Österreich, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Bulgarien und Rumänien) sowie zwei EU-Beitrittskandidaten (Kroatien und Montenegro) und vier Drittstaaten (Serbien, Bosnien-Herzegowina, Ukraine und Moldau). Der Raum ist ein „funktioneller Raum, der durch das Flusseinzugsgebiet definiert ist“ (EK 2010b: 3). Diese Länder stellen einen gemeinsamen Wirtschaftsraum dar und haben vergleichbare Herausforderungen entlang der Donau. Mit ca. 115 Millionen Einwohnern und

„einem Fünftel der Fläche der EU ist das Gebiet von wesentlicher Bedeutung für Europa“ (EK 2010b: 3).

Abbildung 3: Der geographische Verlauf des Eisernen Vorhanges



Quelle: MAYRHOFER PETRA 2009

Der Donaauraum weist eine wechselhafte Geschichte auf, in der die Anrainerstaaten oft gegeneinander positioniert und bis 1989 noch durch den Eisernen Vorhang getrennt waren (vgl. Abbildung 3).

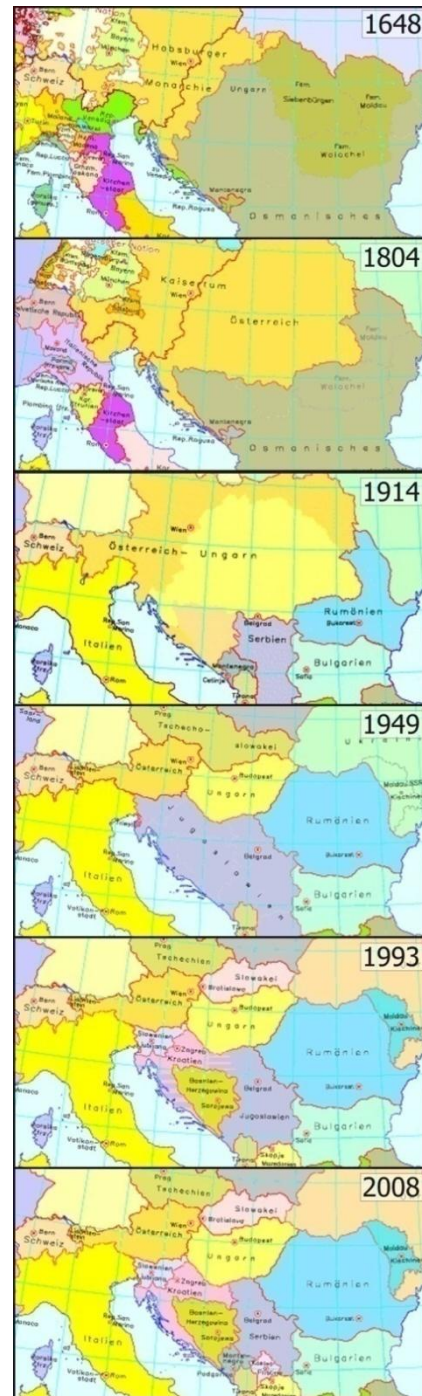
2.1 Geschichte des Donaoraumes

In der bewegten Vergangenheit des Donaoraumes haben sich die Machtverhältnisse stetig verändert (vgl. Abbildung 4). Die Entwicklung der Region wurde durch die lange Zeit schwer überwindbare naturräumliche Grenze des Eisernen Tors zwischen Rumänien und Serbien geprägt. Nach den ersten Siedlungstätigkeiten der Thraker und Stadtgründungen der Kelten wurde die Entwicklung des Raumes durch die Griechen und das Imperium Romanum geprägt. Als Wasser-Limes gewann sie Bedeutung als Grenzfluss. (vgl. ICPDR 2008: 220-241) In der Zeit des Habsburgerreiches wurde der Handelsweg Donau zunehmend wichtiger. (vgl. WEIGL 2010: 38-47)

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das damalige Reich geteilt und für die kommenden 40 Jahre durch den Eisernen Vorhang in West und Ost getrennt (vgl. Abbildung 3). Die politische Wende des Jahres 1989 war der Beginn einer erneuten Transformation und Annäherung der ehemaligen UDSSR-Staaten sowie des Balkans an Europa. Zunächst lebten die kaum vorhandenen Handelsbeziehungen auf.

Seit den 2000er Jahren wird vermehrt in den ehemaligen Ostblockstaaten investiert. (vgl. WEIGL 2010: 48) Ungarn, Tschechien, Slowakei und Polen gründeten 1991 u. a. zu Zwecken einer wirtschaftlichen Integration in die EU und Überwindung der Konflikte die Visegrád Gruppe. (vgl. WEBSITE VISEGRAD GROUP 2006) In Folge der kommunistischen Zeit und der Kriege im ehemaligen Jugoslawien gibt es nach wie vor ungeklärte Territorial- und Grenzfragen sowie Probleme bei der Behandlung von Minderheiten.¹ Diese beeinflussen die Kooperationen und bringen ein hohes Konfliktpotential mit sich, wie die massive Intervention Sloweniens 2008/2009 in die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien u. a. aufgrund einer unregelmäßigen Seegrenze zeigte. Im Februar 2002 wurde der Donaukooperationsprozess (Danube Cooperation Process - DCP) gestartet, in dessen Rahmen auf Initiative Österreichs, Rumäniens, der EK und dem Stabilitätspakt für Südosteuropa sich die genannten sowie die elf weiteren Staaten des Donaubeckens zum Ziel setzten, die Kooperation zwischen den Staaten zu optimieren. (vgl. WEBSITE STABILITY PACT). In der Folge dieser Kooperation steht die EUDRS. Sie kann einen Beitrag dazu leisten Süddeutschland, die ehemalige Habsburgermonarchie und den Balkan innerhalb der EU in regionaler Kooperation zusammenzuführen. (vgl. POSSELT 2011: 14)

Abbildung 4: Machtverhältnisse im Donaauraum aus geschichtlicher Perspektive



Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage von WEBSITE IEG 2011

¹ Als Überblick seien hier beispielhaft aufgeführt:

- Kroatien/Bosnien-Herzegowina (Gebietsansprüche gegenüber Bosnien entlang des Flusses Una sowie Probleme um den bosnischen Adria-Zugang bei der Stadt Neum)
- Kroatien/Montenegro (Grenzziehung auf der Halbinsel Prevlaka in der Bucht von Kotor)
- Kroatien/Serbien (Grenzziehung entlang der 145 km langen gemeinsamen Grenze an der Donau)
- Serbien/Kosovo (Grenze nicht vertraglich geklärt, Annäherung, aber keine Anerkennung des Staates Kosovo)
- Kosovo (internationale Präsenz festgehalten und akzeptiert, Status einer „überwachten“ Unabhängigkeit, 22 von 27 Staaten haben den Kosovo anerkannt, als einziges Balkanland von Visa-Liberalisierung ausgeklammert)
- Moldau/Transnistrien (autonomer Status der von Gagausen dominierten Region, Transnistrien betrachtet sich als unabhängiger Staat, liegt aber innerhalb der völkerrechtlich anerkannten Grenzen Moldawiens)

Für weitere Informationen vgl. DEIMEL 2010

2.2 Die Makroregion Donau und die EU

„Der Rhein ist Gründungsfluss und die Donau der Fluss der Erweiterung.“ (Beobachter 2)

Die Beziehungen der Donaumaarstaaten zur EU sind vielfältig und in unterschiedlichen Entwicklungsstadien. Das Besondere an der Zusammenarbeit im Rahmen einer durch die Europäische Kommission koordinierten makroregionalen Strategie im Donaumaar ist, dass EU-Mitglieds- und Gründungsländer sowie Beitrittskandidaten mit Drittstaaten mit und ohne Beitrittsperspektive in diesem Prozess zusammenkommen. (vgl. Anhang 1; 2)

Im Rahmen der territorialen Zusammenarbeit der Regionalpolitik gibt es verschiedene Instrumente und Finanzierungsprogramme, die die Zusammenarbeit in der Region unterstützen. Die EUDRS, so vorgesehen, wird in der Förderperiode 2007-2013 und in der Nachfolgenden durch diese Programme unterstützt. Die relevanten Programme und Projekte der Struktur- und Kohäsionspolitik der EU sind neben den der grenzüberschreitenden und interregionalen Zusammenarbeit vor allem die transnationalen Programme. Auf die Ziele der Programme wird in Kapitel 3.3 näher eingegangen. Die Programme für den Alpenraum, Zentraleuropa und Südosteuropa überschneiden sich mit der Makroregion Donau (vgl. Abbildung 2; Anhang 2). In den Jahren 2011 und 2012 finden die Verhandlungen für die Förderperiode ab 2014 plus statt. Innerhalb dieser können sich die Programmräume, aber auch der Bezug zu den makroregionalen Strategien noch ändern (vgl. Kap. 3.2). Die EU wird sich nicht nur in Bezug auf die Regelungen zur territorialen Zusammenarbeit verändern. Die Übergangsregelungen für die Beitrittsländer 2004 sind 2011 ausgelaufen, sodass nun 25 der 27 EU-Staaten einen vollständig geöffneten Arbeitsmarkt haben. Auch der Erweiterungsraum Donau ist von den Neuregelungen betroffen. (vgl. DEIMEL 2010: 137; vgl. Anhang 2) Nach wie vor steht die EU im Osten vor Erweiterungen. Im Juli 2011 gab die EU-Kommission grünes Licht für den Beitritt Kroatiens zur EU 2013. (vgl. (IDM 2011b): 5) Mit Montenegro und Serbien laufen Verhandlungen. Zudem kooperieren die Ukraine und Moldau mit der EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (vgl. DEIMEL 2010: 137). (vgl. Anhang 1)²

Die bewegte Geschichte (vgl. Kap. 2.1) und die heterogenen Beziehungen zur EU verdeutlichen den komplexen Hintergrund der Staaten im Donaumaar. Zudem beeinflussen raumprägende Faktoren die Zusammenarbeit.

² Nach Ratifizierung des Beitrittsvertrages durch alle Mitgliedsstaaten wird Kroatien voraussichtlich zum 01. Juli 2013 Mitglied der EU. Montenegro befindet sich vor dem Verhandlungsstart und ist seit Dezember 2010 offizieller Beitrittskandidat. Serbien stellte im Dezember 2010 den formalen Antrag auf einen EU-Kandidatenstatus. Die Ukraine und Moldau haben zwar Aspirationen, haben jedoch zunächst durch den Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie der östlichen Partnerschaft ein gesondertes Verhältnis zur EU. Für weitergehende Informationen s. DEIMEL 2010 Seiten 137 ff.

Die Beitrittsverhandlungen mit Serbien kommen nach Festnahme des bosnisch-serbischen Generals Ratko Mladić, der sich vor dem Kriegsverbrechertribunal wegen der Kriege 1992-1995 verantworten muss, neu in Schwung. (vgl. IDM 2011a: 9)

2.3 Vielfalt im Donaauraum

Aufgrund seiner Historie und der geographischen Gegebenheiten ist der Donaauraum geprägt durch eine ungewöhnliche Vielfalt in soziokultureller, wirtschaftlicher und naturräumlicher Hinsicht. Diese Vielfalt hat Einflüsse auf die bisher entstandenen transnationalen Kooperationen und gemeinsame Lösungsansätze. Um besser zu verstehen, ob das Instrument der MRS im Donaauraum erfolgreich sein kann, werden im Folgenden die bedeutendsten Aspekte dargelegt.

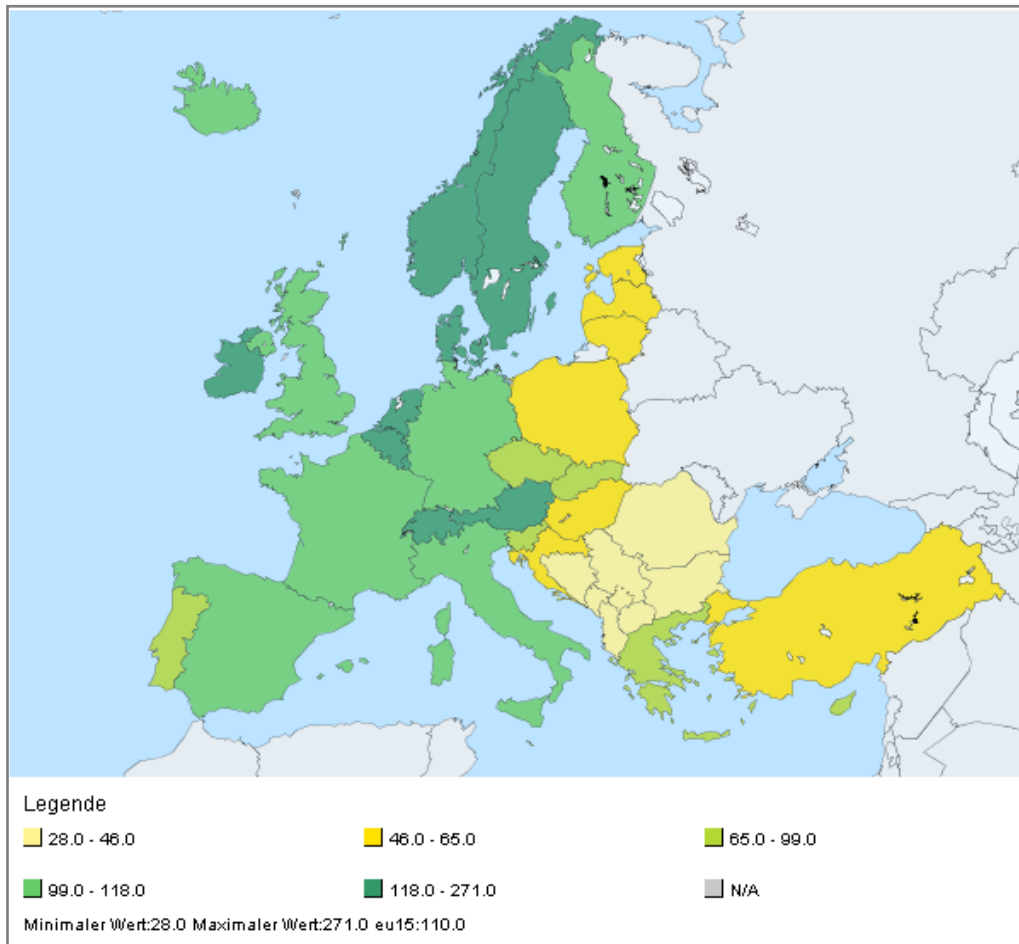
Soziokulturelle Vielfalt

Die hohe soziokulturelle Vielfalt im Donaauraum beeinflusst das Kooperationsverhalten der Akteure und ihre Interaktion aufgrund möglicher interkultureller Differenzen. Die Entwicklungen in der Region sind verbunden mit verschiedenen Sprach- und Verwaltungskulturen in den Ländern. Vereinfacht kann man zwei vorherrschende Verwaltungskulturen konstatieren, die germanische und die osteuropäische. (vgl. KNIELING und OTHENGRAFEN 2009a: 46f.) Die in den zehn Staaten wohnenden 81 Millionen Menschen verständigen sich in ca. 20 Sprachen. (vgl. ICPDR 2008) Im Donaauraum, in diesem Fall verstanden als die Flusseinzugsgebietanrainerstaaten, gibt es alleine 17 offizielle Landessprachen. Die Vielvölkerstaaten weisen bedingt durch die vielen Grenzverschiebungen ethnische Unterschiede auf. (vgl. ICPDR 2008: 213) Die unterschiedlichen Verbindungen zur EU, die geringere Erfahrung mit den EU-Förderinstrumenten und verschiedenen administrativen Vorgehensweisen mindern die Fähigkeiten der neueren Beitrittskandidaten das Geld der Förderinstrumente abzurufen und stellen eine Besonderheit für Kooperationen im Donaauraum dar.

Wirtschaftliche Vielfalt

Geprägt durch die Historie weist der Raum darüber hinaus unterschiedliche wirtschaftliche Voraussetzungen und Entwicklungsniveaus auf, welche die Möglichkeiten der Projekte und Kooperationen in der EUDRS beeinflussen. So sind in der Strategie mit Bayern, Baden-Württemberg und Österreich einige der reichsten Länder bzw. Bundesländer der EU beteiligt und mit Rumänien und Bulgarien einige der Ärmsten (vgl. Abbildung 2). Die Donau selbst ist ein wichtiger Handelsweg und als Pan-Europäischer Verkehrskorridor VII Teil der Binnenwasserstraße E 80. (vgl. ZUSER 2010: 63) Derzeit werden nur ca. 15 % der Gesamtkapazität der Donau für Schifffahrt genutzt. (vgl. ebd.: 65) Einige Engpässe erschweren den weiteren Ausbau des Schifffahrtsweges. Zudem sind Maßnahmen in Bezug auf Intermodalitäten, Modernisierung der Flotte, Infrastruktur und Humankapital notwendig. (vgl. ZUSER 2010: 69f.) Das touristische Angebot entlang der Donau reicht über die Naturparke (vgl. Kap. 11) und kulturellen Stätten weit hinaus und findet gerade in jüngerer Zeit ein erhöhtes Interesse an dem immateriellen kulturellen Erbe der Region.

Abbildung 5: BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard 2010
(Index (EU-27=100))



Quelle: WEBSITE EUROSTAT 2011

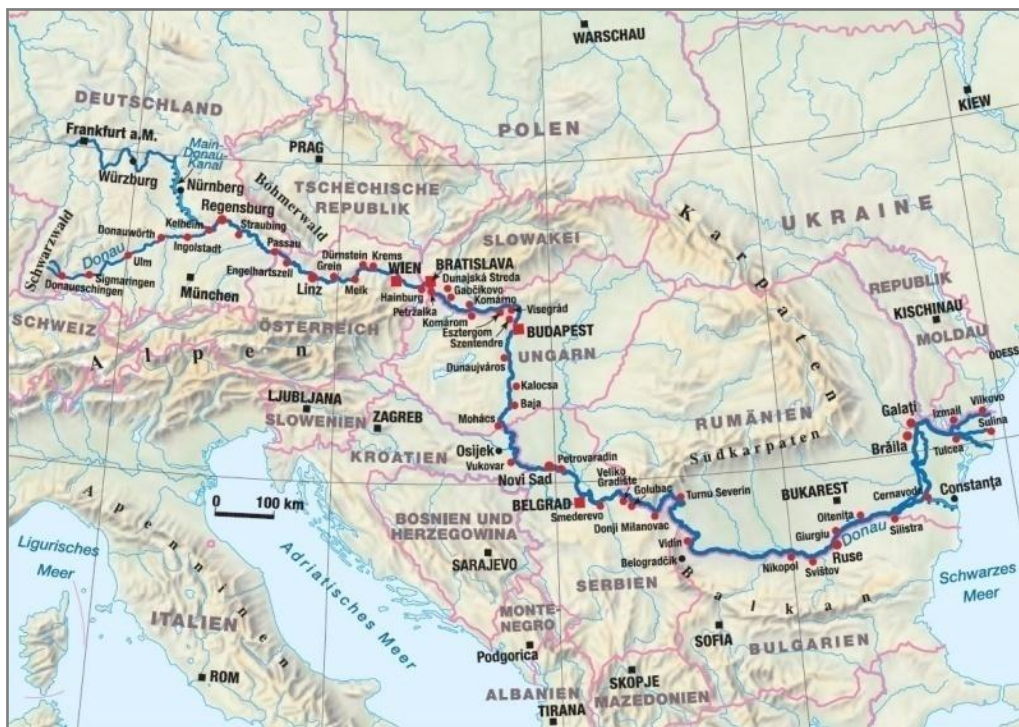
Naturräumliche Vielfalt

Die naturräumliche Vielfalt des Donauraumes prägt die Nutzungsmöglichkeiten des Raumes und ist damit entscheidend für die Nutzungskonflikte in der EUDRS, insbesondere mit den wirtschaftlichen Aktivitäten. Der Naturraum Donau umfasst einzigartige Regionen in Europa, wie z.B. den Zusammenfluss von Inn und Donau bei Passau, die Wachau oberhalb Wiens, die Donauauen, die Kazan-Schlucht beim Eisernen Tor oder auch das Donaudelta. (vgl. ICPDR 2008: 222) Das Einzugsgebiet der Donau ist im überwiegenden Teil hügelig und flach sowie zu einem Drittel gebirgig. Mit Höhen von 4000 m in den Alpen bis zur Lage auf Meeresebene an der Schwarzmeerküste setzt sich der Donauraum aus unterschiedlichen Naturräumen mit einer sehr hohen Biodiversität zusammen. Die wichtigsten zugehörigen Gebirge sind die Alpen, die Karpaten, das Balkan-Gebirge und das Dinarische Gebirge. Die wichtigsten Donauzuflüsse sind die Save, Theis, Inn, Drau, Siret und Velika Morava. Das gesamte Donaubecken entspricht mit 801.433 km² ca. 8 % der europäischen Gesamtfläche (vgl. Abbildung 22: 142). (vgl. ZUSER 2010: 72)

Die Bezeichnung der Makroregion als Donaunraum zeigt, dass die Donau nicht nur aufgrund der hohen Bedeutung für den Natur- und Wirtschaftsraum als verbindendes und identitätsstiftendes Element der Region fungiert. So ist auch die Siedlungsstruktur auffällig an der Donau orientiert. Entlang der Donau sind insgesamt sechs Millionenstädte und fast alle Hauptstädte der Anrainerstaaten angesiedelt. (vgl. Abbildung 6) Die Bedeutung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit wird durch die Grenznähe in erster Linie von Städten mittlerer Größe verstärkt. (vgl. HUBER 1998: 9) Weite Teile entlang der Donau sind jedoch ländlich geprägt. Auch heute hat die Donau eine große Bedeutung als Grenzfluss.

Zusammenfassend weist der Donaunraum in Folge der naturräumlichen Gegebenheiten und der sozioökonomischen Vielfalt eine Reihe an möglichen gemeinsamen Handlungsfeldern für die EUDRS auf. Zunächst werden die Herausforderungen für Kooperationen in diesem Raum dargestellt.

Abbildung 6: Wichtige Städte entlang der Donau



Quelle: WEBSITE DANUBE RIVER

2.4 Gemeinsame Herausforderungen sowie Kooperationsansätze im Donaoraum

Die Diversität des Donaoraumes in sozioökonomischer und politischer Hinsicht sowie die bestehenden Spannungen zwischen den Ländern aufgrund der bewegten Geschichte des Donaoraumes stellen wichtige Herausforderungen für jegliche Kooperationsansätze zwischen den Staaten dar. Die unterschiedlichen Verwaltungs- und Sprachkulturen sowie die heterogenen Vorstellungen zur Lösung der Nutzungskonflikte sind Hindernisse für erfolgreiche Kooperationen. Die Donau stellt das identitätsstiftende Element der Region dar, welches geschichtlich die Region verbunden hat. Die geschichtliche Funktion des Flusses als naturräumliche und administrative Grenze ist auch heute noch präsent. Durch u. a. den Bau einer zweiten Brücke zwischen Bulgarien und Rumänien sowie einer intensivierten Zusammenarbeit entlang der und über die Donau soll diese vermindert werden. Die Hoffnung der bi- und multilateralen Annäherung durch die Donaoraumstrategie wurde durch das Anrainerstaatenforum 2010 bestärkt, „im Rahmen dessen Rumänien und die Republik Moldau in Bukarest einen Vertrag über die Zusammenarbeit an der Grenze unterzeichnet haben“ (DEIMEL 2010: 152). Für Kooperationen im Donaoraum ist es eine Herausforderung, dass die Donauanrainerstaaten unterschiedliche EU-Status haben (vgl. Anhang 1). Dies äußert sich einerseits in unterschiedlichen Standards und andererseits in Komplikationen in der gemeinsamen Finanzierung von Umsetzungsaktivitäten. In der europäischen territorialen Zusammenarbeit gibt es kein Programm, das den gesamten Donaoraum umfasst, so dass zur Finanzierung der EUDRS verschiedene Finanzierungsquellen verbunden werden müssen (vgl. Anhang 2). Durch die bestehenden EU-Programme, welche in Kapitel 3.1.2 näher erläutert werden, entsteht eine Finanzierungslücke an der mittleren Donau (Kroatien, Serbien). Die Nutzungskonflikte zwischen der Schifffahrt und dem Umweltschutz stehen in vielen Diskussionen zum Donaoraum im Vordergrund. (vgl. ZUSER 2010: 72) Im Gegensatz dazu sind die Möglichkeiten der Schifffahrt nicht ausgeschöpft, auch da Eingriffe in den Naturhaushalt notwendig wären.

In der EU-Donaoraumstrategie werden die wichtigsten Herausforderungen in

- der Mobilität des transeuropäischen Verkehrsnetz Korridors,
- der Energieversorgung aufgrund von Abhängigkeit und zersplitterten Märkten,
- Umwelt und der Verschmutzung der Donau,
- Risiken der Überschwemmungen, Dürren oder Umweltverschmutzung,
- sozioökonomische Faktoren wie Bildung, Kooperationsmöglichkeiten und Wirtschaftsleistung
- sowie in Sicherheit und Kriminalität

gesehen. (vgl. EK 2010b)

Der Donaoraum kann aber trotz der schwierigen Geschichte und Teilung auf vielfältige Kooperationen und Gremien zurückgreifen, die sowohl in verschiedenen

Politikfeldern als auch institutionellen Kontexten bereits eine langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit haben. (vgl. Anhang 3) Viele dieser Kooperationsansätze gründeten sich nach dem Fall des Eisernen Vorhanges. Aufbauend auf diesen Erfahrungen und bestehenden Institutionen kann die makroregionale Strategie dazu beitragen die Herausforderungen des Raumes zwischen den Staaten gemeinsam anzunehmen und so im Rahmen der Strategie neue Lösungsmöglichkeiten und Initiativen zu entwickeln. Die Vorstellung des Raumes sowie die Kenntnis der gemeinsamen Herausforderungen dienen als Grundlage zur Reflektion der durch die Akteure empfundenen Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Strategie und die Möglichkeiten der Strategie zu einer erfolgreichen Umsetzung. Zunächst wird das Instrument MRS im Kontext der europäischen Raumentwicklungspolitik vorgestellt (vgl. Kap. 3) um dann dieses Instrument und seine Umsetzung im Donaauraum mit Bezug auf die theoretischen Konzepte (vgl. Kap. 4, 5) zu reflektieren (vgl. Kap. 9.3, 10).

3 EUROPÄISCHE RAUMENTWICKLUNGSPOLITIK UND MAKROREGIONALE STRATEGIEN

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Auseinandersetzung mit einem neuen raumentwicklungspolitischen Konzept auf europäischer Ebene. Die Darstellung der Besonderheiten des Donauraumes diente dazu, in der Analyse des Instrumentes der MRS zwischen den Besonderheiten in Folge des Untersuchungsraumes und denen des Konzeptes unterscheiden zu können. Da makroregionale Strategien ein neues Phänomen sind werden sie zunächst in den Kontext der europäischen Raumentwicklungspolitik, den rechtlichen Rahmen und der Regionalpolitik eingeordnet (vgl. Kap. 3.1). Da MRS bereits in ihrem Namen den strategischen Charakter aufweisen, wird ihre Entstehung vor dem Hintergrund des zugrundeliegenden Strategieverständnis und bisherigen europäischen strategischen Kooperationen dokumentiert (vgl. Kap. 3.2). Aufbauend auf diesen Kenntnissen werden in Kapitel 3.3 Makroregionen, das Ursprünge und Konzept der MRS, die Governancestruktur sowie die Mehrwerte und Herausforderungen dieser Form der Zusammenarbeit präsentiert. Diese Darstellung der Grundlagen zu MRS dienen einerseits dazu die EUDRS zu analysieren, andererseits dazu die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* zu untersuchen.

3.1 Europäische Raumentwicklungspolitik

3.1.1 Entwicklung eines Europäischen Raumbewusstsein und rechtliche Rahmenbedingungen als Voraussetzung für makroregionale Kooperationen

Das Territorium der Europäischen Gemeinschaft wird im Laufe seiner Geschichte zunehmend zu einem eigenen Politikfeld und nicht mehr nur als die Summe der Gebiete der Mitgliedsstaaten begriffen. (vgl. RITTER 2009: 13) Das steigende Raumbewusstsein in der EU wurde mit der Wende 1989 durch ein „raumstrategisches Integrationsdenken“ verstärkt (BATTIS und KERSTEN 2009: 4). Dieses prägt das Vorgehen der EU auch im Erweiterungsraum Donau. Die raumbeeinflussenden Planungen lassen sich in Fachplanungen und räumliche Gesamtplanung unterscheiden. Im System der EU nehmen die raumbedeutsamen sektoralen Planungen eine mächtige Position ein. Im Gegensatz dazu dienen bisherige europäische Gesamtplanungen, wie z. B. das Europäische

Raumentwicklungskonzept 1999 (EUREK), die Territoriale Agenda der EU 2007 (TAEU) oder die Territoriale Agenda 2020 (TAEU 2020) aus dem Jahr 2011 der strategischen Orientierung. (vgl. RITTER und FÜRST 2009: 14-17)

Das europäische Raumbewusstsein ist Folge des strategischen Grundkonzeptes „über eine räumlich kohärente Koordination der Gemeinschaftspolitiken die europäische Integration zu fördern“ (BATTIS und KERSTEN 2009: 5). Battis und Kersten zeigen auf, dass die europäische Raumentwicklung als *European Territorial Governance* verstanden wird, welche sich im Recht und in der Politik des territorialen Zusammenhalts der EU ausdifferenziert. (vgl. BATTIS und KERSTEN 2009: 5f.) Im Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft und mit diesem ist der territoriale Zusammenhalt ausdrückliches Ziel der EU geworden (vgl. KERSTEN 2010: 201): „Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“³ (Artikel 3. Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union EU 2010). Nach Artikel 4 Abs. 2c) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fällt dies unter den Bereich der geteilten Zuständigkeiten. Für Kersten gibt es in der TAEU drei Dimensionen der territorialen Kohäsionspolitik: territoriale Governance, territoriale Integration sowie territorialer Ausgleich. Zusammenfassend kann die europäische Raumentwicklungspolitik als normativ und arbeitsteilig beschrieben werden, ohne dass sich eine Gemeinschaftskompetenz für die europäische Gesamtraumentwicklung ableiten ließe. (BATTIS und KERSTEN 2009: 12) Raumentwicklungspolitik wird daher neben den raumbedeutsamen Sektorplanungen durch informale strategische Prozesse gesamträumlich gestaltet. In Kapitel 3.3 wird gezeigt, dass makroregionale Strategien strategische Elemente der gesamträumlichen Entwicklung mit fachpolitischen Zielen verbinden.

3.1.2 Territoriale Kohäsion und die Regionalpolitik der EU als Voraussetzung für die makroregionale Kooperationen

Zentral für das Verständnis europäischer räumlicher Zusammenarbeit zeigt sich der Begriff der territorialen Kohäsion. Ziel des territorialen Zusammenhaltes ist es die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und eine den räumlichen Gegebenheiten entsprechende optimale Nutzung zu ermöglichen. (vgl. EK: 3) Andreas Faludi leitet das Konzept historisch her und definiert territoriale Kohäsion wie folgt:

“Territorial Cohesion refers to a situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints

³ Im Artikel 174 der AEUV werden die Ziele der Kohäsionspolitik näher definiert: „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[...].“ EU 2010

there, now and in the future. Territorial Cohesion policy refers to measures promoting good territorial governance with the aim of achieving coherence as described. European territorial cohesion policy more in particular refers to such measures taken by EU institutions.”(FALUDI 2009: 24)

Demnach ist das Ziel der territorialen Kohäsion eng verbunden mit dem Konvergenzziel die Regionen in Wirtschaftskraft und Wohlstand anzugleichen. In den vergangenen Jahren war eine konvergierende Entwicklung der Einkommen der EU-Staaten bei gleichzeitiger Zunahme der regionalen Divergenzen innerhalb der Staaten zu beobachten. (vgl. KARL 2006) Mit den Zielen der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion wurde 1986 die Regionalpolitik eingeführt. Die Einführung des Subsidiaritätsprinzips 1991 und die Gründung des Ausschusses der Regionen (AdR) 1994 waren weitere wichtige Meilensteine für die heutige Regionalpolitik. (vgl. RITTER 2009: 143f.) Die europäische Kohäsions- und Strukturpolitik unterliegt entweder dem Effizienzziel oder dem Ausgleichsziel. (vgl. LAMMERS 2006: 254)

In der aktuellen Förderperiode legt die Verordnung den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfonds fest. Die Mittelausstattung entspricht mit 308 Milliarden Euro etwa einem Drittel des Gemeinschaftshaushaltes der EU. Die drei Ziele der Regionalpolitik Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie Territoriale Zusammenarbeit ersetzen die Ziele 1, 2 und 3 der vorangegangenen Förderperiode. (vgl. WEBSITE EU) Im Rahmen des Ziels der territorialen Zusammenarbeit wird die grenzübergreifende, die transnationale und die interregionale Zusammenarbeit mit ca. 2 % des Gesamtbetrages gefördert. (vgl. RITTER 2009, S. 144: 144) Mit der Regionalisierung der Strukturpolitik etabliert sich die Kohäsionspolitik immer mehr als Bindeglied zwischen Regional- und Raumordnungspolitik und den Strukturprogrammen. Die EU wird auch in Verbindung mit dem veränderten Raumbewusstsein vermehrt als raumpolitischer Akteur wahrgenommen.

Territoriale Kohäsion, Regionalpolitik und makroregionale Strategien

Territoriale Kohäsion wird durch die Regionalpolitik umgesetzt und durch das europäische Raumbewusstsein geprägt. Dem Grünbuch zur territorialen Kohäsion zur Folge beinhaltet das Streben nach territorialem Zusammenhalt die Koordinierung der Politik in Großräumen. Als Beispiel wird die Ostseeregion, die erste Makroregion, genannt. Makroregionen wird ein direkter Beitrag zur territorialen Kohäsion zugesprochen. Desweiteren wird die mögliche Kooperation über die Grenzen des EU-Territoriums in Makroregionen angesprochen. Explizit wird die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Beitrittsländern erwähnt, da diese mit den „gültigen Rahmenbedingungen und Vorgaben der Raumentwicklung vertraut“ werden (EK 2008: 3). MRS, deren strategischer Charakter bereits im Namen enthalten ist, sind ein weiteres Element in der Entwicklung strategischer Kooperationen zur Koordinierung von Politikbereichen mit räumlichen Auswirkungen. Sie beziehen sich auf Teilräume der EU, zeigen konkrete Handlungsfelder sowie Ziele auf und haben Auswirkungen auf die Raumnutzung.

Die in der Förderperiode 2007-2013 entstandenen „neue[n], auf makroregionale Herausforderungen zugeschnittenen Formen der territorialen Zusammenarbeit“ haben ihren Niederschlag in den Vorschlägen für eine Verordnung zur Unterstützung des Zieles der Europäischen territorialen Zusammenarbeit im Rahmen der geplanten Fortführung des EFRE gefunden (vgl. EK 2011a: 6f., 11f.). So ist „explizit vorgesehen, dass auch die Entwicklung und Durchführung von makroregionalen Strategien und bestimmten Meeresbecken betreffenden Programmen [...] im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit unterstützt werden können.“ (vgl. ebd.: 8) Die Zahl der durchgeführten Projekte der Kooperationsprogramme als Beitrag der Interventionen zu MRS und Strategien für Meeresbecken ist Bestandteil der Indikatorenliste. (vgl. ebd.: 40) Um MRS und ihren möglichen zukünftigen Beitrag zur europäischen Raumentwicklung zu verstehen, werden sie zunächst in den Kontext der strategischen Planung eingeordnet.

3.2 Strategische Planung in Europa

Makroregionale Strategien sind strategische Prozesse, in denen durch kollektives Lernen graduell eine gemeinsame Vorgehensweise entsteht und Ziele festgelegt werden. Seit den 80er und 90er Jahren haben strategische Elemente mit dem *collaborative* oder *communicative turn* der Planung vermehrt Eingang in diese gefunden. (vgl. Wiechmann 2010) In der Forschung zur strategischen Planung gibt es unterschiedliche Strategieverständnisse. Thorsten Wiechmann definiert Strategie im Allgemeinen als einen Kurs „[...] der eingeschlagen wird, um fundamentale Ziele zu erreichen“. (WIECHMANN 2008: 3) Er unterscheidet weiterhin zwischen beabsichtigten Strategien, deren Realisierung ein Plan unterliegt, und emergenten Strategien. Letztere unterliegen dem Strategieverständnis nach Mintzberg, wonach die Strategie infolge einer Reihe an Entscheidungen entsteht. (vgl. ebd.: 27) Diese Unterscheidung geht einher mit einem linearen und adaptiven Strategieentwicklungsprozess.⁴ MRS können dem adaptiven Strategiemodell zugeordnet werden, da sie unvollständig sind, Handlungen gemeinsam entdeckt werden und die Akteure begrenzt rational agieren. Auch bei adaptiver Strategieentwicklung wird nicht immer von einem rein zufälligen Zusammentreffen der Akteure und die sich daraus ergebenden Muster ausgegangen, sondern aktives Handeln angenommen. (vgl. WIECHMANN 2008: 29) Strategische Planung wird folglich in Verbindung mit Prozessen diskutiert:

„Strategic planning is as much about process, institutional design, and mobilization as about the development of substantive theories.“ (ALBRECHTS 2004: 748)

⁴ Wiechmann unterscheidet zwischen dem linearen und adaptiven Strategiemodell. Es gibt kein klares Leitbild für die Makroregion, für dessen Erreichen die Entscheidungen für Aktionen getroffen werden. In der Strategie werden im Prozess abstrakte Ziele formuliert, daher unterliegen sie nicht dem linearen Strategiemodell. Dieses wird daher hier nicht ausschöpfend dargestellt. Weitere Informationen finden sich in WIECHMANN und HUTTER 2008, S. 103

Makroregionale Strategien befinden sich in der Entstehung und unterliegen dem prozessualen Verständnis strategischer Planung. Kennzeichen der strategischen Planung sind die steuernde Funktion für eine langfristige Entwicklungs- und Handlungsperspektive, die Prozess- und Umsetzungsorientierung sowie die Berücksichtigung der bestehenden Instrumente. (vgl. (ARL 2011): 3-6) Diese Kennzeichen stellen auch den wesentlichen Unterschied zu einer projektorientierten Planung wie in der Regionalpolitik dar, in welcher die Themenauswahl weniger vielfältig ist und der Prozess, Zeiträume sowie beteiligte Akteure festgelegter sind. (WIECHMANN 2008: 25)

Für Patsy Healey ist strategische Planung weniger eine Frage des Managements als ein Governancestyle. (FRIEDMANN 2004: 51; HEALEY 2006) Der Aufbau von Kooperationen erfährt nach Healey durch die sanfte Infrastruktur der Umsetzungspraxis von Strategien und die harte Infrastruktur der Regeln und Ressourcen des Politiksystems einen Rahmen und bestimmt so den Governancestyle. (HEALEY 1997: 6) In Governanceprozessen ist der Umgang mit Hierarchien von Bedeutung. In makroregionalen Kooperationen, so die Vermutung in dieser Arbeit, könnte ein heterarchisches Verhältnis der Akteure positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit haben und einen Mehrwert darstellen. Die Handlungsorientierung der Akteure steht in einem strategischen Prozess nicht notwendigerweise zu Beginn fest. Nach der Theorie des kommunikativen Handelns nach Habermas werden diese durch die Interaktion diskursiv beeinflusst und führen dann zu einem aktiven Handeln nach dem adaptiven Strategiemodell. Auf diesem aufbauend entwirft Healy das Modell der kommunikativ-kooperativen Planung, welche viele Eigenschaften und Herausforderungen mit Governanceprozessen teilt und den *communicative turn* in der Planung begründet. (vgl. HEALEY 1997; Kap. 4.1). Das Ergebnis des Prozesses wird Habermas und Healey folgend durch die harte Infrastruktur, die Kommunikationsform sowie durch die Beziehungen der Akteure zueinander beeinflusst. Folglich sind makroregionale Strategien in ihren Arrangements kommunikativ-kooperative Planungen. Im Kontext makroregionaler Strategien ist außerdem zu beachten, ob entgegen dem heterarchischen Idealbild von Kooperationen und der durch Konsens, Offenheit und Vielfalt entstandenen Strategien, hierarchische Beziehungen zwischen den Akteuren bestehen. Die Einigung für ein gemeinsames strategisches Vorgehen kommt ggf. aufgrund der verschiedenen konkurrierenden Interessen nur auf einem kleinen gemeinsamen Nenner zu Stande.

Governanceprozesse neigen zur Institutionalisierung und der Herausbildung formaler Arrangements. Die Governancediskussion (vgl. Kap. 4.1) entstammt der Institutionenökonomie. In der Institutionentheorie werden Institutionen definiert als dauerhafte menschliche Beziehungen, die sozialen Verhaltensmustern- und regeln folgen. (vgl. FALUDI und SALET 2000: 7; MAYNTZ und SCHARPF 1995: 40) Institutionen

sind folglich keine Organisationen. Steuerungsprozesse tendieren zur Institutionalisierung neuer Kooperationsformen.⁵ (FALUDI und SALET 2000: 7) Makroregionale Strategien und die Beziehung der Akteure untereinander könnten sich folglich institutionalisieren und damit die Beziehungen der Akteure im Raum verändern und gezielt verstärken. Desweiteren zeigen makroregionale Strategien einen interaktiven Charakter auf. Akteure verschiedener organisationaler Hintergründe initiieren den Prozess und treffen in diesem aufeinander.

Strategische Planung für funktionale Räume

MRS lassen sich zusammenfassend in den Kontext der strategischen Planung einordnen, da in ihnen abstrakte Ziele für eine gemeinsame Zukunft entwickelt werden und durch bestehende Instrumente umgesetzt werden. Der Raumbezug der strategischen Planung ist nicht nur für die Einbindung und das Engagement der Akteure interessant. Ebenfalls gibt die Beantwortung der Frage, in welchen und für welche Räume Strategien entwickelt werden, Hinweise auf Ziele des Prozesses und Interessen der Akteure. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2011: 4) betont die Ausrichtung strategischer Prozesse an funktionalen Räumen über die engen administrativen Grenzen hinweg.

Strategische Planung in europäischen Teilräumen

Wie im Kapitel 3.1.2 gezeigt gab es im Rahmen der europäischen Integration verschiedene raumbedeutsame Kooperationen, die strategische Komponenten aufweisen. So hat das EUREK einen informellen Charakter, innerhalb dessen die Dimension des Raumes in die übergeordnete Politik einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung einbezogen wird. Vermittelt wird eine Vision für die Raumentwicklung. Die Debatte um die künftige Raumentwicklung wurde in der TAEU fortgeführt. Letztere sowie die TAEU 2020 zeigen Leitlinien der Entwicklung auf und stellen ein Dach für die EU-Programme dar. Sie sind in einem kooperativ-kommunikativen Prozess entstanden, der von der Interaktion der Akteure abhängt. In der TAEU 2020 finden die Makroregionen als Interaktionsraum Berücksichtigung. Durch die INTERREG II C Programme sind im Rahmen der transnationalen Kooperationsräume ebenfalls Visionen für Großräume der EU entstanden. In diesen Kooperationsräumen gibt es zudem themenbezogene strategische Ausrichtungen.⁶ Insgesamt kann die Kohäsions- und Strukturpolitik in den Kontext der strategischen Planung eingeordnet werden. Die Raumentwicklung der EU wird durch die Sektorpolitiken, die räumlichen Politiken und informelle Kooperationen im Rahmen des Mehrebenensystems der EU gestaltet. In diesem lassen sich die Makroregionen auf eine Ebene zwischen den Nationalstaaten und der EU einordnen (vgl. Kap. 3.3).

⁵ Die Verwendung des Begriffes Institutionalisierung von Governanceprozessen und Institution ist in dieser Arbeit zu unterscheiden von der Verwendung des Begriffes einer Europäischen Institution als einer bestehenden Organisation. Die feststehende Begrifflichkeit Europäische Institution als einer Organisation sei hier abgegrenzt zu dem Institutionsverständnis nach Mayntz und Faludi.

⁶ weitere Informationen in KURNOL 2005

3.3 Makroregionen und makroregionale Strategien

Da MRS eine neue Entwicklung darstellen, wird die bestehende Literatur zu den Wurzeln des makroregionalen Konzeptes und der Entstehung der Strategien zusammengeführt (vgl. Kap. 3.3.1). In diesem Abschnitt werden die Informationen für MRS im Allgemeinen zusammengetragen. Für die Analyse des Entstehungsprozesses und der Akteursgruppenbeteiligung sowie den Umsetzungsmöglichkeiten der EUDRS wird die Governancestruktur der beiden bisherigen MRS erarbeitet (vgl. Kap. 3.3.2). Da keine schriftliche Zusammenfassung der Governancestrukturen von MRS vorliegt, werden in Kapitel 3.3.2 die Gesamtheit der bestehenden Quellen aus den Interviews, Präsentationen im Rahmen des Konsultationsprozesses, Beschlüssen, Darstellung in Strategiedokumenten und Vorträgen interpretativ zusammengeführt. Im abschließenden Unterkapitel 3.3.3 werden die in der Literatur aufgeführten potentiellen Mehrwerte und Herausforderungen des makroregionalen Konzeptes diskutiert. Diese werden in der Analyse mit den durch Akteure empfundenen Aussagen reflektiert.

3.3.1 Ursprünge und Konzept der makroregionalen Strategien

Einführung und Definitionsversuch

Mit der Ostseestrategie (EUSBSR) wurde im Oktober 2009 die erste makroregionale Strategie der EU verabschiedet.⁷ (vgl. ER 2009b: 11) Dieses neue Konzept wurde 2009 durch den Interimskommissar Pawel Samecki in einem Diskussionspapier zum ersten Mal vorgestellt. Die Aufforderung an die Kommission zur Erarbeitung einer zweiten makroregionalen Strategie für den Donauroum (EUDRS) hatte der Europäische Rat im Juni 2009 ausgesprochen.⁸ (vgl. ER 2009a: 13)

Ohne eine Standarddefinition zu geben, werden Makroregionen allgemein bezeichnet 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).⁹ Diese weite Definition gibt keine Vorgaben bezüglich der Anzahl an zu beteiligenden Staaten noch zu der umsetzenden Ebene. Jedoch bringen Makroregionen verschiedene Regionen aus verschiedenen Ländern zusammen,

⁷ Die erste Annahme einer MRS erging am 18./19. Juni im Rahmen der Tagung des Europäischen Rates: „Der Europäische Rat nimmt die EU-Strategie für den Ostseeraum an und billigt die Schlussfolgerungen des Rates zu diesem Thema (Dok. 13744/09). Diese Strategie bildet einen integrierten Rahmen für die Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen, wie z.B. der drängenden Umweltprobleme im Ostseeraum, und für einen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg der Region und zu ihrem sozialen und territorialen Zusammenhalt sowie zur Wettbewerbsfähigkeit der EU.“ (Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Juni 2009, Paragraph IV, Art. 35, 36; 2009)

⁸ Zeitgleich regt der Europäische Rat zur Erstellung der Donaustrategie auf: „Der Europäische Rat ruft dazu auf, die Beratungen über die Mitteilung der Kommission zum Ostseeraum rasch voranzubringen, damit er auf seiner Tagung im Oktober 2009 eine Strategie für den Ostseeraum annehmen kann. In diesem Zusammenhang begrüßt der Europäische Rat den Verbundplan für den baltischen Energiemarkt als einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Energieversorgungssicherheit der Union. Er ersucht ferner die Kommission, bis Ende 2010 eine EU-Strategie für den Donauroum vorzulegen.“ (Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Juni 2009, Art. 34; 2009)

⁹ Ähnlich interpretiert Schymik die Definition der Europäischen Kommission auf dieser Grundlage: „Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen.“ (Schymik 2011: 8)

wobei die Anzahl der beteiligten Länder geringer als die EU als Ganzes sein sollte. (vgl. SAMECKI 2009: 1) Diese Definition beinhaltet eine territoriale und eine funktionale Komponente. (vgl. SCHYMIK 2011: 8; DÜHR 2011: 3) Die territoriale Dimension impliziert die Verbindung von Mitgliedsstaaten oder subnationalen Gebietskörperschaften. Makroregionen haben eine transnationale Komponente, die sich nicht an nationalen oder administrativen Grenzen orientieren soll. Dass Grenzen von Makroregionen flexibel bleiben sollen, wird durch den funktionalen Aspekt der Definition impliziert. Je nach Politikbereich und funktionalem Zusammenhang kann der Kooperationsraum innerhalb einer Strategie variabel sein. Diese Flexibilität drückt sich in einem in erster Linie an einem naturräumlichen System orientierten Verständnis aus. Sowohl die Ostsee als auch die Donau sind Ökosysteme, die nicht nur für die inhaltliche Ausrichtung der Strategie entscheidend sind, sondern auch die beteiligten Staaten determinieren. In den Modellregionen Donau und Ostsee ist das verbindende Element das Wasser. In diesem Zusammenhang erfordern beispielsweise die funktionalen Verflechtungen Umweltschutz oder Schifffahrt eine Zusammenarbeit über nationale Grenzen hinweg. Der funktionale Ansatz setzt voraus, dass die Notwendigkeit der Zusammenarbeit aus den gemeinsamen Herausforderungen resultiert. (vgl. SCHYMIK 2011: 8; DÜHR 2011: 6; STOCCHIERO 2010: 5) Samecki unterscheidet zwei mögliche Typen von Makroregionen. Ersterer bezieht sich auf gemeinsame Herausforderungen, während sich die Zusammenarbeit im zweiten Typ durch den Wunsch gemeinsam Strategien zu entwickeln begründet. Auf die limitierten Ressourcen der Kommission hinweisend wird ersteren zum jetzigen Zeitpunkt der Vorzug gegeben. (vgl. SAMECKI 2009: 2; GÖRMAR 2010: 583)

Die vorgestellte allgemeine Definition gibt Hinweise darauf, was eine Makroregion ist. Der Begriffsteil Region kann von der Beschreibung einer administrativen Einheit bis hin zu einem funktionalen Raum viele Bedeutungen implizieren. Ebenfalls kann sich die Bezeichnung auf eine physisch-räumliche Einheit beziehen. Regionen können auch als das Ergebnis von Interaktionen verstanden werden (vgl. Kap. 5). Nach Dubois et al. hat der Begriff der Makroregionen seine Wurzeln in internationalen Beziehungen. Makroregionen werden als Gruppierung von administrativen Einheiten aufgefasst, die sowohl geographisch durch verbindende Elemente in Beziehung stehen als auch eine funktionale Beziehung haben. Transnationale Kooperationen in diesen Räumen werden durch geographische Nähe, gemeinsame Charakteristiken oder eine homogene Struktur erforderlich. Das makroregionale Konzept der EU baut auf einem funktionalen Regionsverständnis auf und verbindet administrative Einheiten in der Kooperation. Daher ist unter anderem die Untersuchung von MRS als *soft spaces* von Interesse. (vgl. DUBOIS et al. 2009: 17-20)

Wurzeln der makroregionalen Kooperation

MRS stehen in der Folge anderer staatenübergreifender Kooperationen und werden mit diesen umgesetzt. Die EU selbst ist als Form der transnationalen

Zusammenarbeit, entstanden aus der Kooperation weniger Staaten für zunächst friedenspolitische Zwecke. Das Ziel einer europäischen Integration wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jh. immer wichtiger. Mit der Lissabon-, Europa 2020- und der Göteborg-Strategie sind gesamteuropäische Strategien entstanden, zu denen die MRS heute einen Beitrag leisten. Während in den 70er Jahren noch die Lösung von Umweltproblemen im Vordergrund stand, wie z. B. in der Arbeitsgemeinschaft Alpenraum, kamen in den 80er und 90er Jahren die ersten Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung auf. Der Beginn der Diskussionen um Makroregionen wird assoziiert mit dem auf dem Dokument „Europa 2000“ (1991) aufbauenden „Europa 2000+“ (1994), welches den Zusammenschluss von europäischen Teilräumen zu Fördergebieten vorbereitete sowie Entwicklungsszenarien für transnationale Programme präsentierte. Der informelle Rat der für Raumordnung zuständigen Minister verabschiedete 1999 das EUREK und 2000 die „CEMAT-Leitlinien“¹⁰ (vgl. Kap. 3.1.2). Weitere Dokumente mit strategischem Charakter sind die beiden Territorialen Agenden. Neben den gesamteuropäischen Initiativen wurde die transnationale Zusammenarbeit in Teilräumen der EU zunehmend wichtiger. Im Rahmen von INTERREG II C wurde 1997 die Förderschiene der transnationalen Kooperation aufgelegt. Die INTERREG-Förderräume stellen Einheiten zur Administration von Kooperationsprojekten, also zur Organisation der Verteilung von Geldern aus dem EFRE dar. Für die INTERREG-Räume wurden Visionen entwickelt (z. B.: Vision Planet, VASAB), welche als Vorläufer der MRS gesehen werden. (vgl. DUBOIS et al. 2009: 13–15; DÜHR et al. 2010: 191–209; GÖRMAR 2010: 578–583) Aktuell werden MRS in enger Verbindung mit diesen Programmen diskutiert. Neben den durch die EU koordinierten Prozessen gibt es weitere politische Initiativen mit strategischer Ausrichtung wie z. B. den DCP, in welchem sich die Außenminister regelmäßig trafen. Die Erwartungen an die makroregionale Strategie und die Herausforderungen, die für ihre Umsetzung durch die Akteure gesehen werden, sind eng mit den Erfahrungen im Rahmen dieser Kooperation verbunden.

Entstehung von makroregionalen Strategien

Die stagnierende Zusammenarbeit im Ostseeraum infolge der veränderten geopolitischen Konfiguration durch die EU-Erweiterungen 2004 und die gemeinsame Herausforderung der Eutrophierung der Ostsee lösten den Vorstoß der interfraktionellen Arbeitsgruppe für die Ostseeregion des Europäischen Parlaments (EP) aus. Gemeinsam mit der schwedischen Regierung, dem Nordischen Rat und dem Rat der Ostseestaaten, griff die Arbeitsgruppe die Idee zur Entwicklung einer strategischen Zusammenarbeit in der Entschließung zur Nördlichen Dimension auf. (vgl. SCHYMIK 2011: 11; FALUDI 2010a: 167) Das EP beauftragte 2007 die

¹⁰ Die CEMAT Leitlinien, die "Leitlinien für eine nachhaltige räumliche Entwicklung auf dem europäischen Kontinent", verbinden die globalen Zielsetzungen der UN – Kommission für nachhaltige Entwicklung mit dem EUREK. (vgl. BMVBS 2011) CEMAT steht für „Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire“.

Generaldirektion Regionalpolitik (DG Regio) der Kommission die Strategie vorzubereiten. (vgl. SCHYMIK 2011: 12) Die Kommission entwickelte innerhalb von nur 18 Monaten ein Konzept, das auf andere Regionen übertragbar war und den Namen „Makroregion“ bekam. (vgl. SCHYMIK 2011: 12) Das EP erkennt in der Entschließung zur EUDRS 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“ (EP 2010b: C) bezeichnet. Mit der EUDRS wurde somit die zweite makroregionale Strategie eingeführt, deren Erstellung in Kapitel 8.1 detailliert vorgestellt wird. Die Kommissarin Danuta Hübner forderte auf Initiative der Regierungen Rumäniens, Österreichs, Serbiens und der Landesregierung Baden-Württembergs die EUDRS. (vgl. SCHYMIK 2011: 12) Der Europäische Rat (ER) 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. (vgl. ER 2011a: 13) Die Begrifflichkeit „Makroregion“ ist innerhalb Europas geprägt und konzeptionell belegt durch diese neuen Entwicklungen. (vgl. DUBOIS et al. 2009: 17ff.)

Konzept und Ziele der makroregionalen Kooperation

MRS sind ein auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnittenes Instrument, das verschiedene Sektoren und Politiken in einer Strategie integriert. Das Konzept der makroregionalen Strategien wird in verschiedenen europäischen Politikdokumenten vor allem unter Aspekten ihres Beitrages zum Ziel der territorialen Kohäsion sowie der Koordinierung von Politiken aufgegriffen (vgl. Kap. 3.1.2). Ebenso baut ihr Ansatz auf den Grundsätzen der europäischen Politik auf und dient der Verwirklichung der Ziele der EU. Aufbauend auf der umfassenden Analyse von Dubois et al. (2009) werde die Bezüge hier kurz zusammengefasst. MRS sind ein Beitrag zur *territorial governance* und folgen den Grundsätzen der *good governance* (vgl. Kap. 4.1).

Dem übergeordneten Prinzip der Subsidiarität folgend könnte die Verbindung der verschiedenen Ebenen, Netzwerke und Institutionen durch MRS gestärkt werden. (vgl. EK 2001: 2001; Kap. 3.1.2) In *The Territorial State and Perspectives of the EU* (2005) kommt der Begriff Makroregionen mit Hinweis auf die gemeinsamen Eigenschaften von Regionen vor, deren territoriales Kapital herausgestellt werden soll. (vgl. EU 2005) Die TA 2007 verweist auf die Notwendigkeit einer besseren Integration der EU-Politiken und der Wichtigkeit von Netzwerken sowie auf die Zusammenarbeit bei gemeinsamen Herausforderungen. Das Grünbuch zur territorialen Kohäsion 2008 gibt Hinweise darauf, wie das Ziel der territorialen Kohäsion verstanden werden kann. Es wird nur indirekt auf Makroregionen verwiesen. Bezugnehmend auf das Beispiel der Ostseeregion wird die Koordinierung von Politiken als Beitrag zur territorialen Kohäsion genannt. (vgl. EK 2008: 3) Angepasst auf die geographischen Ebenen soll Politik durch einen integrierten Ansatz umgesetzt werden. (vgl. EK 2008) Das Weißbuch zur Mehrebenenkoordination des AdR nennt die Ostseestrategie sowie die zu dem

Zeitpunkt noch nicht verabschiedete Donauraumstrategie als Beispiel für neue Formen der Kooperation im Mehrebenensystem der EU. (vgl. COMMITTEE OF THE REGIONS 2009: 30) In der aktualisierten Version der *Territorial State and Perspectives of the EU* zur Vorbereitung der TA 2020 werden MRS explizit berücksichtigt:

„A new phenomenon is the preparation of comprehensive strategies for the EU macroregions as a joint venture of the EU Commission and the Member States in order to coordinate actions and policies of the Member States, regions, international organisations, financing institutions and non-governmental bodies targeting the given territory. The benefits of a macro-regional strategy derive, to a large extent, from its highly integrative approach. Such strategies are based on functional cooperation reflecting common challenges and common solutions. The lesson of the EU strategies for the Baltic Sea Region and the Danube Region in this context is that there is substantial benefit in a coordinated approach to implementation of existing rules and policies.“ (DRAFTING TEAM UPDATE TSP 2011: 27)

Diese Zusammenfassung skizziert treffend die Eigenschaften, die den MRS in der Literatur übereinstimmend zugesprochen werden und in dieser Arbeit später diskutiert werden. Die TA 2020 erwähnt MRS zunächst in Verbindung mit einer polyzentrischen und konvergenten Entwicklung, der Integration von Sektorpolitiken wie der maritimen Politik, sowie dem Beitrag zur territorialen Kohäsion. Die Meinungen in Bezug auf eine mögliche zukünftige Rolle der makroregionalen Strategien gehen auseinander. (vgl. EU 2011) Die Nachfrage nach der Koordinierung der verschiedenen EU-Politiken auf den unterschiedlichen Ebenen und über Grenzen hinweg ist jedoch wachsend und hat die Entwicklung strategischer Kooperationen auf makroregionaler Ebene begünstigt. (vgl. EK 2001: 27)

Der makroregionale Ansatz ermöglicht eine verbesserte Koordinierung von Politiken und Aktionen auf dreierlei Weise (vgl. DÜHR 2011: 26):

1. geographisch über die nationalen Grenzen hinweg,
2. horizontal über verschiedene Sektorpolitiken sowie
3. vertikal über verschiedene Governancelevel.

Darüber hinaus betont die Kommission in dem Diskussionspapier sowie in der Vorbereitungszeit der Strategien die Bedeutung der aus der Strategie resultierenden Aktionen für eine erfolgreiche Implementierung. (vgl. SAMECKI 2009: 2) Die Umsetzung der Strategie durch Projekte und Abstimmungsprozesse sowie die Entwicklung von Zielen auf makroregionaler Ebene obliegt den Nationalstaaten. Früh wurde die Entwicklung der Strategien begleitet vom Tenor der drei Neins:

- keine neuen finanziellen Ressourcen
- keine neuen legislativen Grundlagen
- keine institutionellen Reformen

Diese haben sich mittlerweile in drei Ja's entwickelt:

- bessere Koordinierung der finanziellen Ressourcen

- kohärente Implementierung bestehender Regularien und Nutzen des existierenden gesetzlichen Rahmens
- Nutzen bestehender Strukturen

(vgl. SAMECKI 2009: 5)

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. Im Unterschied zu anderen Instrumenten bauen makroregionale Strategien auf den Grundsätzen der *good governance* auf. Vor dem Hintergrund des Ziels der besseren Koordinierung von Geldern, Politiken und dem Austausch von Know-how durch neue Netzwerke liegt ihnen ein flexibler Ansatz zugrunde. Die grundlegenden Kennzeichen des Konzeptes der makroregionalen Strategien beinhalten folglich die Koordinierung verschiedener Sektoren (*multisectoral*), Akteure (*multiactor*), Ebenen (*multilevel*) und Instrumente (*multiinstrumental*). (vgl. DUBOIS et al. 2009) Dabei soll das Prinzip der Subsidiarität berücksichtigt werden und die Projekte und Aktionen sollen an die jeweiligen Räume angepasst sein. Sie sind der Empfehlung des Barca-Reportes folgend *place-based*. (vgl. SAMECKI 2009: 1f.) Die Strategien zielen zudem auf eine möglichst flexible Integration von Entscheidungs- und Governanceprozessen, Inhalten, beteiligten Akteuren etc. ab um den Herausforderungen des Raumes möglichst angepasst begegnen zu können. Entscheidungen in der Strategie unterliegen dem konsensualen Prinzip. Der Aktionsplan, welcher als Begleitdokument der Strategie die Umsetzungsschritte zusammenfasst, hat eine indikative Funktion und führt beispielhaft Projekte auf. (vgl. FALUDI und SALET 2000: 5) Die Verbindung des strategischen Dokumentes mit einem aktionsgeleiteten Dokument gilt als das Erfolgskriterium. (vgl. GÖRMAR 2010: 584)

Eine thematische Fokussierung der Strategie, die sich aus den spezifischen Herausforderungen des Raumes ableitet, scheint erforderlich, obwohl grundsätzlich auch die Definition eines breiten Spektrums an Problemfeldern möglich ist. In der Donauregion steht die „integrierte Entwicklung des Flussraumes“ im Mittelpunkt (vgl. GÖRMAR 2010: 584). Die Mitgliedsstaaten sind federführend für die inhaltliche Ausrichtung. Das EP gibt lediglich Hinweise für einzubeziehende Themenfelder, wie bspw. die Umweltsituation in der Ostsee. Dieses differenzierte Vorgehen in jeder Makroregion ist aufgrund der Diversitäten in der EU sinnvoll.

Konzeptionelle Anforderungen an Makroregionen und Einbezug von Drittstaaten

Schymik zeigt ergänzend zu den Kennzeichen des makroregionalen Konzepts vier konzeptionelle Anforderungen an Makroregionen auf. Der multifunktionale Raum sollte mehrere funktionale Eigenschaften vereinen, so dass eine Koordinierung durch die Politik notwendig ist. Das „makroregionale Potential“ einer Region entsteht erstens aus einer funktionalen Qualität. Zweitens entsteht es durch Transnationalität und durch eine Mindestgröße, die eine eigenständige Handlungsebene rechtfertigt. Für die Makroregionen Donau und Ostsee konstatiert

Schymik drittens eine relative, strukturelle Symmetrie, welche den Anreiz für die Staaten verstärkt eine europäische Sichtbarkeit des Raumes innerhalb der EU zu erlangen. Viertens sind Makroregionen zugehörig zum Territorium der EU. Dies impliziert den Einbezug von Drittstaaten. Schymik sieht im Mehrebenensystem der EU durch die Makroregionen einen „Handlungsrahmen neuen Zuschnitts“. Durch die Partizipation von Drittstaaten und neuen Akteuren und so der „außen- und nachbarschaftspolitischen Dimension“ könne eine neue eigenständige Handlungsebene entstehen (SCHYMIK 2011: 9).

Viele weitere potentielle Kooperationen in Makroregionen beschränken sich nicht notwendigerweise auf das Territorium der EU. (vgl. Abbildung 8) „Es ist vielmehr ausdrücklich erwünscht, dass sie sich auch auf angrenzende Gebiete und Makroregionen, wie den Ostseeraum oder die Mittelmeerregion und v.a. die osteuropäischen Beitrittsländer, erstrecken, um diese bereits frühzeitig mit den für die EU gültigen Rahmenbedingungen und Vorgaben der Raumentwicklung vertraut zu machen.“ (WESTERMANN 2007: 100) Der Einfluss von Drittstaaten für die Bezeichnung makroregionale Strategien der EU ist alleine schon unter Gesichtspunkten von Entscheidungskompetenzen unter Diskussion. (vgl. SCHYMIK 2011: 23-28) Der Einbezug der gesamten EU wird durch hochrangige Vertreter aller Staaten in der High Level Group (HLG) gewährleistet und rechtfertigt so den Bezug zur EU. (vgl. COMMITTEE OF THE REGIONS 2010; DÜHR 2011: 9) MRS tragen zur europäischen Integration bei, da Drittstaaten einbezogen werden (vgl. Kap. 3.3.1). Hierbei ist jedoch die mögliche Rolle der Drittstaaten nicht grundlegend geklärt und gestaltet sich je nach Makroregion und dem Verhältnis der Drittstaaten zur EU sehr verschieden. In beiden bestehenden Makroregionen arbeiten alte und neue EU-Staaten zusammen. Während sich in der Ostseeregion die Zusammenarbeit mit Russland und Weißrussland unter diplomatischen Gesichtspunkten eher schwierig gestaltet, haben in der Donaauraumregion die Drittstaaten aufgrund von Beitrittsperspektiven zur EU Interesse an der Kooperation. (vgl. SALINES 2010) Die Mitgliedsstaaten werden in der EUDRS ebenfalls mit in die Koordinierung der einzelnen Themenbereiche einbezogen.

Makroregionale Strategien in der Forschung

Nach der Entstehung der ersten MRS entfachte die Diskussion um weitere Strategien. Zugleich wurde das Instrument und die mit dem Trend zur makroregionalen Zusammenarbeit verbundenen Entwicklungen wissenschaftlich hinterfragt. Bisherige Veröffentlichungen, die auch als Grundlage für diese Arbeiten dienen, verfolgen einen politikberatenden Zweck verfolgt. (DUBOIS et al. 2009; SCHYMIK 2011; STOCCHIERO 2010; DÜHR 2011)

In der Folge des Diskurses um ein „Europe of the Regions“ (u. a. LE GALÈS und LEQUESNE 1998) erscheint es naheliegend, dass makroregionale Strategien zunächst im Kontext von Regionalisierungs- und Reskalierungsprozessen in der EU beleuchtet werden. Ein großer Teil der Literatur beschäftigt sich daher mit der Frage, ob die

makroregionale Ebene sich zu einer neuen Handlungsebene im Mehrebenensystem der EU entwickelt (vgl. 4.1).

Esko Antola hat die Ostseestrategie in Bezug auf Regionalisierungstendenzen zwischen der nationalstaatlichen Ebene und der EU näher betrachtet. Die geschichtlichen Vorläufer der Makroregionen sind für ihn transnationale Kooperationen mit wirtschaftlichem oder politischem Hintergrund. In Folge einer verlorengegangenen geographischen Homogenität und der gestiegenen physischen, politischen und ökonomischen Diversität durch die EU-Erweiterungen gewann geographische Nähe an Bedeutung. Antola sieht in Folge der europäischen Integration im Sinne eines auf freiem Handel basierenden *new regionalism* die Entstehung von fünf Megaregionen vor:

Abbildung 7: Europa der fünf Olympischen Zirkel



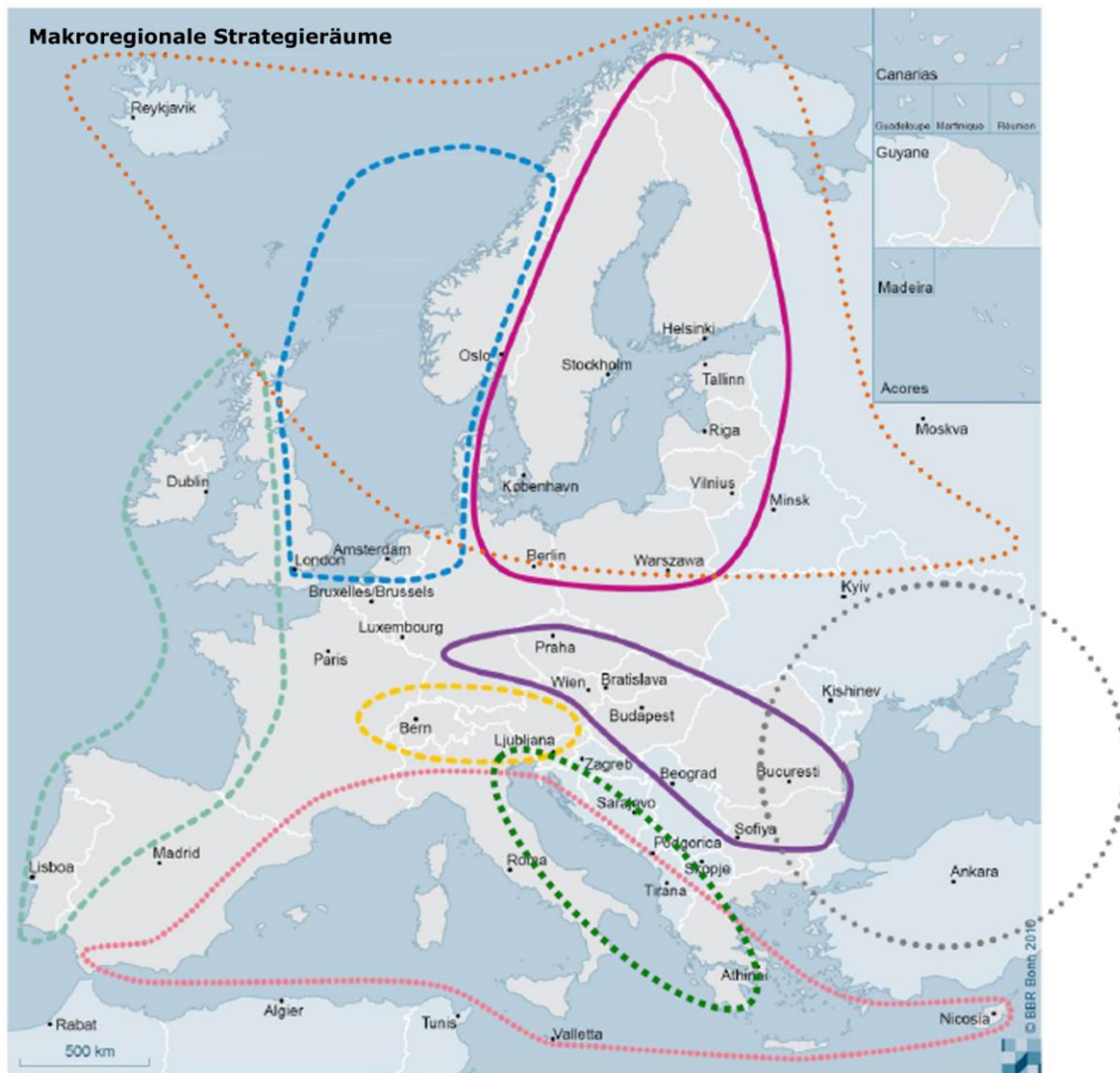
Quelle: ANTOLA 2009: 9

einen mediterranen olympischen Zirkel, die Donauregion, die Visegrád-Kooperation sowie den westlichen europäischen Zirkel und die Ostseeregion. (vgl. ANTOLA 2009)

Weitere Untersuchungen diskutieren Makroregionen im Zuge einer Regionalisierung der EU durch Metaregionen. In MRS stehen Territorialität und die funktionalen Zusammenhänge einer Region im Vordergrund. (vgl. BAAD BERKKAN et al. 2009) MRS werden im Kontext von Multilevel Governance sowie *new regionalism* diskutiert. Makroregionen werden hierbei als eine neue Governanceebene gesehen, die vorrangig durch das Engagement der Nationalstaaten in der HLG geprägt ist. (vgl. SCHYMIK 2011: 8; BAAD BERKKAN et al. 2009) Einige Autoren kommen zu dem Schluss, dass Makroregionen im normativen Sinne die transnationale Politik neu beeinflussen, allerdings keine tatsächliche neue Raumkategorie darstellen. (vgl. Schmitt 2011)

Weitere makroregionale Strategieräume

Abbildung 8: Bestehende und Potentielle makroregionale Strategieräume



Kernregionen von makroregionalen Strategien der EU

Durch Europäischen Rat angenommen

- EU-Strategie für den Donauraum
- EU-Strategie für die Ostseeregion

Existierend

- Strategie für die Nordseeregion 2020

Existierend mit anderem Charakter

- Strategie für den Mittelmeerraum
- Die Schwarzmeersynergie
- Nördliche Dimension (EU, Norwegen, Irland und Russland)



In Diskussion

- Strategie für den Atlantikraum
- Strategie für den Alpenraum
- Adriatisch-Ionische Initiative



Regionen: NUTS 2
Geometrische Basis: GFK MACON
Quelle: Europäische Kommission

Quelle: eigene Darstellung nach Dühr 2011 auf der Grundlage von BBSR 2010

Die makroregionale Ebene wird im Diskurs über eine regionalisierte EU als eine möglicherweise neu entstehende Handlungsebene der EU diskutiert. Während die Kommission die Evaluierung der ersten beiden Strategien abwartet, bevor sie sich in der Koordinierung weiterer MRS engagiert, steht es den Mitgliedsstaaten frei

strategisch zusammen zu arbeiten. In den Entschlüssen des ER vom 23. Juni 2011 heißt es: „ *Member States are invited to continue work in cooperation with the Commission on possible future macro-regional strategies, in particular as regards the Adriatic and Ionian region*“ (ER 2011a: 13).

Weitere Initiativen sind bereits entstanden. Der AdR hat drei interregionale Arbeitsgruppen gebildet, die die Zusammenarbeit auf makroregionaler Ebene im Ostseeraum, in der Donauregion und in der Nordseeregion (vgl. Abbildung 8) fördern. Auch die Gruppe Mittelmeer könnte die Entwicklung einer weiteren Strategie unterstützen. Im April 2010 gab es unter Federführung des AdR bereits einen Vorschlag über eine adriatisch-ionische Makroregion, in der Italien, Kroatien, Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien und Griechenland kooperieren. (WEBSITE WBC) Die Nordseekommission hat in Zusammenarbeit mit der Interregionalen Gruppe des AdR die Strategieentwicklung vorangetrieben und verabschiedete die Strategie „Nordsee Region 2020“ im Oktober 2011. (vgl. KUH 2010: 3) Der Entwurf eines Aktionsplanes wurde im Februar 2012 präsentiert. (NORDSEKKOMMISSION 2011; NORDSEKKOMMISSION; WEBSITE NORDSEE REGION) Die Akteure im Alpenraum machen sich konkrete Gedanken um die Entwicklung einer makroregionalen Strategie für den Alpenraum, den zugehörigen Raum, möglicher Zielsetzung sowie der Nutzung von bestehenden Instrumenten. (BÄTZING in Kürze erscheinend) Erste Vorschläge werden im Herbst 2012 präsentiert. (WEBSITE CIPRA) Die spanische Ratspräsidentschaft hat den atlantischen Bogen für eine weitere Makroregion vorgeschlagen. (vgl. GÖRMAR 2010: 577; FALUDI 2010a: 167)

Die drei oben beschriebenen Initiativen gründen sich wie die EUSBSR und die EUDRS auf ein verbindendes naturräumliches Element. Weitere potentielle Makroregionen (vgl. Abbildung 8) lassen sich sowohl aufgrund naturräumlicher Gegebenheiten ableiten, als auch in Folge bereits gewachsener Kooperationsräume. Eine gute Übersicht zu bestehender makroregionaler Zusammenarbeit findet sich in Görmar (2010).

3.3.2 Governancestruktur von makroregionalen Strategien

Die makroregionalen Strategien der EU werden in den Schlussfolgerungen des ER als Kommunikation der Kommission angenommen. Begleitet wird die Strategie durch den Aktionsplan als Arbeitspapier der Kommission. Im Strategiepapier werden die Herausforderungen und Möglichkeiten der Makroregion dargestellt sowie der Aktionsplan eingeleitet. Darauf folgend werden die Säulen der Arbeit mit Hauptthemen und möglichen Zielen vorgestellt. Ebenso wird die Implementierung, Evaluation und Governancestruktur dargestellt. Desweiteren wird auf die drei Neins, die Finanzierungsmöglichkeiten und die Verbindung zu anderen EU-Politiken eingegangen. Der Aktionsplan konkretisiert die Säulen der Strategie in Schwerpunktbereichen. Die Ostseestrategie ist in vier Säulen und 15 Prioritätsbereiche aufgeteilt. Zusätzlich sind 13 horizontale Aktionen festgelegt

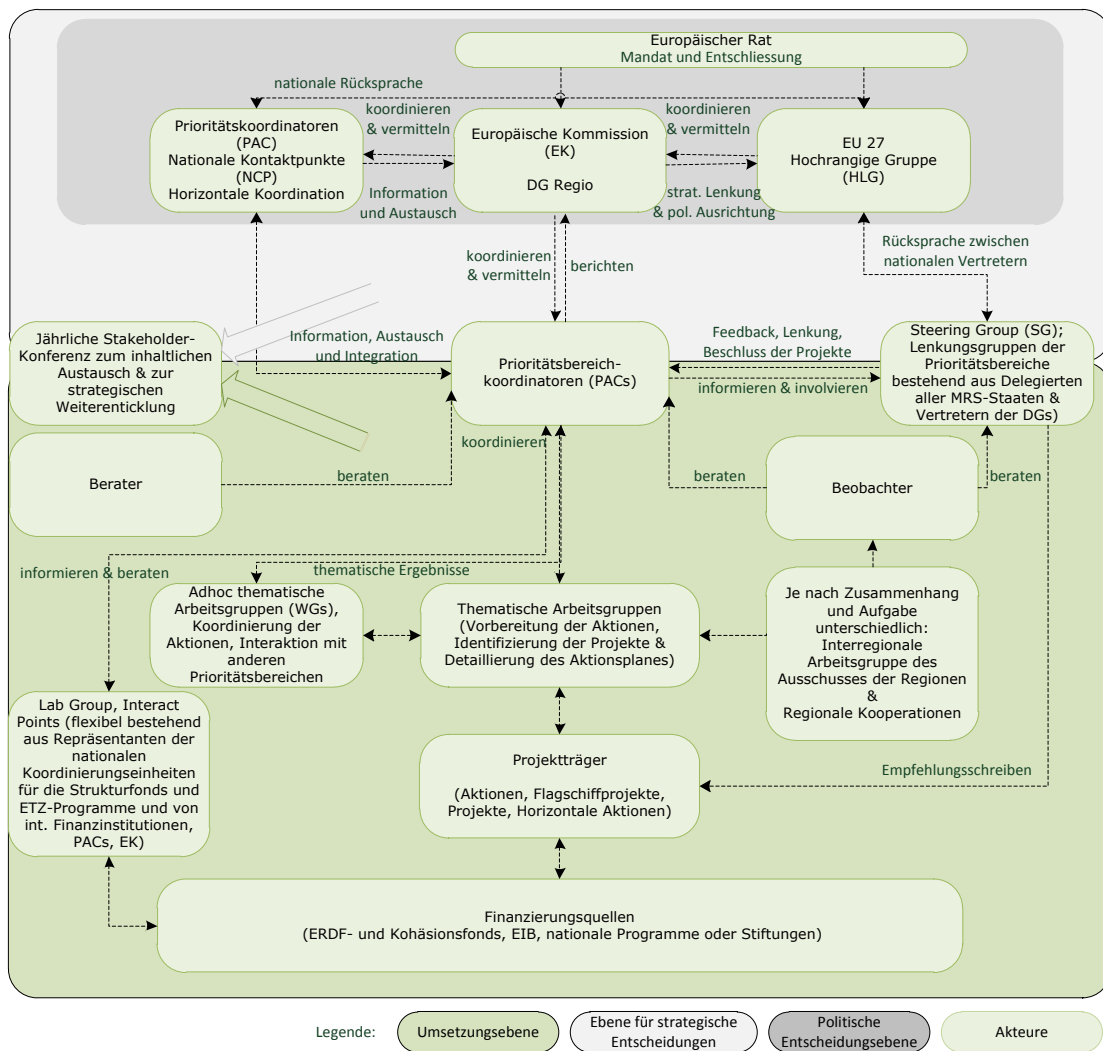
worden, die verschiedene Schwerpunktbereiche betreffen. (vgl. Anhang 4) Die Donaoraumstrategie hat elf Prioritätsbereiche, die auf vier Säulen aufgeteilt sind. Die Säulen zeigen die gemeinsamen Herausforderungen für Themenfelder auf. (vgl. Anhang 4) In der EUSBSR sind dies bspw.:

- nachhaltige Umwelt
- Wohlstand erhöhen
- Erreichbarkeit und Attraktivität erhöhen
- Sicherheit

Die Prioritätsbereiche und horizontalen Aktionen werden im Aktionsplan mit Beispielprojekten oder Flagshipprojekten unterstützt.

Die Umsetzung der Strategie findet einerseits auf den unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenensystem der EU statt. Andererseits sind unterschiedliche Akteursgruppen mit ihren Handlungslogiken beteiligt. Die Strategie wird auf der politischen Entscheidungsebene beschlossen. Sie ist in der Abbildung 9 in dunkelgrau dargestellt. Diese bildet zusammen mit der Steering Group (SG) und den Prioritätsbereichkoordinatoren (PAC) sowie der jährlichen Stakeholder-Konferenz die strategische Entscheidungsebene auf der die Entscheidungen und Zielsetzungen getroffen werden (hellgrau). Die Umsetzungsebene ist in hellgrün dargestellt, sie kennzeichnet die Akteure, die für die Umsetzung der Aktionen relevant sind. Die Governancestruktur der Strategie werden am Beispiel der EUDRS in Kapitel 8 detailliert vorgestellt und interpretiert. An dieser Stelle seien die wichtigsten Akteure und ihre Aufgabenfelder in der Strategie kurz präsentiert. Da die Verwendung der englischen Bezeichnungen für die Rollen in der Strategie gängig ist und im deutschen Sprachgebrauch in den Interviews genutzt wurde, wird für den Wiedererkennungswert mit den englischen Bezeichnungen bzw. Abkürzungen gearbeitet.

Abbildung 9: Governancestruktur der makroregionalen Strategien



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Simoner und Vorderwinkler 2011: 2; Schmitt 2011

Die wichtigsten Akteur und ihre Aufgaben in der Strategie

Tabelle 1: Abkürzungen der Gremien in der Governancestruktur	
PAC	Prioritätsbereichs-koordinator, Schwerpunktbereichs-koordinator, Priority Area Coordinator
PA	Prioritätsbereich, Schwerpunktbereich, Priority Area
SG	Steuerungsgruppe, Steering Group
NCP	Nationaler Kontaktpunkt, National Contact Point
HLG	Gruppe hochrangiger persönlicher Vertreter, High Level Group
WG	Arbeitsgruppen, Working Group
HAL	Horizontalen Aktionsführer, Horizontal Action Leader
FPL	Flagship Project Leader
DG Regio	Generaldirektorat Regionalpolitik in der Europäischen Kommission

Die Kommission, im Wesentlichen vertreten durch DG Regio, hat eine koordinierende Funktion und ist zum Motor des Prozesses avanciert. Neben den

Prioritätskoordinatoren, den Nationalen Kontaktpunkten und den Steering Group Mitgliedern gehört sie zu den zentralen Akteuren.

Jeder Prioritätsbereich (PA) wird durch zwei Koordinatoren geleitet. Für die horizontalen Aktionen in der EUSBSR gibt es ebenfalls Organisatoren. Die Prioritätskoordinatoren (PAC) repräsentieren jeweils einen Schwerpunktbereich der Strategie. Sie koordinieren die Umsetzungsaktivitäten und schlagen Ziele sowie Veränderungen des Aktionsplanes vor. Desweiteren liegt es in ihrem Aufgabenbereich die Umsetzung der Aktionen in ihrem Bereich zu koordinieren und zu vereinfachen. PACs bereiten die Projektauswahl vor, begleiten die Projekte und stellen den Kontakt zwischen möglichen Projekten und Finanzierungsquellen her. Zweimal im Jahr berichten sie über den Fortschritt der Implementierung an die Kommission. Die Organisationsstruktur der Strategie ist thematisch aufgeteilt und gibt somit bereits Hinweise auf Rollen von Akteuren und die Governancestruktur. Aufgrund ihrer zentralen Position in der Organisation der Umsetzung zwischen der politischen Entscheidungsebene sowie den thematischen Säulen sind die PACs in der Abbildung 9 im Zentrum zu finden.

Die politische Abstimmung der Gesamtstrategie findet zwischen den Nationalen Kontaktpunkten (NCP), der Kommission als organisierende Einheit und mit der den europäischen Rat beratenden High Level Group (HLG) statt. Letztere berät die zukünftige inhaltliche Ausrichtung und entscheidet zudem über die Anpassung des Aktionsplanes. Diese Ebene wird in der Arbeit als politische Entscheidungsebene bezeichnet. Die Nationalen Kontaktpunkte stellen die Schnittstelle zwischen der europäischen und der nationalen Ebene dar. Ihre Aufgabe ist die Koordinierung der Umsetzung der Strategie in ihrem Land sowie die Kommunikation der nationalen Position den anderen Ländern gegenüber. Zudem sind sie an der Weiterentwicklung des Aktionsplanes beteiligt und informieren die Kommission über den Fortschritt der Region. Sie koordinieren die einzelnen Schwerpunktbereiche in ihrem Land und stellen die Verbindungs- und Beratungsstelle zu den nationalen Vertretern in der HLG. (vgl. INTERACT POINT TURKU 2011) Im Falle Deutschlands werden die Vertreter durch die beteiligten Bundesländer gestellt.

Die Steering Group (SG) besteht aus Vertretern der den Schwerpunktbereichen jeweils thematische verbundenen Ministerien und Nichtregierungsorganisationen der einzelnen Länder und aus Vertretern von DG Regio sowie weiteren Generaldirektionen, die für das jeweilige Themengebiet Bedeutung haben. Neben den Ländervertretern, die die strategische Ausrichtung der PA bestimmen, haben verschiedene Schwerpunktbereiche Beobachter. Beobachter haben eine beratende Funktion und dienen dem Koordinator des Schwerpunktbereiches als Ansprechpartner. Die Ländervertreter in der SG treiben die Umsetzung des Schwerpunktbereiches im eigenen Land voran und sind die Vermittlungsstelle zwischen der Strategie und den nationalen Akteuren. Von den Entscheidungen der SGs hängen die inhaltliche Ausrichtung der PAs und die Auswahl der Projekte ab. Ebenso ist es Ziel, Impulse für neue Initiativen zu unterstützen. In der EUSBSR gab

es nicht in jeder PA Steering Groups. Dies war eine der Anregungen, die die EUDRS durch die EUSBSR lernte. Für die EUSBSR sind noch die Horizontalen Aktionsführer (Horizontal Action Leader, HAL) und Flagship Project Leader (FPL) zu erwähnen, die eine zentrale Rolle für die aktionsgebundene Umsetzung der Strategie innehaben. (vgl. INTERACT POINT TURKU 2011)

Als Unterstützung für die SG und die PACs gibt es thematische Arbeitsgruppen (WGs), die je nach Themenbereichen auf Expertenebene die Projektauswahl und –entwicklung vorbereiten. In der Labgroup, die von den INTERact Punkten (Turku und Wien) organisiert wird, treffen die Akteure mit den möglichen Programmen zur Finanzierung zusammen. Weitere unterstützende Gruppen zur Implementierung sind eine Interservice Gruppe der Kommission, die jeweiligen interregionalen Gruppen des AdR sowie je nach Strategie und Themenbereich verschiedene weitere Akteure und Interessensgruppen. (vgl. INTERACT POINT VIENNA 2011)

Ein weiterer relevanter Bestandteil der Umsetzungsebene sind die Projekte und die Finanzierungsquellen durch die die Umsetzung der politischen Ziele der Strategie vorangetrieben wird. Die operationellen Programme und nationalen Programme, die Projekte umsetzen, wie bspw. die ETZ-Programme, haben ihre eigenen Zielsysteme. Die neu entstandene EUDRS ist meist nicht Teil dieser Zielsysteme. Der Bezug zwischen den Programmen und der Strategie ist daher noch ungeklärt.

Die Kommission und die supranationalen Akteure stellten auf der strategischen und politischen Entscheidungsebene in der Entstehungsphase treibende Kräfte dar. In den verschiedenen Gremien der Strategie kooperieren Ländervertreter, die für die Implementierung der Strategie auf nationaler Ebene bestimmend sind (vgl. Abbildung 9). Der Erfolg der Implementierung hängt vom Umsetzungswillen und der Kooperation der nationalen Vertreter ab. Die koordinierende Rolle der Kommission in diesen Gremien könnte hierzu entscheidend beitragen. Die Governancestruktur der EUDRS wird durch die beschriebenen Gremien gebildet. Diese Rollen werden von Akteuren übernommen, die in ihrem nationalen Kontext ebenso ein Aufgabenfeld betreuen, bspw. sind Vertreter aus Ministerien SG Mitglieder.

Insgesamt entwickelten die Mitgliedsstaaten den Wunsch zur Zusammenarbeit auf einer makroregionalen Ebene und trugen diesen an die Kommission. Daher werden MRS als Bottom-up-Prozesse bezeichnet. Dafür spricht auch die Erarbeitung in Form eines breit angelegten Stakeholder-Dialogs. Da die Initiative von nationalstaatlicher Ebene ausging, könnten die subnationalen Ebenen den Prozess als top-down mit Partizipationsmöglichkeit ohne Entscheidungskompetenz empfinden. Tatsächlich wird den Mitgliedsstaaten die zentrale Rolle in der Umsetzung zugeordnet. (vgl. EK 2010b) Die Mitgliedsstaaten fordern Unterstützung durch die Kommission. In der EUSBSR und der EUDRS ist die EK ein Motor der Zusammenarbeit. Die regionalen und lokalen Vertreter sowie supranationale Vertreter werden in die Umsetzung und die strategische Ausrichtung der Strategie mit einbezogen. Die Entscheidungskompetenz für die Themenbereiche obliegt aber den Nationalstaaten durch die SGs.

Funktionale Makroregionen

Die zuvor dargestellten Ausführungen zeigen auf, dass Makroregionen eine funktionelle Komponente haben und mit ihrer Governancestruktur innerhalb der administrativen Grenzen der Nationalstaaten umgesetzt werden. Das in der Einleitung kurz erwähnte Konzept der *soft spaces* propagiert verschwommene Grenzen, die funktionale Beziehungen zwischen den Territorien für Interaktionen in den Vordergrund stellen. Nach Faludi stellen makroregionale Strategien den Rahmen um die administrativen Grenzen verschwimmen zu lassen. (vgl. FALUDI 2010a: 168) Die Makroregionen haben nicht aufgrund ihrer naturräumlichen Gegebenheiten interne oder externe Dimensionen, sondern die administrativen und politischen Grenzen bestimmen die Kooperation und bilden so politische Makroregionen. Trotz des Zusammenschlusses der Länder als Folge der gemeinsamen Herausforderungen des Naturraumes und funktionaler Verflechtungen, besteht eine Makroregion letztlich aus sich beteiligenden administrativen Einheiten. Die Programmgebiete stellen eine weitere administrative Raumabgrenzung dar und die Förderung von Projekten wird durch politische Realitäten entschieden. Funktionale Verflechtungen haben jedoch die Eigenschaft, sich aktuellen sozioökonomischen oder ökologischen Veränderungen anzupassen. Die Verbindung zwischen diesen verschiedenen Raumzuschnitten wird im weiteren Verlauf der Arbeit zu diskutieren sein.

MRS nutzen die bestehenden Strukturen und bauen auf Erfahrung vorhandener Kooperationen auf. Netzwerke bilden sich meist themenbezogenen und seltener themenübergreifend. Sie sind folglich meist eng mit einzelnen Prioritätsbereichen verflochten. Ziel der Strategie ist, dass die Netzwerke effizienter kooperieren. Weitere Kooperationen haben ihren Ursprung in der Ebenenzugehörigkeit der Akteure, wie z. B. der Rat der Donaustädte- und Gemeinden. (vgl. DUBOIS et al. 2009: 17-21) Makroregionale Zusammenarbeit kann den Aufbau internationaler Netzwerke unterstützen, da MRS einzelne sich gegenseitig beeinflussende Sektoren ein, wie z. B.: Sicherheitspolitik und Schifffahrt, mit einbeziehen und über verschiedene Ebenen agiert. In MRS könnten die einzelnen funktionalen sich überlappenden Räume besser koordiniert werden. (vgl. DUBOIS et al. 2009: 17-21) Diese Chance könnte möglicherweise die Entstehung einer neuen politischen Handlungsebene forcieren. Makroregionen entstehen jedoch nicht nur aufgrund der funktionalen Beziehungen, sondern vor allem aufgrund des politischen Willens und der Notwendigkeit zu kooperieren. Neben dem Begegnen von Herausforderungen, wollen die Länder als Region in der EU wahrgenommen werden. Nachdem nun das Konzept der MRS und seine Ursprünge und die Governancestruktur präsentiert wurde, stehen im Folgenden Kapitel die Mehrwerte und Herausforderungen dieser Form der Kooperation im Vordergrund.

3.3.3 Mehrwert und Herausforderungen für makroregionale Kooperationen

Neue Formen der Kooperationen zeigen über einen langen Zeitraum, ob eine beständige Zusammenarbeit entsteht und welchen Mehrwert sie für die beteiligten Akteure haben. Als dauerhafte Form der Kooperation müssen MRS sowohl einen Mehrwert bringen, als auch den Herausforderungen, die sich für diese Form der Kooperationen ergeben, mindern bzw. lösen. Desweiteren stellen sich grundsätzliche Fragen über die Ziele von MRS als Instrument.

Mehrwerte der makroregionalen Kooperation

MRS werden für Regionen mit gemeinsamen funktionalen und territorialen Herausforderungen entwickelt. Der Mehrwert wird vor allem in der Koordinierung von Politiken, Instrumenten, Finanzen und Akteuren gesehen. Die Kosten einer Nicht-Koordinierung räumlich wirksamer Politiken haben direkte Auswirkungen im Raum und vermindern die mögliche Effektivität der einzelnen Politiken. (vgl. ROBERT et al. 2001) MRS könnten die Koordinierung zwischen den Sektorpolitiken stimulieren ebenso wie die über die Ebenen und Geographien. Dubois et al. (2009) fassen sechs potenzielle Mehrwerte zusammen:

- Stärkung der transnationalen und grenzüberschreitenden Kooperation,
- Nutzen der Herausforderungen als gemeinsamen Nenner,
- thematisch fokussierter Beitrag zur territorialen Kohäsion,
- Anstoß zu neuem Denken über Multilevel-Governance und Subsidiarität,
- Globalisierungsstrategie,
- Schaffen einer Brücke zwischen den räumlichen Politiken und der Nachbarschaftspolitik.

Ein weiterer Mehrwert der Strategie läge nach Dühr (2011: 10, 26) darin, dass Impulse für neue Initiativen entwickelt werden, die sich in Projekten und Aktionen niederschlagen. Der Sprung von einer rein intergouvernementalen Zusammenarbeit zu einer makroregionalen, integrierenden und koordinierten Kooperation stellt eine neue Komponente in der transnationalen Zusammenarbeit dar. Die Partizipation von supranationalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen, wie auch privatwirtschaftlichen Akteure könnte einen Mehrwert für die Qualität der Ergebnisse mit sich bringen.

Zeitgleich erscheint die Fokussierung auf einzelne Themenbereiche notwendig damit konkrete Ergebnisse erzielt werden. Nationale Behörden könnten durch MRS von der Herangehensweise transnationaler Projekte überzeugt werden. MRS verbinden durch den Aktionsplan die strategisch-politische Ebene mit der Umsetzungsebene. Der Beitrag der transnationalen Projekte zur europäischen Politik wird durch den Aktionsplan aufgezeigt. Der Mehrwert liegt also auf der einen Seite in der Einordnung der Projekte in einen breiteren Kontext sowie auf der anderen Seite in der Operationalisierung und Sichtbarmachung der Ergebnisse von Politiken. (vgl. GÖRMAR 2010: 583) MRS könnten kurzfristig einen Mehrwert für die Lösung

politischer Konflikte in Sektorpolitiken liefern. Langfristig könnten sie zur Klärung von Grenzkonflikten beitragen. (vgl. DEIMEL 2010)

Die drei Neins als Mehrwert und als Herausforderung

Die Strategien werden durch die Politik der drei Neins begleitet, was die Möglichkeiten und Herausforderungen des Instrumentes beeinflusst (vgl. Kap. 3.3.1). In den Strategien geht es nicht nur um den Austausch von Erfahrung. Ferner soll die Strategie konkret wirksam werden. Sie haben folglich eine Reihe von politisch-organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Auswirkungen. Peter Schneidewind argumentiert, dass die Kommission durch die Auswahl der Projekte im Aktionsplan von vorrangig laufenden und geplanten Projekten der Erwartung entgegengekommen ist, „die EUDRS könnte ein neuer Verteilungsmechanismus für EU-Mittel sein“ (SCHNEIDEWIND 2011: 48). Für ihn sind die drei Neins „unter dem Gesichtspunkt der Effizienz von Politik als auch für die Durchsetzbarkeit auf gesamteuropäischer Ebene unumgänglich und eher als positiver Impuls zu sehen“ (ebd.). Desweiteren misst er der Strategie ein durchaus großes Wirksamkeitspotenzial auch ohne Aufweichung der drei Neins durch z.B. „Lenkung und Beschleunigung der Absorption der verfügbaren Finanzmittel innerhalb von Mitgliedsstaaten, Überwindung oder Verringerung der Kooperationshürden zwischen Sektoren, [...] Publizität guter Praxis [...]“ zu (SCHNEIDEWIND 2011: 49).

Auch ohne das Schaffen einer neuen Organisation könnten institutionelle Innovationen und Veränderungen durch MRS, z. B. eine „Beschleunigung der administrativen Entscheidungsprozesse“ angeregt werden. Schneidewind merkt an, dass eine „Veränderung der administrativen Handlungsweisen als Folge der EUDRS“ zu einer Verbesserung der Institutionenlandschaft beitragen kann (vgl. SCHNEIDEWIND 2011: 49) Es bedarf jedoch eines geeigneten Rahmens und eine hohe Selbstverpflichtung der Akteure für die Kooperation. Diese neu entstehenden supranationalen Governancestrukturen stellen eine Institutionalisierung politischer Prozesse dar. (vgl. GÖRMAR 2010: 586; vgl. Kap. 3.2)

Die Strategien sind nicht direkt gesetzswirksam. Dies macht einerseits die Entstehung der Strategien innerhalb der Förderperiode möglich. Andererseits könnte die fehlende eigene rechtliche Grundlage auf europäischer Ebene die Bedeutung in Frage stellen. Auf nationaler Ebene bedarf die Umsetzung der Aktionen und Projekte mitunter der Weiterentwicklung von nationalen Gesetzen und Regelungen. Dies ist herausfordernd, da durch die informelle Abstimmung eine gewisse Verpflichtung zur Umsetzung entsteht, aber fragwürdig bleibt, ob diese national durchsetzbar ist. Im weiteren Sinne könnte die Kooperation langfristig auch bestehende Regelungen und Gesetze beeinflussen. (vgl. GÖRMAR 2010: 586)

Das Nein zu neuen Finanzen stellt die Umsetzung der Strategie vor Schwierigkeiten. Die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln hätte das Entstehen der Strategie verhindern können. Zudem ermöglicht es sich auf die Absorptionsprobleme und Koordinierung der Quellen zu konzentrieren. Jedoch ist die inhaltliche und administrative Verbindung mit anderen Finanzierungsprogrammen komplex. Das

Fehlen eigener Mittel über die technische Beihilfe hinaus stellt die Strategie vor die Herausforderung, dass keine Zugkraft durch Finanzen vorhanden ist und das Ambitionsniveau der Prioritätsbereiche hierdurch geschmälert wird. Zudem werden MRS abhängiger von Veränderungen der politischen Prioritäten und der Bereitschaft aller Akteure Ressourcen zur Verfügung zu stellen. (vgl. DÜHR 2011; GÖRMAR 2010)

Herausforderungen der makroregionalen Kooperation

Bedeutsam für die Umsetzung der Strategie ist die fehlende Äquivalenz der Abgrenzungen von leistungsberechtigten Ländern in den transnationalen Programmen mit den Strategieräumen. Eine Veränderung der Förderräume hätte weitreichende Folgen für die Entwicklungsperspektiven Europas. Darüber hinaus generieren die Projektträger die Mittel aus den verschiedenen Fördertöpfen. Es stellt darüberhinaus eine Herausforderung dar, die regionalen und sektoralen Förderinstrumente, die über ihre eigenen Zielkataloge verfügen, mit der Strategie zu verbinden. Der flexible Ansatz der Strategien steht im Gegensatz zu den strikten Grenzen der Förderräume. (vgl. DÜHR 2011; GÖRMAR 2010)

Dubois et al. (2009) haben die Spannungen des makroregionalen Konzeptes wie folgt zusammengefasst:

- thematische Spannung durch überlappende Politikbereiche,
- institutionelle Spannungen durch eine große Anzahl an Akteuren,
- Spannungen in der Koordinierung durch ein mögliches Missverständnis der Rollen von Kommission und den Nationalstaaten als den Umsetzenden,
- instrumentelle Spannung durch die Vielzahl an Instrumenten und Programmen, Spannungen auf Grund von Machtansprüchen,
- angemessener Ansatz um die transnationale Kooperation zu verbessern.

Der integrierte Ansatz der Strategie bringt praktische Herausforderungen mit sich. Der Aufbau der Governancestruktur nach Prioritätsbereichen ist sektoral organisiert. Die themenübergreifende Koordinierung der Ziele in den PAs wird eine Herausforderung. Zudem sind die bisherigen Kooperationsräume der einzelnen Politikbereiche überlappend, allerdings nicht zwangsläufig identisch. So ist die Beziehung der bisherigen EU-Programme zur Makroregion noch zu detaillieren. Die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) der Staaten sind die nationalen Umsetzungsrichtlinien für die Förderperioden. In diesen sind nationale Ziele festgelegt und stellen einen weiteren Bezugsraum dar. Das Verhältnis der thematischen Fokussierung in MRS mit den NSRP und den EU-Programmen ist noch zu klären. Desweiteren ist das *Monitoring* der Strategie noch ungeklärt.

Ebenso scheint ein Mittelweg zwischen der oben angesprochenen ausreichenden thematischen Fokussierung und einem breiten, integrierenden Einbezug aller Akteure eine herausfordernde Aufgabe darzustellen. Die Dauerhaftigkeit der Kooperation ist ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor. Neben dem Mehrwert und den zu bewältigenden Herausforderungen hat jeder Strategieraum zudem grundsätzliche Fragen etwa zu den gemeinsamen Herausforderungen und dem

thematischen Fokus, den Verantwortlichkeiten, der Art und Weise der Einbeziehung der Nachbarstaaten, den Aktionen sowie der Strategischen Ausrichtung zu klären. (vgl. GÖRMAR 2010: 586) Inwieweit makroregionale Strategien das übergeordnete Ziel der territorialen Kohäsion unterstützen, bleibt abzuwarten. MRS entwickelten sich um die fehlende strategische Verbindung zwischen den übergeordneten EU-Politiken und der Umsetzung in den Programmen zu schließen. Daneben bieten sie aufgrund des informellen Rahmens die Möglichkeit eine Koordinierung unterschiedlicher Ebenen zu leisten. Die Mehrwerte stellen Hoffnungen dar und begründen das aktuelle Interesse an MRS. Am Beispiel der EUDRS wird diese Arbeit einen Beitrag dazu leisten, die möglichen Mehrwerte, Chancen und Herausforderungen der Strategien aus Sicht der beteiligten Akteure zu verstehen. Darüber hinaus wird für die EUDRS gezeigt, welche dieser Mehrwerte und Herausforderungen die Akteure sich realistischer Weise erwarten.

4 GOVERNANCE UND AKTEURSNETZWERKE

Nach der Vorstellung der Donauregion und der makroregionalen Strategien im Kontext der europäischen Raumentwicklungspolitik dient das folgende Kapitel dazu die Analyse der EUDRS weiter vorzubereiten. Einerseits werden die Charakteristika und Herausforderungen von Governanceprozessen in Mehrebenensystemen erarbeitet und MRS in diese eingeordnet (vgl. Kap. 4.1). Im Kapitel 4.2 wird die Bedeutung von Netzwerken und der Interaktion zwischen Akteuren dargelegt, um darauf aufbauend in Kap. 4.3 die Akteursgruppen mit ihren Handlungslogiken und akteurspezifischen Eigenschaften zu identifizieren, die in der Analyse der EUDRS von Relevanz sind. Mit diesen Eigenschaften werden die durch die Akteure genannten Mehrwerte und Herausforderungen in Kap. 9.3.1 reflektiert. Zudem wird herausgestellt, welche Akteursgruppen territorial und funktional orientierte Kooperationen unterstützen.

4.1 Governance und Netzwerke

Der Begriff Governance hat seit den 1990er Jahren Konjunktur und wird in der Diskussion um Besonderheiten der europäischen Politik vorwiegend in Verbindung mit *Multilevel-Governance* und *Network-Governance* diskutiert. Wie das vorangegangene Kapitel 3.3 zeigt, sind makroregionale Strategien ein Instrument der Politiksteuerung über verschiedene Ebenen innerhalb der EU. Makroregionale Strategien werden diskutiert als eine mögliche neue Handlungsebene in diesem Mehrebenensystem. Charakteristika und Herausforderungen von Prozessen der *Multilevel-Governance* lassen folglich Rückschlüsse auf etwaige Herausforderungen für MRS zu. In diesem Kapitel wird daher das dieser Arbeit zu Grunde liegende Verständnis von Governance erläutert. Anschließend werden MRS in Bezug zu *Multilevel-Governance* und Akteuren sowie Netzwerken diskutiert um in der Analyse der EUDRS die Herausforderungen und Erwartungen der Akteure im Kontext der theoretischen Debatte reflektieren zu können.

Nach dem Weißbuch zum Europäischen Regieren steht der Begriff *Governance* für „Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen“ (vgl. EK 2001: 10). *Good Governance* beschreibt ein normatives Verständnis des guten

Regierens (BENZ et al. 2007: 15), welches dem Weißbuch zur Folge auf den fünf Grundsätzen Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz basiert und für alle Ebenen gilt. (vgl. EK 2001: 13)

Der Begriff Governance, meist durch politische Steuerung oder Koordination übersetzt, wird in Abgrenzung zu *government* gesehen. „Während sich *Government* auf „traditionelle“, hierarchische Formen, sowie formale Regeln und Verfahren der politischen Steuerung oder des Regierens bezieht, wird *Governance* mit kooperativen, netzwerkartigen Formen der Staats- und Verwaltungstätigkeit [...] assoziiert“ (PÜTZ 2004: 30). Governance steht im weiten Sinne „für alle [...] Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen und unterstützen können“ (vgl. BENZ et al. 2007: 9). Verbunden mit dem Wandel zu einem moderierenden und kooperativen Staat (vgl. KILPER 1999; BENZ 1999; DILLER 2002: 34) wirken in Governanceprozessen öffentliche und private Akteure netzwerkartig in der Steuerung von gesellschaftlichen Sachverhalten zusammen. (vgl. PÜTZ 2004: 29)

Traditionell wird zwischen den zwei Koordinationsmechanismen Wettbewerb und Hierarchie unterschieden, die entweder durch den Markt oder durch den Staat geprägt werden. In Governanceprozessen erfolgt die Koordination durch Netzwerke. Rhodes und Kohler-Koch prägten u. a. den Begriff *Network-Governance*. (vgl. RHODES 1997; KOHLER-KOCH 1999) In den Politiknetzwerken des kooperativen Staates verwischen die klaren Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft. Der Governancemechanismus wandelt sich von Preisen (Markt) und Weisungen (Staat) zu Vertrauen und Verhandlung. (vgl. WALD und JANSEN 2007: 93-97) Fürst stellt heraus, dass die Interaktionsorientierung der Akteure, die entweder kompetitiv oder kooperativ sind, in Governanceprozessen zu einem kooperativen Verhalten tendiert. Dieses kollektive Handeln verlangt nach einem „Mindestmaß an Regeln“ (FÜRST 2007: 360).

In der Governancediskussion gewinnen die Akteure und ihr Verhalten an Bedeutung. So prägen die Akteure mit ihrer Handlungs- und Interaktionsorientierung, die durch die institutionelle Herkunft beeinflusst werden, die Prozesse und ihren Ausgang. Die Netzwerk- und Organisationsforschung hinterfragt die Rolle und Einbindung der Akteure sowie deren Eigenschaften und Beziehungen in Netzwerken. (vgl. STEGBAUER und HÄUSSLING 2010; JANSEN und WALD 2007: 188) Unterschiedliche Akteure kommen zusammen um eine Gemeinschaftsaufgabe zu erfüllen. Fürst betont, dass die kooperierenden Akteure aus „Kontexten mit unterschiedlichen Handlungslogiken“ stammen: „Politiker (die von Macht und Wahlen bestimmt werden), Wirtschaftsakteure (die von Gewinnmaximierung im Markt beeinflusst werden), Akteure der Zivilgesellschaft (die an sozialer Anerkennung und Solidarität interessiert sind)“ (FÜRST 2007: 354). Im Rahmen dieser Arbeit wird in Kapitel 4.3 darauf eingegangen, welche Akteure mit welchen Handlungslogiken im Netzwerk der EUDRS eingebunden sind.

Fürst stellt weiterhin dar, dass nichtstaatliche Akteure in Governanceprozessen an Bedeutung gewinnen und dass dem für die Akteure relevanten Raumbezug entweder administrative Grenzen oder funktionale Zusammenhänge unterliegen können. (FÜRST 2007: 354). „Die Mehrebenenkoordination findet also mit einer komplexen Konfiguration statt, die aus der Verbindung von Governancemodi innerhalb von Ebenen („intragouvernemental“) und zwischen Ebenen („intergouvernemental“) gebildet wird“ (BENZ 2007: 298) Politische Steuerungsprozesse koordinieren also nicht nur verschiedene Akteursgruppen in verschiedenen Sektoren (horizontale Integration). Sie haben ebenfalls eine vertikale Dimension, die davon ausgeht, dass die Beteiligten unterschiedlichen Ebenen angehören (vertikale Integration). „Der Wechsel von Government zu Governance ist verbunden mit der Transformation des Staates und dem Verlust staatlicher Funktionen einerseits an die supranationale (z. B.: EU) und die intranationale [...] Ebene sowie andererseits an nicht-staatliche Institutionen“ (vgl. PÜTZ 2004: 31). Die Governancediskussion flankiert zum einen die Dezentralisierungs- bzw. Regionalisierungsdebatte (*rescaling*¹¹ or *hollowing-out*¹² of *the nation state*), welche im Kapitel 5.1 unter Aspekten von *soft spaces* genauer in den Fokus genommen wird. (vgl. JESSOP 2004) Zum anderen wird die Governancediskussion im europäischen Kontext unter Aspekten der Mehrebenenkoordination diskutiert. (vgl. BACHE und FLINDERS 2004) Bürgler konstatiert die Zunahme der Bedeutung sektoraler Räume durch Globalisierungsprozesse:

„Territoriale Grenzen haben bislang bestimmt, wann Individuen in die Entscheidungsprozesse eingebunden und wann sie davon ausgeschlossen sind. [...] [Es] zeigt sich, dass in der internationalen Politik zunehmend in sektoralen Räumen gedacht wird, was sich dadurch bemerkbar macht, dass sich die Akteure, Prozesse und Verfahren zur Regulierung einzelner Handlungsfelder verständigen und sich vom allgemeinen Politikprozess weitgehend abkoppeln.“ (BÜRGLER 2009: 52–53)

Im Rahmen der EU, die vor allem in Sektorpolitiken an Bedeutung gewinnt, nimmt das Verständnis des Zusammenwirkens der Akteure in themenspezifischen Bezugsräumen zu. In Multilevel-Governanceprozessen interagieren verschiedene Ebenen untereinander (vertikale Dimension) und mit verschiedenen Akteuren der gleichen Ebene (horizontale Dimension). Der Begriff Multilevel bezieht dabei die Interdependenz zwischen den verschiedenen Ebenen ein. Der Begriff Governance spiegelt das netzwerkartige Handeln der verschiedenen Akteure wider. Marks und Hooghe verstehen die EU als Multilevel-Governancesystem. Die

¹¹ Im englischsprachigen Raum ist die Rede von *rescaling*. Die wörtliche Übersetzung Reskalierung ist aus Sicht der Autorin nur unzureichend übersetzt. In Anlehnung an eine Übersetzung eines Originaltextes von Neil Brenner, einem der geistigen Väter der *rescaling* Debatte, von Anja Papenfuß und Lutz Schrader in der Zeitschrift *Welttrends* „Globalisierung und Reterritorialisierung: Städte, Staaten und die Politik der räumlichen Redimensionierung im heutigen Europa“ wird hier fortführend „räumlicher Redimensionierung“ genutzt um diese Prozesse zu schreiben. Räumliche Redimensionierung wird verstanden als Veränderung der Beziehungen und Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Steuerungsebenen. (vgl. BRENNER 1997)

¹² Goodwin definiert *hollowing out* als „delegation of powers away from the national level, and makes no explicit calms about the organizational or institutional forms that may result from this.“ GOODWIN et al. 2005, S. 424

Entscheidungskompetenz liegt dabei auf den unterschiedlichen Ebenen oder *tiers*. (vgl. HOOGHE 1996; MARKS und HOOGHE 1996) Je nach Arena wirken verschiedene Kombinationen von supranationalen, nationalen und subnationalen Institutionen und Akteure zusammen und Netzwerke zur Politikformulierung und Implementierung werden gebildet. (vgl. HOOGHE 1996; DÜHR et al. 2010: 97; MARKS und HOOGHE 1996; NUGENT 2006: 556f.; AWESTI 2007: 1)

Das Multilevel-Governance Konzept sieht Politikentwicklungen nicht mehr nur vorrangig bei den Nationalstaaten und die Umsetzung auf subnationaler Ebene, sondern ein Verwischen dieser Grenzen je nach Arenen. Marks und Hooghe unterscheiden nach Multilevel-Governance in Sektoren oder nach einem generellen Wirken. (vgl. HOOGHE und MARKS 2003) Jessop bezeichnet die übergeordneten Governanceprozesse innerhalb der EU als Multilevel-Metagovernance, da aufgrund der Komplexität weder die staatenzentrierte noch die governancezentrierte Perspektive als Erklärung ausreicht. (vgl. JESSOP 2004: 73)

Eising und Lenschow zeigen, dass weder der Begriff Multilevel-Governance noch Network-Governance die Merkmale der EU vollständig erfassen. Die neuen Modi entstanden als Reaktion zur Behebung von Problemen hierarchischer Steuerung. Die EU wird als Verhandlungssystem verstanden, das sich im Zusammenspiel von staatlichen und privaten Institutionen zumeist weicher Instrumente bedient. (vgl. EISING und LENSCHOW 2007: 325) Die Vermutung, dass makroregionale Strategien im europäischen Kontext ebenfalls einen Beitrag hierzu leisten, liegt nahe. Nichtsdestotrotz bringen Governanceprozesse generell ihre Herausforderungen mit sich, welche vor allem in einem Multilevel-Governancesystem zusätzliche Besonderheiten aufweisen. (vgl. EISING und LENSCHOW 2007: 336)

Die wesentlichen Herausforderungen, die für Governanceprozesse in der Theorie diskutiert werden, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Aufgrund der Pfadabhängigkeit¹³ der Entscheidungen können Prozesse ineffizient oder suboptimal sein und das Ergebnis beeinflussen.
- Die Politikverflechtung beeinflusst die lokalen und regionalen Entscheidungseinheiten, was zur Vermeidung von Konflikte führen kann. Sind die Verflechtungen zu komplex, kann die Handlungsfähigkeit und Flexibilität eingeschränkt werden.
- Die Kooperation kann institutionelle Reformen blockieren und zu einer Politikverflechtungsfalle führen.
- Es besteht die Gefahr der *joint decision making trap*, wenn die Akteure ihre eigenen Interessen über die gemeinsame Lösung stellen.
- Die Akteure können den Prozess durch strategisches Handeln zu ihren Gunsten beeinflussen.

¹³ „Pfadabhängigkeit bezeichnet einen vergangenheitsdeterminierten Prozess relativ kontinuierlicher bzw. inkrementeller Entwicklungen“ (WERLE 2007: 119).

- Das kollektive Handeln verlangt nach einem Mindestmaß an Regeln.
- Zum Vertrauenserhalt sind Erfolge notwendig.
- Aufgrund des Dranges nach Verlässlichkeit tendieren Governanceprozesse zur Institutionalisierung, was den Prozess wiederum hemmen könnte.
- Es entsteht eine faktische Bindungswirkung der Entscheidungen für die Akteure durch die Kooperation.
- Die Machtverhältnisse verschieben sich zu Gunsten der informellen Netzwerke.
- Entscheidend für das Engagement der Akteure in Governanceprozessen sind die Transaktionskosten der Kooperation, welche mit der Anzahl der Akteure steigen, im Verhältnis mit den Vorteilen.

(eigene Zusammenstellung auf Grundlage von (BENZ 2007: 302 ff.; BENZ 2002; FÜRST 2007: 360ff.; WALD und JANSEN 2007: 94)

Kooperative Prozesse steigern möglicherweise aufgrund ihrer Informalität die Aussicht auf Erfolg und Dauerhaftigkeit. Die Akteure unterliegen in den informellen Prozessen keiner Rechenschaftspflicht. Die Prozesse schaffen jedoch Vorentscheidungen für die eigentlich demokratisch legitimierten Organen. Die Frage nach der Legitimation und Demokratieverträglichkeit dieser Prozesse unter politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten ist trotz der möglicherweise gestiegenen Qualität des Ergebnisses und dem Mittragen der Entscheidungen nicht zu vergessen. (vgl. FÜRST 2007: 362)

Die spezifischen Eigenschaften der Multilevel-Governancestruktur der EU führen zu zusätzlichen Herausforderungen, die Benz wie folgt zusammengefasst hat:

- Je mehr Akteure in den Prozess involviert sind, desto mehr neigt der Prozess dazu ineffizient zu sein und nicht zum Erfolg zu führen. Beides erhöht die Transaktionskosten.
- Die Bürokratie der EU ist schwerfällig.
- Verhandlungen sind aufgrund der Einstimmigkeit immer durch die *joint decision trap* gefährdet.
- Koordinierung kann die Flexibilität einschränken.
- Koordinierung mit anderen Sektoren kann das Risiko der Blockierung erhöhen.
- Die unterschiedlichen bürokratischen Kontexte sind mitunter nicht kompatibel.
- Die Koordinierung der Politiken der verschiedenen Länder wird zusätzlich durch die Regelungen der EU beeinflusst und somit komplexer.

Benz sieht mögliche Lösungsansätze zur Minimierung dieser in dem Versuch die Transaktionskosten so gering wie möglich zu halten. Desweiteren sollten die verschiedenen Arenen nicht zu stark miteinander gekoppelt werden um diese möglichst flexibel zu halten. Zudem sei die Erhaltung der Autonomie der unteren Ebenen von Bedeutung. (vgl. BENZ 2002)

Makroregionale Strategien sind ein Koordinierungsnetzwerk mit einer horizontalen und vertikalen Dimension über Sektoren und Ebenen hinweg im bestehenden Multilevel-Governancesystem der EU. Ihr Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der EU bleibt abzuwarten. Eine erfolgreiche Implementierung und Koordinierung der Strategie ist durch die beschriebenen Herausforderungen gefährdet. Akteure können in Governanceprozessen die Entscheidungen über strategisches Handeln stark beeinflussen. „Für das Verständnis von Multilevel-Governance ist deshalb das Zusammenwirken von Institutionen und Akteurshandeln essenziell. Jenseits der Reformblockade wird damit die Eigendynamik von Mehrebenenpolitik erkennbar“ (BENZ 2007: 304). Um die Governanceprozesse und das Handeln ihrer Akteure zu verstehen, ist es wichtig ihre institutionelle Einbettung sowie die unterschiedlichen Planungs- und Verwaltungskulturen zu berücksichtigen. (vgl. FRIEDMANN 2005: 29-35)

4.2 **Netzwerkbildung durch makroregionale Kooperationen**

Governance korrespondiert mit der Netzwerkkooperation, (a) weil die Bedeutung hierarchischer Strukturen abnimmt und dezentrale Verantwortungsstrukturen an Bedeutung gewinnen, (b) weil die Kooperation staatlicher, privater und gesellschaftlicher Akteure Sektoren, Ressorts und Organisationen übergreift, (c) weil die Steuerung im Prozess der Interaktion von Akteuren erfolgt und (d) dabei eine kontinuierliche Verständigung über gemeinsame Problemdefinitionen und Handlungsziele stattfindet.“ (SCHUBERT 2008: 37)

In dieser Arbeit werden der adaptive Prozess der Strategieentstehung und der Einbezug der verschiedenen Akteursgruppen in diesen Prozess dargestellt (vgl. Kap. 3.2; 8). Damit bewegt sich die Arbeit im Spannungsfeld der Governance- und Netzwerkforschung. Governanceprozesse stehen in enger Verbindung mit Akteursnetzwerken. Da eine der übergeordneten Erwartungen der makroregionalen Kooperation in der Netzwerkbildung besteht, wie in Kapitel 9.5 gezeigt wird, werden an dieser Stelle Akteursnetzwerke vorgestellt. Es ist für die Analyse relevant zu verstehen, wie die Akteure miteinander interagieren. Darüber hinaus werden Akteursnetzwerke mit funktionalen Räumen in Verbindung gesetzt, um in Kap. 10 Rückschlüsse auf die Netzwerkbildung für *soft spaces* durch MRS ziehen zu können.

4.2.1 **Makroregionale Strategien und Netzwerkbildung**

In dieser Arbeit wird die Governancestruktur, die die sektoralen, zielgerichteten Netzwerke und das richtungsoffenen Netzwerk der Strategie allgemein verbindet, in den Fokus der Untersuchung gesetzt. (vgl. SCHUBERT 2008: 47) Eine vollständige Netzwerkanalyse mit Identifikation der *Stakeholder*, der Bewertung ihres Einflusses und der Identifizierung von Schlüsselakteure sowie der Ableitung von Strategien zur Aktivierung und Vernetzung ginge über den Rahmen der Arbeit hinaus. (vgl. ebd.: 64)

Im Kooperationsprozess tritt eine unübersichtliche Zahl von Akteuren miteinander in Kontakt. Die direkten und indirekten Netzwerkbeziehungen werden sich im Laufe der Zeit etablieren. Akteursbeziehungen und -bewegungen entstehen in horizontaler, vertikaler und intersektoraler Dimension. Ihr Netzwerk wird determiniert durch ihre Umgebung und den mehr oder minder zufälligen Bekanntschaften in diesen drei Dimensionen. Über die bestehenden Kontakte werden weitere Kontakte geknüpft, so dass ein Netzwerk an Kontakten mit eigener Dynamik entsteht. Es wird unterschieden zwischen persönlichen Netzwerken und institutionalisierten Kooperationen. Letztere sind nicht „nur davon abhängig, was funktional notwendig ist, sondern auch davon, was die Mitglieder erwarten, d. h. was sie als geeignete Form ansehen um die Kooperation „ernst zu nehmen“ (FÜRST 2007: 445). Die Effektivität von Netzwerken zeigt sich im Laufe der Zeit.

Der Wunsch nach einer vermehrten Koordinierung innerhalb der EU durch MRS (vgl. Kap. 3.3.3) soll durch Kontaktherstellung die Netzwerkbildung unterstützen. Akteure haben Einfluss auf Entwicklungslinien, Wirtschaftsbeziehungen und die soziokulturellen Identität. Desweiteren haben Akteure entweder direkt (Parlamente, Regierungen) oder indirekt Einfluss auf die Politikgestaltung und somit den rechtlichen Rahmen. Die Herausforderungen durch Globalisierung und Entgrenzung von Räumen führen zu einer wachsenden Notwendigkeit zu kooperieren. (vgl. BÜRGLER 2009: 52–53) MRS sollen Herausforderungen eines Raumes lösen (vgl. Kap. 3.3.1). Zeitgleich ist es Ziel die handelnden Akteure in den jeweiligen Staaten mit einander in Kontakt zu bringen und von den Erfahrungen der anderen Länder zu profitieren. Dies dient auch dazu gemeinsame Ziele für die makroregionale Entwicklung zu definieren. Darüber hinaus werden die Bedürfnisse in einem gesamtträumlichen Zusammenhang erkannt. Vor allem die Schwerpunktbereiche und die Arbeitsgruppen können die Bedürfnisse detektieren.

4.2.2 Akteursnetzwerke und funktionale Räume

Neben der Governanceforschung und dem durch Healy geprägten Ansatz des *Collaborative Planning* stellen verschiedene Forschungsansätze und Theorien den Akteur und das veränderte Verhalten von Akteuren in den Mittelpunkt. Diese Arbeit baut auf der Akteursnetzwerktheorie auf. Dieser gesellschaftstheoretische Ansatz geht zurück auf Michel Callon und Bruno Latour. Die Welt wird verstanden als „dynamisches Beziehungsgeflecht heterogener Entitäten“ (WEBSITE WISSENSCHAFT ONLINE). In der Geographie wurde die Akteursnetzwerktheorie vor allem genutzt um ein relationales Verständnis des Raumes zu entwickeln und die physische Geographie mit der Humangeographie zu verbinden. (WEBSITE WISSENSCHAFT ONLINE) Ein solches relationales Raumverständnis oder Verständnis von funktionalen Geographien entsteht durch Handlungen von Akteuren (vgl. Kap. 5). Netzwerkanalytische Ansätze werden in der empirischen Sozialforschung des Individuums (JANSEN 2006; HOLLSTEIN und STRAUSS 2006; STEGBAUER und HÄUSSLING 2010; STEGBAUER 2008), in der Organisationsforschung (RAAB 2010; STEGBAUER und

HÄUSSLING 2010) und zur Erklärung von Wirtschafts- und Machtbeziehungen (SCHUBERT 2008) herangezogen. Die Politiknetzwerkanalyse stellt im Gegensatz dazu Prozesse der Politikentwicklung und Politikimplementierung in den Vordergrund der Untersuchung. Dies ist eng verbunden mit entscheidungstheoretischen Ansätzen, wie sie auch in der Governanceforschung untersucht werden. Im Gegensatz zur Untersuchung der Gründe für bestimmte Entscheidungen in verschiedenen Konstellationen (deskriptive und normative Entscheidungstheorie) (PFOHL et al. 1981), zeigen netzwerkanalytische Untersuchungen auf, welche Akteure Einfluss hatten. Die Netzwerktheorie analysiert die Akteurskonstellationen. Der Grund für das individuelle Verhalten wird dabei zurückgestellt. In dieser Arbeit steht im Vordergrund, welche Akteure in dem Prozess zu welchem Zeitpunkt einbezogen werden. Für eine nachhaltige Entwicklung scheint der Einbezug möglichst vieler Akteursgruppen mit ihren unterschiedlichen Handlungslogiken und Rationalitäten von hoher Wichtigkeit. Für den Erfolg der EUDRS ist von Relevanz, dass Transaktionskosten der Kooperation für die Akteure durch einen Mehrwert aufgehoben werden. Die Strategie setzt durch ihre Governancestruktur bereits einen Fokus auf den Einbezug der Akteure.

4.3 Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken

Der Erstellungsprozess, die Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen der EUDRS werden aus Perspektive der Akteursgruppen analysiert (vgl. Kap. 8.5 und 9). Die identifizierten Besonderheiten werden in der Analyse in Bezug auf die akteurspezifischen Eigenschaften reflektiert. Auf dieser Grundlage werden die akteursbezogenen Elemente der Diskussion um *soft spaces* auf ihre Übertragbarkeit überprüft (vgl. Kap. 10). Die relevanten Akteursgruppen der makroregionalen Zusammenarbeit im Donauraum sind daher als Forschungsgegenstand zu erarbeiten.

4.3.1 Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken und Rationalitäten

Die Akteure, die den Verlauf und das Ergebnis gestalten, sind in ihrem Handeln von ihren Erwartungen, Interessenslagen und Beweggründen geleitet. Daraus können systemimmanente Spannungen und Konflikte entstehen. Diese sind zu großen Teilen von den verschiedenen Rationalitäten der Akteure beeinflusst. (vgl. IMP-HSG 2011: 16) Scherer unterscheidet zwischen zwei Rationalitäten, der territorial und der funktional orientierten:

„Auf der einen Seite existiert eine territorial orientierte Rationalität, die auf einer räumlich klar abgegrenzten Region als Grundlage des Handels basiert. Diese territoriale Handlungsorientierung ist geprägt durch Autonomie-Denken, multi-funktionales Handeln. Sie ist identitätsstiftend und meist verteilungsorientiert. Die Vertreter des politischen Systems weisen in der Regel eine derartige territorial orientierte Rationalität auf. [...] Auf der anderen Seite sitzen in Institutionen auch Wirtschaftsakteure, die meist nach einer funktional orientierten Rationalität handeln. Diese zeichnet sich eher durch flexible geografische

Handlungs- und Problembezüge, durch sachgebundene Verantwortung und durch Prozessdenken aus.“ (SCHERER 2011: 17)

Das Beziehungsgeflecht der Akteure wird neben gemeinsamen oder verschiedenen Interessenslagen von der persönlichen Ebene zwischen den Akteuren geprägt. Zugleich ist jede Person von Erfahrungen und Eigenschaften geleitet. Kein Akteur agiert komplett rational. (vgl. WIECHMANN 2008: 56f.) Neben den verschiedenen Zugehörigkeiten zu Akteursgruppen, die Logik und Rationalität der Akteure bestimmen, sind diese immer auch durch den kulturellen Hintergrund geprägt. (vgl. KNIELING und OTHENGRAFEN 2009b; DÜHR et al. 2010: 347-388; SANYAL 2005; FRIEDMANN 2005) Die Steuerung von Prozessen durch die öffentliche Hand unterliegt den aus den divergierenden Interessenslagen, persönlichen Erfahrungen und Beziehungen resultierenden Herausforderungen. Die Kenntnis darüber kann ein Politikversagen verhindern (vgl. Kap. 4.1).

Der Trend von *government* zu *governance* entspricht einer kooperativen Form der Politikabsprache. In diesen häufig informellen Strukturen werden Vereinbarungen außerhalb der demokratisch legitimierten Strukturen getroffen. Im Besonderen werden Entscheidungen, die sich auf funktionale und sektorale Verflechtungen (funktionale Logik) und nicht nur auf Verwaltungseinheiten (territoriale Logik) auswirken, zunächst häufig in informellen Kooperationsprozessen vorbereitet. Für ihre Umsetzung wird das Engagement unterschiedlicher Akteursgruppen benötigt (vgl. Tabelle 2). Funktionale Verflechtungsräume oder relationale Geographien (vgl. Kap. 5.1) bewegen sich außerhalb der administrativen Grenzen und finden damit außerhalb etablierter politischer Entscheidungsstrukturen statt.

Aufbauend auf verschiedenen Akteursanalysen, die u. a. in Bereichen des Prozessmanagements (SÄCK-DA SILVA 2009), der Wirtschaftspolitik (SCHLÖSSER 2007), Stadtentwicklung (WEBSITE FRIESECKE), Verkehrsplanung und Umweltplanung (ROGALL 2007; ROGALL 2009; TROJA 1998) gebräuchlich sind, können die Akteure gemäß ihrer unterschiedlichen Herangehensweisen kategorisiert werden. Das Engagement von Akteursgruppen in der Strategie lässt Rückschlüsse darüber zu, ob sie glauben ihre Ziele über diesen Weg realisieren zu können. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche die relevanten Akteursgruppen und ihre divergierenden Interessenslagen im makroregionalen Zusammenhang sind.

Eine übliche Kategorisierung teilt Akteure nach ihrer Staatlichkeit ein: staatlich, halbstaatlich und nicht-staatlich. Grundlegend für diese Einteilung ist das Verständnis, ob ein gemeinnütziger oder ein eigennütziger Auftrag verfolgt wird. (vgl. Tabelle 2) Rogall unterscheidet weiter aufgrund des Einflusses auf Politikentstehung und Rechtssetzung zwischen direkten (Regierungen) und indirekten (Wirtschaftsverbände, NROs) Akteursgruppen. (vgl. ROGALL 2007: 28) Eine dritte Kategorisierungsmöglichkeit bezieht sich auf den Interessensbereich der Akteursgruppen. So können sie zum einen an der Entwicklung eines ihnen unterstellten Territoriums interessiert sein. Zum anderen können sie unabhängig von der Entwicklung eines bestimmten Raumes Ziele eines bestimmten Sektors,

wie z. B. des Umweltschutzes, verfolgen (s.o. territoriale und funktionale Logik). Eine vierte gängige Zuordnung findet über den Akteurstyp und seiner Funktion in der Gesellschaft statt: Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft. Diese Kategorisierungen schließen sich nicht aus, sondern ergänzen das Verständnis der unterschiedlichen Aspekte der Akteure.

Die Tabelle 2 zeigt den Zusammenhang zwischen der Funktion bzw. der Rolle eines Akteurs und seinem öffentlichen oder privaten Status. Die bisher angesprochenen Kategorien beziehen sich auf die Rolle der Akteursgruppen im Staat. Es kommt hinzu, dass jeder Akteursgruppe auf den unterschiedlichen Handlungsebenen lokal, regional, national, supranational und makroregional organisiert ist.

Tabelle 2: Akteursgruppen in der Entstehungs- und Implementierungsphase von makroregionalen Strategien	Öffentlich/ Privat	Verfolgung von territorialen oder funktionalen Interessen
Staatliche Akteure		
Internationale staatliche Organisationen	öffentlich	territorial, funktional
Staatenbunde	öffentlich	territorial
EU und ihre Institutionen	öffentlich	territorial, funktional
Nationale Regierungen	öffentlich	territorial
Parlamente	öffentlich	territorial
Kabinette	öffentlich	territorial
Gerichte	öffentlich	territorial
Parteien	öffentlich	territorial
Ministerien und Verwaltungseinheiten	öffentlich	territorial, funktional
Arbeitsgemeinschaften	öffentlich	territorial
Ausschüsse	öffentlich	funktional
Nicht-staatliche Akteure		
Wirtschaft	privat	funktional
Medien	privat/ öffentlich	territorial, funktional
Zivilgesellschaft	privat	territorial, funktional
Nichtregierungsorganisationen	privat	funktional
Universitäten und Forschungsinstitute	öffentlich	funktional
Private Forschungsinstitute und Berater	privat	funktional
Arbeitnehmerverbände und Gewerkschaften	privat	territorial, funktional
Industrie- und sonstige Verbände	privat	funktional
Projekträger	privat	funktional
Interessengemeinschaften	privat/ öffentlich	funktional
Halbstaatliche Akteure		
Operationelle Programme der EU	öffentlich	Programmlogik, Strukturfondsperioden territoriale Logik
Quelle: eigene Darstellung		

Jeder Akteur folgt als Zugehöriger zu einer Akteursgruppe einer Handlungslogik. In der Diskussion darum, ob der Einbezug der verschiedenen Akteure stattfindet, wird häufig Rückbezug genommen auf die unterschiedlichen Rationalitäten der Akteure.

Kleger arbeitet für stadt-regionale Kooperationen heraus, dass diese durch Polyraionalitäten gekennzeichnet sind. Er stellt fest, dass „[z]wischen diesen Rationalitäten [...] Relationen [bestehen], die selten offen zu Tage [laufen] oder im politischen Alltag erfasst werden. Sie sind unterschiedlich ausgeprägt, können miteinander in Konkurrenz stehen, aber auch ein komplementäres Verhältnis bilden. Desweiteren stellt er fest, dass „eine vernetzte Städtereion [...] an politischem Gewicht“ gewinnt. (vgl. KLEGER 2009: 140f.) Für Makroregionen lässt sich folglich konstatieren, dass die Kenntnis der Rationalitäten relevant für eine Vernetzung innerhalb der Region ist. Diese hat dann in der EU ein höheres politisches Gewicht.

In Tabelle 2 ist eine Korrelation zwischen einer funktionalen Interessensorientierung und den nicht-staatlichen bzw. privaten Akteuren abzulesen. Zu beachten ist, dass diese Aufteilung sicherlich nur auf die überwiegenden Interessen zurückzuführen ist. Nationale Regierungen verfolgen z. B. immer auch sektorale Interessen. Ministerien sind sektoral organisiert und kooperieren mit den relevanten Akteuren in ihrem Verwaltungsraum. Ebenso verfolgen natürlich private Akteure unbewusst auch die Interessen des Territoriums, in dem sie agieren.

Auf der Ebene der Makroregion treffen dem Multilevel-Governancesystem entsprechend Akteure der verschiedensten Rationalitäten und Ebenen aufeinander. (vgl. Tabelle 3) In Anlehnung an die Vorgehensweise von Schneidewind (vgl. SCHNEIDEWIND 2011) wurde für die in MRS relevanten Akteure eine Übersicht der Merkmale, Eigenschaften und unterschiedlichen Interessenslagen der Akteurstypen erstellt. Ebenso werden übersichtsartig die Bedürfnisse und Wünsche der Akteursgruppen aufgeführt. Zudem wird zusammengeführt, welche Interessenslagen möglicherweise nicht den eigenen entsprechen. Die Akteure neigen dazu die Interessenslagen anderer zu vernachlässigen. Tabelle 3 gibt somit einen Überblick über die verschiedenen Akteurstypen in MRS und gibt Hinweise auf mögliche Konfliktfelder sowie divergierende Interessen. Den Akteursgruppen werden Rationalitäten und Handlungslogiken zugeordnet, um in Kapitel 8 und 9 die Akteure in der EUDRS Akteursgruppen mit ihren möglichen Interessen zuzuordnen. Diese Handlungslogiken wurden einerseits Akteuren zur anonymisierten Auswertung der Aussagen in der qualitativen Inhaltsanalyse zugeordnet (vgl. Anhang 4). Andererseits können so die Einschätzungen zu den Mehrwerten und Herausforderungen der Akteursgruppen mit diesen Eigenschaften reflektiert werden (vgl. Kap. 9.3.2) Die farbliche Zuweisung wird in der qualitativen Inhaltsanalyse und der Reflektion aufgegriffen.

Tabelle 3: Interessenlagen und akteursbezogene Merkmale und Eigenschaften				Handlungslogik
Akteurstypen	wünschen/brauchen...	wünschen nicht...	tendieren dazu (zu vernachlässigen), ...	
EU - Politikträger (Politische Institutionen und Entscheidungsträger)	zeitnah sichtbare Erfolge für Massenmedien, Finanzierungszusage, gut laufende Projekte, Flexibilität, rechtliche Handhabe bzw. Kompetenzzuschreibung durch untere Politikebenen, legislative Handlungsfähigkeit u. Entscheidungsfähigkeit, Machterhaltung u. Einfluss, Wahlerfolge, Prestigezuwachs, Umsetzung politischer Ziele	Verantwortung für schwer zu vertretende Entscheidungen, die eigenen Entscheidungen beeinträchtigenden Regeln	praktische Umsetzbarkeit, weitere Auswirkungen außer die gewünschten, benötigte Zeit für Entscheidung u. Umsetzung, Richtlinien, dramaturgisch zu handeln, ihr Handeln auf den Wahlkreis auszulegen	Politische Logik
Politikträger (Politische Institutionen und Entscheidungsträger auf nationaler, regionaler u. lokaler)	Kurzzeitig sichtbare Erfolge für Massenmedien, Finanzierungszusage, gut laufende Projekte, Flexibilität, legislative Handlungsfähigkeit u. Entscheidungsfähigkeit, Machterhaltung u. Einfluss, Wahlerfolge, Prestigezuwachs, Umsetzung ihrer politischen Ziele	Verantwortung für schwer zu vertretende Entscheidungen, die eigenen Entscheidungen beeinträchtigenden Regeln	praktische Umsetzbarkeit, weitere Auswirkungen außer die gewünschten, benötigte Zeit für Entscheidung u. Umsetzung, Richtlinien, dramaturgisch zu handeln, ihr Handeln auf den Wahlkreis auszulegen	Politische Logik
Verwaltungseinheiten und Behörden (EU)	Kompetenzen, Arbeitskräfte, Budget, stabile Regeln, formale Kriterien für Erfolgsmessung, Regelmäßigkeit, Anerkennung, Einfluss	Regelveränderungen, besondere Anfragen von Kunden, zusätzliche Arbeit durch Berichte u. Monitoring	praktische Umsetzbarkeit, benötigte Zeit für Entscheidung u. Umsetzung, komplexe Gesetzeslage außen vorlassen, politische Sichtbarkeit, Zielsetzung von Regeln u. Maßnahmen, Auswirkungen außerhalb des Zuständig- u. Verantwortungsbereiches, Verständlichkeit von Regeln, Integration der Fachpolitiken, normorientiert im Zuständigkeitsraum zu handeln	Administrative Logik
Verwaltungseinheiten und Behörden (national, regional lokal)	Kompetenzen, Arbeitskräfte, Budget, stabile Regeln u. Vorgaben, formale Kriterien für Erfolgsmessung, Regelmäßigkeit, Anerkennung, Einfluss	Instruktionen von übergeordneten Ebenen, Regelveränderungen, besondere Anfragen von Kunden, zusätzliche Arbeit durch Berichte u. Monitoring	politische Sichtbarkeit, Zielsetzung von Regeln u. Maßnahmen, Auswirkungen außerhalb des Zuständig- u. Verantwortungsbereiches, Verständlichkeit von Regeln, Verfolgung von eigennützigen u. inhaltlichen Zielen durch die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten, Integration der Fachpolitiken, normorientiert im Zuständigkeitsraum zu handeln	Administrative Logik
Projekträger	Schnell u. zuverlässig verfügbares Geld für die Projektziele, Netzwerke, Flexibilität	aufwändige Administration, kompliziertes Antrags- u. Berichtswesen, strenge Auswahlkriterien	Notwendigkeit für öffentliche Finanzierung nachweisen müssen, Erfolge nachweisen müssen, Komplexität des politischen Systems	Privatwirtschaftliche Logik / Projektlogik
Berater, externe Fachleute	Netzwerke, Termine, Reputation, Einfluss auf Politiker, in der Regel Bedürfnisse privatwirtschaftlicher Strukturen, individuelle u.	Grenzen der eigenen Wissensverfügbarkeit u. Einschätzungen anerkennen	Komplexität des politischen Systems u. der Implementierung, Zeitrestriktionen	Privatwirtschaftliche Logik

	ökonomische Ziele			
EU – Programme (z. B.: EU-Strukturfondsperiode)	Flexibilität, Verlässlichkeit der Regeln, Erreichung der Programmziele durch die ausgewählten Projekte, schnelle Abwicklung von Projekten,	komplizierte Verfahrensregeln, Berichtswesen, aufwendiges Monitoring, unzuverlässige Projektträger, Abhängigkeit von Förderperioden u. Evaluationsresultaten	Abwicklung der Projekte nicht im Vorhinein exakt absehbar, Notwendigkeit für mehr Flexibilität vernachlässigen,	Administrative Logik / Programmlogik
Zivilgesellschaft	Erfolge, Sichtbarkeiten der politischen Aktivitäten, Transparenz, Durchsetzung der eigenen Interessen, pekuniäre Ziele, Realisierung der individuelle Ziele u. Wünsche durch die öffentliche Hand, Einfluss, Solidarität	nicht zielgerichtet eingesetzte Ressourcen der öffentlichen Hand, Komplexität, Bevorzugung von Partikularinteressen	Komplexität des politischen Systems, Schwierigkeit der Erfolgsmessung, praktische Umsetzbarkeit, finanziell angespannte Situation der öffentlichen Hand	Zivilgesellschaftliche Logik
NRO und Interessensgruppen	hohes Partizipationsniveau, Transparenz, Beachtung der eigenen Interessen im besonderen Maße, Beachtung der Kritik u. Warnungen, Einbezug der Interessen durch Lobbyarbeit, Berücksichtigung der individuellen Ziele u. Wünsche der die öffentliche Hand	unzureichende Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Bedürfnisse, fehlendes oder zermürbendes ehrenamtliches Engagement	Komplexität des politischen Systems, Schwierigkeit der Erfolgsmessung, praktische Umsetzbarkeit, finanziell angespannte Situation der öffentlichen Hand	Zivilgesellschaftliche Logik
Privatwirtschaft	hohe Flexibilität, Zuverlässigkeit der Regeln, hohe Verbindlichkeit politischer Zusagen, Einfluss auf Politiken, Netzwerke, Marktorientierung, Subventionen, Arbeitskräfte, Erreichen der pekuniäre bzw. betriebswirtschaftliche Ziele,	geringe Verbindlichkeit für die eigenen Tätigkeiten, Langfristige Prozesse, Entscheidungslosigkeit,	Komplexität des politischen Systems, gemeinnützige Interessen den monetären Interessen hinten anzustellen	Privatwirtschaftliche Logik
Öffentliche Unternehmen/ Privatwirt. struk. Institutionen zur Wahrnehmung öff. Aufgaben	Autonomie, Einfluss auf Politiken, Flexibilität, Zuverlässigkeit, geringe Vorgaben, Kompetenzen, Arbeitskräfte, stabile Regeln u. Vorgaben, professionelle Reputation, Partizipation, Erreichung der betriebswirtschaftlichen Ziele	geringe Verbindlichkeit u. Rechenschaftspflicht, Richtungswechsel der politischen Ziele, Richtlinien, Bindung an politische Interessen	öffentlichen Auftrag in den Hintergrund zu rücken, die Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Institutionen zu vernachlässigen, Minimum der Kriterien zu erhalten u. Gewinnmaximierung in den Vordergrund zu stellen,	Privatwirtschaftliche Logik
Wissenschaft	Einfluss auf Politiken, Flexibilität, einfache Finanzierung, freie Forschungsmöglichkeiten, Transparenz, professionelle Reputation, Kompetenzen, Arbeitskräfte, Budget, stabile Regeln, möglichst sachliche Auseinandersetzung mit Themen, keine interessengeleitete Forschung	Richtungswechsel der politischen Ziele, aufwändige Administration, kompliziertes Antrags- u. Berichtswesen, strenge Auswahlkriterien bei Antragsstellung	Notwendigkeit für öffentliche Finanzierung nachweisen müssen, Erfolge nachweisen müssen, Komplexität des politischen Systems	Privatwirtschaftliche Logik/ Wissenschaftliche Logik
Akteursübergreifend	Autonomie, Flexibilität für eigenes Handeln u. Zuverlässigkeit der Handlungen anderer Akteure, Transparenz der Tätigkeiten anderer Akteure, Netzwerkbildung	fehlende Berücksichtigung der eigenen Interessen, Rechenschaftsablegung, Schnellebigkeit in Regelveränderungen	die eigenen Interessen über die Interessen u. Notwendigkeiten als wichtiger einzuschätzen	
Quelle: eigene Darstellung			Politisch-administrative Logik	

4.3.2 Akteursgruppen und ihre Handlungslogiken in der EUDRS

Die makroregionale Ebene ist keine selbstständige Handlungsebene in der EU. Daher bleibt abzuwarten welche Akteursgruppen sich in der Entwicklung und Umsetzung der MRS etablieren. Zur Vermeidung von Konflikten und für einen dauerhaften Erfolg der Strategien ist folglich die Betrachtung der möglichen aufeinandertreffenden Interessenslagen in der EUDRS interessant (vgl. Tabelle 3). Es geht in dieser Arbeit nicht darum, die einzelnen Interessenslagen für jeden Prioritätsbereich im Detail zu untersuchen. Vielmehr werden die Akteurskonstellationen in der Strategie im Allgemeinen dargestellt. Innerhalb der einzelnen Handlungslogiken gibt es aufgrund der heterogenen Planungs- und Verwaltungskulturen im Donauraum (vgl. Kap. 2.3) zwischen den Ländern große Unterschiede. Desweiteren divergieren innerhalb einer Akteursgruppe in Folge des persönlichen und institutionellen Kontextes die Erwartungen.

Für das Aufeinandertreffen, die Kooperation und Koordination der Akteure in der EUDRS lassen sich nur die Erwartungen und Logiken derer miteinbeziehen, die an der Entstehungsphase und in der beginnenden Implementierung beteiligt sind. So ist für MRS zu konstatieren, dass grundsätzlich alle Akteursgruppen- und typen involviert sind (vgl. Kap. 3.3.2). Für die EUDRS wird dies in Kapitel 8 analysiert. Vorweg genommen sei, dass sowohl staatliche, halb-staatliche und nicht-staatliche Akteure als auch solche mit einer territorialen und sektoralen Logik eingebunden sind. Zumindest für die EUDRS sind im Vorfeld keine umfangreichen wissenschaftlichen Studien durchgeführt worden. Aufgrund der bisher eher geringen Einbindung der Wissenschaft in den politischen Prozess kann davon ausgegangen werden, dass diese eine eher neutralere Position in dem Prozess einnimmt, aber grundsätzlich Interesse an dem Voranschreiten dieser neueren Entwicklungen hat. Aufgrund der geringen Rolle in der konkreten Implementierung der MRS kann die Akteursgruppe Medien in dieser Arbeit zunächst außen vor gelassen werden. Die Kommunikation der Strategie wird im weiteren Verlauf der Strategie bedeutender werden. Unter dem Aspekt einer erfolgreichen Implementierung der Strategie und einem erfolgreichen Prozess ist von Relevanz, ob alle Akteure ihre Bedürfnisse, Erwartungen und Wünsche erfüllen können. So kann ein Governanceraum entstehen, der im Sinne der Netzwerk-governance und der Multilevel-Governance die relevanten Akteure zusammenbringt und so langfristig den Donauraum stärken kann. Die Netzwerkbildung könnte durch eine makroregionale Governance gefördert werden. Ein wesentlicher Faktor wird sein, ob Verständnis der einzelnen Akteure füreinander existiert. Hierbei ist auch das kulturelle Verständnis von grundlegender Bedeutung, welches in dieser Arbeit nicht im Detail beleuchtet werden kann. Es ist zunächst das Ziel die handelnden Akteure in Bezug zu setzen und zu verstehen welche Logiken beteiligt sind (vgl. Kap. 8). Desweiteren wird untersucht inwieweit das Verfolgen von sektoralen und territorialen Interessen zur Bildung von *soft spaces* führen kann (vgl. Kap. 10). Das Konzept der *soft spaces* wird daher im Folgenden vorgestellt werden.

5 SOFT SPACES

Globalisierung, Europäisierung und weitere strukturelle Veränderungen wirken sich direkt und indirekt auf räumliche Verflechtungen aus und verändern die Rolle des Staates. Der Bedeutungszuwachs von Governance und von Netzwerken außerhalb administrativer Grenzen ist bspw. ein Anpassungsprozesse an diese Herausforderungen (vgl. Kap. 4.1). Die Notwendigkeit Prozesse über verschiedene politische Steuerungsebenen zu koordinieren, hat zur Herausbildung von Multilevel-Governance-Systemen wie der EU geführt. Mit der Diskussion um diese Prozesse gehen solche um das *hollowing-out* des Nationalstaates oder um Regionalisierung einher (vgl. Kap. 4.1). Spätestens seit dem EUREK-Entstehungsprozess geben europäische Großregionen und transnationale Kooperationsräume Anlass zur Diskussion um eine Regionalisierung der EU. Die Entstehung makroregionaler Strategieräume verstärkt diese (vgl. Kap. 3.3.1). Makroregionen werden hierbei als eine mögliche neue Ebene innerhalb der EU diskutiert (vgl. Kap. 3.3.1). Vor diesem Hintergrund soll in diesem Kapitel zunächst das Entstehen von sogenannten *soft spaces* vorgestellt werden. Daraufhin wird eine mögliche Übertragbarkeit des Konzeptes zur Erklärung von Vorgängen auf makroregionaler Ebene und transnationalen *soft spaces* analysiert.

5.1 Hintergrund und Definition des Konzeptes der *soft spaces*

Aufgrund dieser vielfältigen Entwicklungen, die Handlungsräume unabhängig von administrativen Räumen hervorbringen, entwickeln Graham Haughton, Phil Allmendinger Dave Counsell und Geoff Vigar im raumplanerischen Kontext und auf stadt-regionaler Ebene das Konzept der *soft spaces*. Diese beschreiben durch Kooperationen entstehende funktionale Verflechtungsräume.¹⁴ Anlass waren die aktuelle Debatten um *rescaling* im Staat, also die Veränderungen der Zuständigkeiten politischer Steuerungsebenen¹⁵, und die Forschungen zu

¹⁴ Ziel des zugrundeliegenden Forschungsprojektes „*Integrated spatial planning, multi-level governance and state-rescaling*“ war die Dezentralisierung und das *rescaling* in Großbritannien in Bezug auf eine integrierte Raumplanung zu analysieren (vgl. HAUGHTON et al. 2007: 3). Das theoretische Interesse bestand darin Forschung über Planung enger mit der *state theory* und Forschungen zu relationalen Geographien zu verbinden.

¹⁵ Die Debatte um *rescaling* im Staat wurde maßgeblich geprägt durch Bob Jessop, Martin Jones und Mark Goodwin. (vgl. JESSOP 2001; GOODWIN et al. 2005; JONES 2001)

relationalen Geographien¹⁶ (vgl. HAUGHTON et al. 2007: 3; HAUGHTON et al. 2010: 230) Diesen theoretischen Strömungen liegen die gewandelten Anforderungen des Raumes durch Globalisierung, Europäisierung und gesellschaftsstrukturelle Entwicklungen zu Grunde. *Soft spaces* stellen zusammenfassend einen Erklärungsversuch dar, dem zum einen die veränderte Rolle des Staates und die Entwicklung von Governance sowie zum anderen ein gewandeltes Verständnis von Raum oder der *notion of space* unterliegt. Das veränderte Verständnis vom Raum und Staat bedingt sich gegenseitig. Zunächst wird im Folgenden das Staatsverständnis dargelegt und in Bezug zum Raumverständnis gesetzt, um daraufhin Entwicklung des Konzeptes der *soft spaces* zu verstehen.

Das Verständnis von Staat und die Transformation territorialer Organisation

Brenner argumentiert aufbauend auf den Arbeiten von David Harvey und Henri Lefebvre, dass durch die Globalisierungsprozesse eine neue Phase der Reterritorialisierung angestoßen wurde. (vgl. BRENNER 1999; BRENNER 1997: 12) Bisher war das vorwiegende Verständnis, dass vom Nationalstaat als der zentralen Handlungsebene Impulse an die internationale oder subnationale Ebene ausgehen.¹⁷ Aufgrund der veränderten Anforderungen findet eine Neupositionierung und Machtverschiebung in dem Gefüge zwischen den supra- und subnationalen Ebenen inner- und außerhalb der Staatsgrenzen statt. (vgl. BRENNER 1999: 434). Brenner konstatiert, dass Globalisierungsprozesse direkte Auswirkungen auf Nationalstaaten haben und zur „Transformation der territorialen Organisation auf den verschiedenen sub-globalen Ebenen“ führen (BRENNER 1997: 8). Die makrogeographische Transformation von Städten und Staaten erfolgt innerhalb derselben Dynamik. (vgl. BRENNER 1997: 9) Diese Ortsgebundenheit von Globalisierung wird in der theoretischen Debatte vor allem durch den Bedeutungsgewinn von Städten in der globalen Ordnung repräsentiert.¹⁸ Im Kontext dieser Arbeit steht der mögliche Bedeutungsgewinn der makroregionalen Ebene zwischen der EU und den Nationalstaaten im Vordergrund.

Die territoriale Organisation und räumliche Redimensionierung ist pfadabhängig von Investitionen sowie den historisch bedingten Beziehungen und Verantwortlichkeiten. Harvey, auf dessen Arbeit Brenner u. a. aufbaut und der als

¹⁶ Die Auseinandersetzung mit relationalen Geographien durch Haughton et.al. stützt sich vor allem auf die Arbeiten von Ash Amin und Doreen Massey (vgl. AMIN 2002; MASSEY 2005).

¹⁷ Anthony Giddens (1985) entwickelte die Metapher des Containers, innerhalb dessen Entwicklungen stattfinden. Die administrative Einheit sei der wichtigste *power-container*. Er sei territorial durch Grenzen gebunden und regionalisiert (GIDDENS 1985: 13, 120). Entwicklung wird bedingt durch die Kommodifizierung von Zeit und Ort. Peter Taylor arbeitet aus, dass durch Globalisierung Löcher in den Container gelangen und kommt zu dem Schluss, dass die ökonomischen Container („wealth container“) nicht länger operativ sind, Politiker jedoch Territorialität nicht aufgegeben haben. Die Bedeutung von Internationalität, Interstaatlichkeit und Interterritorialität betonend zeigt Taylor, dass die *power-container* international agieren und gleichzeitig der Nationalstaat an sich ein wichtiges Merkmal dieses internationalen Systems ist. (vgl. TAYLOR 1994; TAYLOR 1995)

¹⁸ Wirtschaftliches Wachstum von Staaten wird unweigerlich verbunden mit Städten als den Wachstums- und Wirtschaftszentren im globalen Wettbewerb. Mehr als die Staaten repräsentieren Weltstädte in der öffentlichen Wahrnehmung die Globalisierung. Diese bilden ein Netzwerk an *World Cities* FRIEDMANN 1995 mit Funktionen für die globalisierte Welt. Sassen weist darauf hin, dass in den *global cities* die für die Globalisierung notwendigen Produktionsprozesse ablaufen. (vgl. SASSEN 2001: xix-xxv; 4)

Vordenker der räumlichen Redimensionierungsdebatte angesehen wird, zeigt auf, dass die Entstehung von Kapital mit der räumlichen Entwicklung zusammenhängt.¹⁹ Er führt ausgehend von der Annahme, dass es historische Geographien von Zeit und Raum gibt und dass sich sozial hervorgebrachte Konfigurationen im Raum niederschlagen, den Begriff des *spatial fix* ein. (vgl. HARVEY 1985b: 51–66; HARVEY 1990: 423) Für Harvey ist räumliche Organisation (z. B. Infrastruktur) eine Notwendigkeit zur Raumüberwindung: „[...] *spatial organisation is necessary to overcome space.*“ (HARVEY 1985a: 145) Der *spatial fix* drückt folglich aus, dass jedwede Entwicklung auch Investitionen im Raum voraussetzt und diesen zukünftig prägt. Henry Lefebvre erweitert die Debatte des *spatial fix* um den *scalar fix*, da eine Koordination dieser „soziale[n] Bindungen, institutionellen Arrangements und territorialen Konfigurationen“ (BRENNER 1997: 10 f.) über mehrere Ebenen territorialer Organisation stattfindet. „Staaten sichern diese Territorialisierung von Kapital.“ (BRENNER 1997: 10) John Agnew kommt zu dem Schluss, dass Machtverhältnisse geschichtlich bedingt sind, sich zyklisch wandeln und die Veränderungen von Geographien beeinflussen. Er bezeichnet diese als *historical spatialities of political power*. (vgl. AGNEW 2002: 121) MRS und die Möglichkeiten und Herausforderungen der Reterritorialisierung sind ebenso von den sozial geprägten Konfigurationen des Raumes, der Koordinierung zwischen den verschiedenen Ebenen und der Historie geprägt (vgl. Kap. 3.3).

Brenner (1999: 439) fasst zusammen, dass räumliche Redimensionierungsprozesse auf der einen Seite eine Machtverschiebung in Richtung supranationaler Organisationen (z. B. EU) und auf der anderen Seite in Richtung der regionalen und lokalen Ebene mit sich bringen. (vgl. BRENNER 1999: 435ff.) Dieser Vorgang wird mit dem Begriff *hollowing-out* des Nationalstaates beschrieben. (vgl. JESSOP 1994: 264) Es kommt zum *rescaling* der Territorialität. Gerade die EU stellt ein komplexes Multilevel-Governancesystem dar, in dem die Regionen als politische Territorien an Bedeutung gewonnen haben, z. B. durch den AdR.²⁰ (vgl. Kap. 3.3 und 4.1; KOHLER-KOCH 2007; BRENNER 2004; MACLEOD und JONES 2009) Diese Regionalisierungsprozesse sind durch Michael Keating als *new regionalism* terminiert worden. (vgl. KEATING 1998: 18–24) Ein wichtiger Diskussionsstrang in der Debatte um ein verändertes Verständnis von Staat beschäftigt sich mit dem

¹⁹ Harvey hat sich in seinem Buch „*The Limits to Capital*“ HARVEY 1982 mit der Frage der territorialen Organisation in Zeiten des Kapitalismus befasst und die Theorien von Marx mit räumlichen und geographischen Phänomenen verbunden. (vgl. HARVEY 1985b: 34) Für ihn ist die Entstehung von Kapital die Folge einer *space-time-compression* (vgl. BRENNER 1999, S. 433; BRENNER 1997, S. 10; HARVEY 1985b, S. 37) Harvey bezieht sich dabei auf drei unterliegende *tensions*, die die historisch-geographische Evolution von Kapital bestimmen. HARVEY 1985b, S. 60f.

²⁰ Regionen als nicht klar definierte Ebene werden als politische, funktionale, territoriale, institutionelle und sozio-kulturelle Räume wahrgenommen. (KEATING 1998: 18–24; GUALINI 2004: 330). Seit den 1980er Jahren sind Regionen als politische Arenen auch in der EU verstärkt in Erscheinung getreten (vgl. KEATING 1998: 16; GUALINI 2004: 330). Es gibt Diskussionen um ein *Europe of the Regions*. LE GALÈS und LEQUESNE 1998. Weiterführende Informationen finden sich bei (FÜRST 2006; vgl. GUALINI 2004)

Einflussgewinn von Institutionen auf Entwicklungen²¹ (JONES 2001: 1185 ff.): „*institutions matter*“ (JESSOP 2001: 1213).

Der sich stetig erweiternde Kompetenzbereich der EU führte zur „Ausdifferenzierung von Regelungsformen“ in der europäischen Politik (vgl. KOHLER-KOCH 2007: 10; Kap. 3.1). Brenner stellt fest, dass „Entnationalisierung“ nicht zu einer „Erosion der Rolle des Staates als einer Form der Territorialisierung von Kapital“ führe, „sondern eher zu einem Umbau seiner organisatorisch-territorialen Strukturen“ (BRENNER 1997: 16). Die Frage der Rolle des Staates im Mehrebenensystem wird dabei vorrangig in Verbindung Raum und Akteuren, z. B.: der Umstrukturierung von Organisationen und Institutionen und der Frage der Machtverschiebung diskutiert. Vor diesem Hintergrund werden MRS analysiert. Bevor in dem Konzept der *soft spaces* dargestellt wird, wie die Frage des Verständnis von Staat mit der Frage des Verständnis von Raum zusammenhängt (vgl. auch (MACLEOD und JONES 2009: 40), wird zunächst das zugrunde liegende Raumverständnis vorgestellt.

Das Verständnis von Raum, relationalen Geographien und funktionalen Räumen

In Folge der voranschreitenden Transformationen der Gesellschaft entwickelt Manuel Castells das Bild der Netzwerkgesellschaft, in der Konnektivität an Bedeutung gewinnt. Er entwirft ein neues Raumverständnis des *space of flow*, nach welchem Raum durch sich stetig verändernde Netzwerke gebildet wird. (vgl. CASTELLS 2000: 376ff.) Die Globalisierung ist nach Castells ein Schritt zu einer grenzfreien Welt. Harvey zeigte 1969 auf, dass Geographie einem absoluten oder einen relativen bzw. relationalen Raumverständnis unterliegen kann. (vgl. HARVEY 1969) Das Verständnis vom Staat als begrenzende Einheit wird ergänzt durch das absolute Raumverständnis. Simin Davoudi interpretiert Harveys relatives Raumverständnis in der Art, dass Raum abhängt von sich wechselseitig bedingenden Prozessen und Substanzen. Für Harvey wird Raum gestaltet durch soziale, ökonomische, kulturelle und physische Prozesse. Die Ergebnisse des Prozesses werden beeinflusst durch die Beziehungen zwischen den verschiedenen Einheiten. (vgl. MEENTEMEYER 1989: 164; DAVOUDI et al. 2009: 12ff.) Das Ebenenverständnis kann ebenso absolut oder relativ sein. (vgl. MEENTEMEYER 1989: 165)

Ash Amin geht noch weiter und zeigt auf Pionierarbeiten von Doreen Massay aufbauend, dass als Folge der Globalisierung Akteursnetzwerke Raum schaffen und die grundlegende Form der Organisation darstellen:

„In this emerging new order, spatial configurations and spatial boundaries are no longer necessarily or purposively territorial or scalar, since the social, economic and political and

²¹ Jessop Gordon Mac Leod warnte davor, dass nach dem *institutional turn* HEALEY 1997 und dem funktionalen Wandel von *government* zu *governance* es zur Ausbildung eines sanften Institutionalismus kommt („*soft institutionalism*“), in Folge dessen die ökonomische Entwicklung von Regionen durch eine Institutionendichte erklärt wird („*institutional thickness*“). (vgl. MACLEOD 2001: 1153; MACLEOD 2001: 1154)

cultural inside and outside are constituted through the topologies of actor networks which are becoming increasingly dynamic and varied in spatial constitution.” (AMIN 2004: 33)

Bezogen auf einen *new regionalism* in Europa betont Amin, dass es keine vorgegebenen Räume gibt, die durch politische Macht beherrscht werden können und als sozialer und politischer Raum verwaltet werden. Die Zukunft liegt in relationalen Geographien, die aus funktionalen Zusammenhängen und Notwendigkeiten entstehen. Macht über und Management von Territorien wird nach Amin über die Verbindung von Netzwerken ausgeübt. (vgl. AMIN 2004: 36)²² MacLeod und Jones fassen zusammen, dass ausgehend von dieser Sichtweise räumliche Konfigurationen nicht länger als territorial und begrenzt angesehen werden können. Vielmehr bilden sie als Kaleidoskop der Netzwerke und Konnektionen durch wechselnde Entitäten eine *new grammar of space*. (vgl. MACLEOD und JONES 2009: 36) Die Reterritorialisierungsdebatte, welche Amin für zu eingeschränkt auf die politische Machtverschiebung zwischen Ebenen bewertet, wird komplementiert durch das Verständnis von relationalen Geographien. (vgl. AMIN 2002: 387) Für ihn unterliegen der politischen Machtausübung keine definierten Gebiete. Im Gegenteil bestimmen der Raum und die Beziehungen der Akteure den politischen Aktionsraum. Amins wesentlicher Beitrag zur räumlichen Redimensionierungsdebatte ist, dass er die Gründe für die Ebenenverschiebung der Entstehung von Netzwerken durch die Bildung relationaler, funktionaler Räume zuordnet.

Im Zusammenhang mit relationalen Geographien gewinnen funktionale Verflechtungen als Grundlage für Raumkategorien an Bedeutung. Nach Philbrick²³ ist die menschliche Aktivität der Schlüssel zur Identifizierung entsprechender Raumzuschnitte. (vgl. PHILBRICK 1957: 89f.) Fürst unterscheidet zwischen „territorial“ und „funktional“. In einem territorial definierten Gebiet sind regionale Akteure die zentralsten. Als „funktional“ bezeichnet er Gebiete, die durch das Zusammenwirken von Sektoren und „themenbezogenen“ Akteuren definiert werden. Für letztere ist die Bestimmung einer Region weniger relevant. (vgl. FÜRST 2006: 924) Relevant für die die Untersuchung von MRS und *soft spaces* ist, dass funktionale Zusammenhänge die Zusammenarbeit determinieren. Sowohl das Verständnis vom Staat als auch das von Raum werden durch die gleichen Entwicklungen bedingt. Diese Arbeit entsteht im Spannungsfeld zwischen Governanceprozessen und unterschiedlichen Raumverständnissen. Dory Reeves stellt die Notwendigkeit die verschiedenen Auffassungen in der Planung zu berücksichtigen heraus. (vgl. REEVES 2005: 30)

²² Weitere Informationen zu Amins Verständnis ist zu finden in AMIN 2004. Er betont das Fehlen einer definierten, territorialen Jurisdiktion zu Gunsten von Nähe und Konnektivität und räumt einer gewissen politischen Machtausübung die Steigerung der Lebensqualität ein. Amin geht so weit, dass er die Frage der Machtausübung über abgesteckte Räume in Frage stellt. Er relativiert die Bedeutung von Ebenen (Skalen) und Territorien und sieht Akteursnetzwerke als die grundlegende Form der Organisation.

²³ Allen Philbrick widmete sich bereits 1957 der Frage der Identifikation funktional aufgeteilter Räume. Dabei wird die menschliche Aktivität (vor allem ökonomische, politische und soziale Typen an Aktivitäten) in den Vordergrund gestellt. Die Verbindungen zwischen diesen stellt dann die räumlich funktionale Organisation dar.

Innerhalb der EU entstehen neue Raumzuschnitte durch Kooperationen²⁴, die den funktionalen Zusammenhängen geschuldet sind. MRS werden im Kontext eines möglichen Wandels vom absoluten zum relativen Raumverständnis in der EU analysiert.

Definition von soft spaces und Eigenschaften des Konzeptes

Vor dem Hintergrund dieser theoretischen Auseinandersetzungen mit Raum und dem sich wandelnden Staatsverständnis haben Haughton und Allmendinger aus der stadtreionalen Planungspraxis das Konzept der *soft spaces* entwickelt. Die andauernden räumlichen Redimensionierungsprozesse können auch als eine Neuausrichtung der Existenz und Intensität von Netzwerkbeziehungen zwischen Ebenen und Räumen gesehen werden. (vgl. ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 619) Daher untersuchen sie Mechanismen und Wege, wie politische Akteure auf diese Veränderungen reagieren. Wie spiegeln sich also die funktionalen Verflechtungen in den bestehenden Systemen wider? In welchem Kontext und in welcher Beziehung treffen die aufeinander? Wie findet Raumentwicklung als Folge von Akteurshandeln statt?

Die Diskussion um *soft spaces* führte zu verschiedenen Definitionen. An dieser Stelle werden einige zentrale Definitionen aufgeführt um daraufhin die wichtigsten Eigenschaften des Konzeptes herauszuarbeiten.

*"- Soft spaces represent a deliberate attempt to insert new opportunities for creative thinking, particularly in areas where **public engagement** and **cross-sector** consultation has seen entrenched opposition forces either slowing down or freezing out most forms of new development.*

*- The 'hard' and 'soft' spaces of governance are **mutually constitutive**, [...]. The aim is not to replace 'hard' institutional spaces with new 'softer' ones, rather to create **complementary** and potentially competing opportunities for developing activities to focus around, whether at some kind of sub-regional or sub-local government scale.*

*- The soft spaces of governance are becoming more numerous and more important as **part of the institutional landscape** of spatial planning and area regeneration.*

*- The soft spaces often seem to be defined in ways that are deliberately **fluid** and **fuzzy** in the sense that they **can be amended** and shaped easily to reflect **different interests and challenges**." (HAUGHTON et al. 2010: 52)*

*„Als „soft spaces“ bezeichnet man Planungsräume, die **nicht** anhand klassischer **administrativer Grenzen** definiert werden, sondern einen **funktionalen Verflechtungsraum** bilden. Hinzu kommt dass die **Planung** nicht nur durch die entsprechenden Behörden vorangetrieben wird, sondern **als gesellschaftlicher Ansatz** durch ein hohes Maß an Bürgerbeteiligung geprägt wird. Der Ansatz ist insofern mit dem Konzept der **informellen interkommunalen und interregionalen Planung** vergleichbar.“ (WEBSITE TU KAISERSLAUTERN)*

*„[...] Phänomen **zeitlich befristeter** und **räumlich variabler** Zusammenschlüsse von Akteuren auf stadt-regionaler Ebene („Soft Spaces“)[...]“ (WEBSITE FORSCHUNGSSTIFTUNG HH)*

²⁴ Weitere Untersuchungen zum Staats- und Raumverständnis fordern neue relativere Konzepte. Anderson forderte Konzepte von Souveränität in der EU, die den Raum berücksichtigen. (vgl. ANDERSON 1996: 133)

„Soft Spaces entstehen vor dem Hintergrund von **Globalisierung** und **Europäisierung** sowie anderen ökonomischen und sozialen **Strukturumbrüchen** und den damit verbundenen gesellschaftlichen und institutionellen **Anpassungsprozessen**. [...] Viele dieser Herausforderungen sind nur gemeindeübergreifend bzw. in **Kooperation** mit oder auf Initiative von **weiteren Akteuren**, wie Unternehmen, Interessensverbänden, Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinnen und Bürgern etc., zu bewältigen. In diesem Zusammenhang entstehen oftmals **neue (informelle) räumliche Zuschnitte** und Zuständigkeiten, die als fragmentiert oder **unscharf** („fuzzy boundaries“) beschrieben werden können. Sie stimmen **nicht** immer mit den **vorhandenen administrativen Abgrenzungen** überein, sind teilweise **variabel** und **nicht** unbedingt **dauerhaft** angelegt.“
(WEBSITE FORSCHUNGSSTIFTUNG HH)

All diesen Definitionen ist gemein, dass sie die **Flexibilität** und **Variabilität**, oft bezeichnet als **fuzziness** der Zusammenschlüsse **über verschiedene Ebenen, Sektoren, Akteursgruppen und Zeiträume** betonen. Diese Elemente sind für die Definition im Rahmen dieser Arbeit folglich elementar: *Soft spaces* beschreiben in Akteursbeteiligung und territorialem sowie zeitlichem Bezug flexible, sanfte Raumzuschnitte, die durch Netzwerke und Kooperation in Folge funktionaler Verflechtungen entstehen. Diese informelle Kooperationen über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entstehen ergänzend zu den formalen Ebenen und Prozessen.

Die Räume, die durch Kooperation entstehen und *fuzzy boundaries* haben, stehen im Mittelpunkt der Diskussion um *soft spaces*:

„So whilst planning still needs its clear legal ‘fix’ around set boundaries for formal plans, if it is to reflect the more complex relational world of associational relationships which stretch across a range of geographies, planning also needs to operate through other spaces, and it is these we think of as ‘soft spaces’“. (ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 619)

Grundsätzlich bewegt sich Planung über Grenzen, Ebenen und Sektoren hinweg. Haughton et al. stützen die Entwicklung des Konzeptes zur Erklärung von *soft spaces* auf die Annahme, dass die administrativen Ebenen erhalten bleiben. Allmendinger und Haughton arbeiten am Beispiel des Thames Gateway heraus, dass diese sanften Räume und unscharfen Grenzen nicht versuchen die bestehenden Prozesse zu depolitisieren. Das Zusammenkommen der Akteure führt zu einer Repolitisierung, da sie die realen Geographien neben den administrativen und politischen Geographien, abbilden. (vgl. ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 624) Gleichzeitig bereiten diese apolitischen Prozesse Entscheidungen vor, die dann durch die institutionellen Geographien umgesetzt werden. Im zuvor dargestellten Raumverständnis nach Amin wird das Territorium organisiert durch funktionale Verflechtungen und Ströme (*flows*). Im Gegensatz zu diesem Verständnis entstehen *soft spaces* ergänzend zu den administrativen Einheiten und bedienen sich dieses legalen Rahmens zur Implementierung. (vgl. HAUGHTON et al. 2010: 23-24) Im Rahmen dieses losen Konzeptes zur Beschreibung eines Phänomens weisen Allmendinger und Haughton konsequenterweise auf die Frage der Legitimation des Handelns der Akteure hin (vgl. Kap. 4.1).

Soft Spaces sind „multiple spaces of governance alongside other devices for policy integration“ (HAUGHTON et al. 2010: 23–24). Die horizontale Integration von verschiedenen Sektorpolitiken ist ein zentrales Charakteristikum von *soft spaces*. (vgl. HAUGHTON et al. 2010: 32–33; ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 627) Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die vertikale Politikintegration über Ebenen, welche als *multiscaled* bezeichnet wird. In *soft spaces* geht die Integration über den *scalar-fix* hinaus, da ihr Entstehen als Folge von Netzwerkaktivitäten verstanden wird. Durch diese kommt es zu einer konstanten Verschiebung von Macht, Kompetenzen und Aufgaben zwischen formellen und informellen Ebenen. (vgl. HAUGHTON et al. 2010: 23-24) Möglicherweise kann es zur Privilegierung oder Entwicklung neuer Ebenen kommen. Diese werden von Allmendinger und Haughton als *functional scalar privilege* bezeichnet. Diese Eigenschaft von *soft spaces* ist im Rahmen makroregionaler Strategien besonders interessant zu untersuchen. Die Bedeutung von Metagovernance, verstanden als eine Steuerung der verschiedenen Governanceprozesse, über verschiedene Prozesse vertikaler und horizontaler Vernetzung, wird für *soft spaces* und den Vorgängen auf verschiedenen Ebenen eine hohe Bedeutung beigemessen. (vgl. ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 620)

Verschiedene Akteure treffen in den *soft spaces* in immer neuen Konstellationen aufeinander (vgl. Kap 4.2). Haughton et al. beziehen die Entstehung einer Metagovernance-Ebene für den neuen Raumzuschnitt mit ein. Für Jessop werden durch Metagovernance die gemeinsamen Regeln für Governanceprozesse festgelegt und die Kompatibilität der verschiedenen Systeme vorbereitet. Governancestrukturen sind Machtstrukturen und wirken sich aufgrund ihrer Pfadabhängigkeit oder *historical spatialities of power* raumstrukturell aus. Hieraus kann eine Wichtigkeit einer Metagovernance-Ebene für Makroregionen abgeleitet werden:

„Metagovernance is the process of steering or shaping the diverse systems of governance, which have emerged in recent years, embracing the ways in which rules of the game are set and interpreted by those involved, linking these governance bodies to each other and to wider strategic imperatives.“ (HAUGHTON et al. 2010: 46)

Das Konzept der *soft spaces* wird in einem Atemzug genannt mit der Idee der *fuzzy boundaries*, also verschwommenen Grenzen (vgl. vierter Punkt der Definition nach Haughton et al.). Aufgrund der vielen Räume, die sich überlagern und deren formale Grenzen sehr unterschiedlich sein mögen, liegt zuweilen eine gewisse Unschärfe der Grenzen vor. *Fuzziness* wird verstanden als eine Unschärfe bezüglich aller Grenzen, sei es die horizontale oder vertikale Dimension. Haughton et al. bezeichnen die *new state spaces* als flüssig (*fluid*), was in diesem Zusammenhang im Sinne von Fragmentierung von Grenzen oder Durchlässigkeit von Ebenen und Inhalten zu verstehen ist. Der Planer muss mit dieser Unschärfe und den neuen Räumen umgehen lernen:

“The upshot is that planners must learn to work with professional, sectoral and geographical fuzziness, such that much of their work at a strategic level involves orchestrating how best to work with others across sectors and scales.“ (HAUGHTON et al. 2010: 46)

Das Charakteristikum *fuzziness* hat folglich eine Doppelbedeutung. Es beschreibt zum einen die durchlässige, fragmentierte, unscharfe Struktur innerhalb eines *soft spaces* und zum anderen die unscharfen, verschiebbaren äußeren Grenzen. In einem Governanceprozess begrenzen die beteiligten Akteure den Prozess bzw. sind sie in einem informellen Rahmen häufig wechselnd und daher *fuzzy*. Neben der vertikalen und horizontalen Integration erweitert *fuzziness* das Konzept um die Integration von verschiedenen Akteursgruppen (vgl. Kap. 4.3). Da diese Arbeit die Rolle der Akteure in der Donaustrategie analysiert, erscheinen die Auswirkungen von *fuzziness* auf die Akteure selbst von Relevanz.

Geoff Porter und Gert de Roo widmeten sich dem Thema *Fuzzy Planning*, indem sie sich der Rolle der beteiligten Akteure und ihren Unsicherheiten in einer unscharfen Governanceumgebung mit neuen Governancemodellen widmeten (vgl. Kap. 4). Karl Martens weist darauf hin, dass die Rollen und Verantwortungen der Akteure nicht *ex ante* vorgegeben sind und dass diese fehlende Klarheit möglicherweise die Legitimierung und Effektivität des Governanceprozesses mindern könnte. Diese Unsicherheit wird zudem durch die verschiedenen Hintergründe und Erwartungen der Akteure gesteigert und kann zur Ermüdung der Akteure führen sowie deren Bereitschaft zu aktivem Engagement verringern. Die Stärke der beteiligten Akteure, die Bereitschaft und Möglichkeit sich in den Prozess einzubringen und die Hoffnungen determinieren letztlich das Engagement und damit den Erfolg des Prozesses. (MARTENS 2007: 54 f.; Kap. 4) Demzufolge kann *fuzziness* für die Ergebnisse eines Governanceprozesses Vorteile aufgrund der Flexibilität bringen, aber aufgrund der bestehenden Unsicherheiten auch einen Prozess behindert. Wie *fuzziness* empfunden und damit umgegangen wird, hängt zwingend von den beteiligten Akteuren ab und welchen *stake* sie in dem Prozess haben.

Faludi überträgt das Bild vom Staat als Container auf Räume für Planung in Europa. Innerhalb der Grenzen der harten Räume agieren Planer. Der Nationalstaat sei der oberste Container, in dessen rechtlichen Grenzen Projekte und Planungen umgesetzt werden können. (vgl. FALUDI 2010b: 18) Die harte Infrastruktur territorialer Organisation wird auch von Allmendinger et al. als notwendiger rechtlicher Rahmen gesehen. (vgl. ALLMENDINGER und HAUGHTON 2009: 619) Aufgrund der neuen Herausforderungen erscheint jedoch eine Metagovernance notwendig. Die Idee, dass sich Grenzen auflösen und Kooperation zunehmend gesteuert wird, ist nicht neu. Für Benjamin Davy bilden sich durch die Überlagerung der vielschichtigen politisch-administrativen Räume mit Funktionsräumen „wilde Grenzen“. (vgl. DAVY 2002: 527) Diese durch Kooperationen entstehenden Räume seien Möglichkeitsräume, die durch Polyrationalitäten entstehen (vgl. Kap. 4.3.1). Ein raumplanerischer Zugang zu wilden Grenzen setze die Fähigkeit voraus, flexibel mit diesen umzugehen. (vgl. DAVY 2002: 533)

Grundlegende Merkmale des Konzeptes der *soft spaces* sind zusammenfassend die horizontale und vertikale Integration, die Metagovernance für sanfte, variable Räume und die Durchlässigkeit nach innen und außen sowie in der

Akteursbeteiligung. Die Begriffe *soft* und *fuzziness* sind Schlagworte zur Erklärung von Veränderungen der Raumbezüge, zunehmender Informalität in Governanceprozessen und dem *communicative turn in planning* aufgrund von Globalisierungsprozessen und zunehmender Abhängigkeit von Netzwerkaktivitäten. Gerade für die Raumwissenschaften ist diese Entwicklung relevant. (vgl. ROO und PORTER 2007: 112)

5.2 Soft spaces und makroregionale Strategien

Das Konzept der *soft spaces* wurde zum ersten Mal durch Dominic Stead (2011) zur Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene herangezogen und im Anschluss daran von Faludi mit der Verbindung *soft planning for soft spaces* aufgegriffen. (vgl. FALUDI 2010c: 172) Stead stellt heraus, dass die themenbezogenen Räume unwahrscheinlicher Weise identisch sind, sich jedoch teilweise überlappen. *Fuzzy boundaries* sind die pragmatische Antwort auf die Notwendigkeiten des Raumes und bringen eine harte und eine weiche Seite der Planung hervor. (vgl. STEAD 2011: 163) Faludi wies schon früh auf sanfte Prozesse der Planung hin, die die Harten ergänzen. Wie in Kapitel 3.3 aufgezeigt wurde, entsteht die räumliche Abgrenzung von Makroregionen flexibel infolge von gemeinsamen Herausforderungen, was die Übertragung des Konzeptes der *soft spaces* nahelegt. Die Entstehung von makroregionalen Strategieräumen entspricht nicht einer Reorganisation von Nationalstaaten. Dennoch kann eine Form der territorialen Reskalierung abgeleitet werden:

“The regional spaces occupied by European macro-regional strategies, while clearly not yet representing any fundamental reorganisation of state territoriality, seem to indicate some sort of territorial rescaling. However, the spaces are not always new: in some cases they are related to territorial cooperation areas that have existed for some time, albeit in different forms and with shifting boundaries. European macro-regional strategies stem from European “soft powers” on spatial planning or “soft actions” such as learning, and represent an additional way of complementing “harder” elements of European governance in the region.”
(STEAD 2011: 165)

Reskalierung ist Bestandteil der theoretischen Grundlage des Konzeptes der *soft spaces* für vergleichbare Entwicklungen auf stadt-regionaler Ebene. Stead argumentiert weiter, dass die Einbeziehung von Nicht-EU-Staaten in einen strategischen Prozess ebenfalls als ein sanfter Ansatz für die Implementierung der europäischen Politik verstanden werden kann. (STEAD 2011: 166) Haughton et al. betonen die strategische Komponente von *soft spaces*, welche sich ebenfalls in der Steuerung durch MRS wiederfindet. Für die Übertragung des Konzeptes spricht zudem, dass die Herausforderungen neue Kooperationsformen ähnlich denen in Regionalisierungsprozessen hervorrufen. (vgl. HAUGHTON et al. 2010: 32) MRS können interpretiert werden als eine Kompetenzverlagerung auf eine supranationale Ebene. Faludi argumentiert, dass territoriale Kohäsion, als eines der Ziele der EU (vgl. Kap. 3.1.2) nicht nur über *hardware*, also Projekte in den verschiedenen Fonds, erreicht werden kann, sondern ebenfalls zusammenhängt mit territorialer

Governance, der *software* (vgl. Kap. 3). Ferner argumentiert er, dass sanfte Planung eine offene Architektur benötigt, welche dann *soft planning* begünstigt. Als Beispiel für eine offene Architektur und sanfte Planung nennt er die EUSBSR. (vgl. FALUDI 2010c: 174; FALUDI 2010b; FALUDI 2010a: 172–183) Der durch den Barca-Report bekannt gewordene *place-based approach*, der sich auch in den funktionalen Geographien der *soft spaces* wieder findet, wird in den MRS durch die räumliche Abgrenzung aufgrund der gemeinsamen Herausforderungen Rechnung getragen. Die Integration von Sektorpolitiken und Regionalpolitik in MRS entspricht den strategischen Zielen der sanften Planung. Faludi überträgt das Konzept der *soft spaces* auf MRS indem er den Strategieraum als *soft space* bezeichnet:

“The EU Strategy for the Baltic Sea Region is emblematic for the approach to territory as described. It does not refer to any one clearly delineated space or territory called „the Baltic” but to a series of overlapping functional spaces. It is a „soft space”. Nor does it aim for the creation of a „Baltic Sea Authority” to tackle the issues identified. What it does is to create an arena for articulating relevant issues in which relevant actors, importantly including all Directorates-General of the Commission concerned, invoke their resources and powers. The EU Strategy for the Baltic Sea Region is thus a good example of „soft planning”.
(FALUDI 2010c: 186)

Eine weitere mögliche Betrachtung, die im Kapitel 10 diskutiert wird, ist, dass über die einzelnen Prioritätsbereiche der Strategie die funktionalen Beziehungen gestärkt werden. Die einzelnen Prioritätsbereiche stellen die Politikarenen dar, die sich dann im Austausch mit anderen *soft spaces* innerhalb des Prioritätsbereiches überlagert. Eine Abgrenzung dessen, welche dieser funktionalen Räume einen *soft space* bilden, hinge folglich von der Sicht des Betrachters und von der Überlagerung anderer funktionaler Räume mit dem eigenen ab. Die Makroregion wäre nur ein sanfter Rahmen innerhalb dessen die Akteure als Folge der drei Dimensionen, die für die Kontaktbestimmung entscheidend sind, (vgl. Kap. 4.2) sich mehr oder minder zufällig treffen und Netzwerke bilden. So können neue *flows* und funktionale Beziehungen zwischen den überlappenden Räumen initiiert werden. Die Rolle, die Akteure in der Strategie einnehmen, ist entscheidend für den Möglichkeitsraum der Strategie. (vgl. Kap. 4, 5.1) Makroregionen an sich sind ggf. kein eigener *soft space*, sondern führen zur Verstärkung von *fuzziness* auf supranationaler Ebene durch die Veränderung des Governancemodells.

MRS sind durch ihre Struktur der Prioritätsbereiche sektoral organisiert und beziehen hier supranationale Institutionen ein (vgl. Kap. 3.3.2), was teilweise der Loslösung der räumlich-nationalstaatlichen Logik entspricht: „Die [...] festzustellende Loslösung von der räumlich-nationalstaatlichen Logik wird möglich durch eine akteurspezifische Sichtweise, die auch die Aufdeckung der mehrschichtigen und komplexen Zeitstruktur von Europäisierungsprozessen (Eder 2003, 2004) ermöglicht“ (DEGER und HETTLAGE 2007). In jedem Prioritätsbereich ist die Integration und Kooperation unterschiedlich fortgeschritten, sodass innerhalb der Makroregion nicht davon ausgegangen werden kann, dass bestehende Beziehungen vergleichbar sind. Dies wiederum unterstützt, dass die Makroregion als solche kein einzelner *soft space* ist, sondern verschiedene *soft spaces* umfasst.

Infolge wird in dieser Arbeit vermutet, dass eine Form der makroregionalen Governance entstehen könnte, die Interaktionsmodi und Besonderheiten sowie Herausforderungen der Kooperationen auf makroregionaler Ebene einbezieht und daher ggf. eigene Kennzeichen in Abgrenzung zu anderen Governanceformen entwickelt. Aufgrund des Bedeutungszuwachses von Akteursnetzwerken für die neuen Raumzuschnitte, zu denen sich politische Einheiten zusammenschließen, könnten Aspekte der *network-governance* Bestandteil dieser neuen Governanceform sein. Ein Teil des Konzeptes der *soft spaces* nach Haughton und Allmendinger ist, dass die Kooperation zeitlich begrenzt sein kann (vgl. Kap. 5.1). Die drei vorgegebenen Neins der MRS geben keine langfristige Perspektive für die Kooperation vor. Im Gegenteil können sich bei erfolgreicher Bearbeitung der gemeinsamen Herausforderungen, wie z. B. Intermodularität in der Donau oder Bewältigung der Umweltprobleme in der Ostsee diese Governancestrukturen sich wieder auflösen oder durch andere neu angepasst, verändert oder abgelöst werden. Das verbindende, naturräumliche Element bleibt hierbei bestehen. Neue Herausforderungen könnten langfristig die Aufmerksamkeit der Akteure auf andere Prozesse lenken.

6 ZWISCHENFAZIT

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Grundlagen für ein tiefergehendes Verständnis der EUDRS erarbeitet und der theoretische Rahmen der Möglichkeiten von MRS zusammengetragen. In diesem Kapitel werden die vorangegangenen Inhalte miteinander in Bezug gesetzt und erste Schlussfolgerungen mit Hinblick auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* gezogen. Das Erkenntnisinteresse, die MRS besser zu verstehen und am Beispiel der EUDRS die Entwicklung, die Koordinierung sowie die Perspektiven der Akteure nachzuvollziehen, bilden zusammen mit diesen Vorüberlegungen die Motivation für die Herleitung der Forschungsfragen. Zudem begründen sie die im Anschluss verwendete Methodik der Auswertung von Experteninterviews, da die Erwartungen der Akteure und ihre Handlungslogiken entscheidend für die tatsächliche Relevanz der vorgestellten Theorien und ihres gegenseitigen Bezugs in der Umsetzungsphase sind.

Anlass der vorliegenden Arbeit ist die Auseinandersetzung mit makroregionalen Strategien, einem neuen auf gemeinsame Herausforderungen zugeschnittenen, raumentwicklungspolitischen Instrument, welches mit der Entwicklung der Ostseestrategie 2009 auf den Weg gebracht wurde. Die Entwicklung von MRS als ein auf zentrale Herausforderungen eines staatenübergreifenden Raumes zugeschnittenes Instrument, welches verschiedene Sektoren und Politiken in einer Strategie integriert, spiegelt die Entstehung von neuen Raumkonzepten, die durch funktionale Verflechtungen gespiegelt werden, wider. Makroregionale Entwicklungen unterliegen also den gleichen Entwicklungen wie *soft spaces* und werden daher anhand in dieses Konzeptes analysiert.

Die Entstehung von *soft spaces* ist eines der am meisten diskutierten Phänomene in der jüngeren Planungsdebatte. Der Wandel von *government* zu *governance* hat durch die andauernden Globalisierungs- und Europäisierungsprozesse sowie den räumlichen Redimensionierungsprozessen auch zu Veränderungen des Verständnisses vom Staat als hartem Container hin zu einem Akteur zwischen den Ebenen und Netzwerken geführt. In gewisser Hinsicht stellen MRS einen ersten Schritt zur Kompetenzverlagerung auf eine supranationale Ebene zwischen der EU und den Nationalstaaten dar. Sie sind erste Hinweise auf Reskalierungsprozesse (vgl. Kap. 5.1). Allerdings findet keine Verlagerung von formalen

Entscheidungskompetenzen auf die makroregionale Ebene statt, weder von Seiten der EU nach unten, noch von Seiten der Nationalstaaten nach oben. Es werden gemeinsame, informelle Zielabsprachen für verschiedene Kooperationsbereiche getroffen, die Aktionen werden jedoch durch bestehende Ebenen formal legitimiert und umgesetzt. Makroregionen sind in dem Sinne (noch) keine eigene Handlungsebene.

Das Verständnis von Steuerungsprozessen durch Governancestrukturen sowie von den Handlungslogiken verschiedener Akteursgruppen und Netzwerken ermöglichen es die Entwicklungen und Dynamiken von MRS zu verstehen (vgl. Kap. 4). Während Governanceprozesse im Allgemeinen und Multilevel-Governance im Besonderen viele Vorteile für Kooperationen darstellen, stehen sie zugleich aber auch vor Herausforderungen. Die Kenntnis über diese kann mögliche Hindernisse für die erfolgreiche Implementierung von MRS aufzeigen.

Die wachsende Bedeutung einer makroregionalen Ebene durch MRS im Gegensatz zur bisherigen transnationalen europäischen Zusammenarbeit besteht durch den netzwerkartigen Aufbau der Strategie, in der verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen gemeinsam interagieren. Die Organisation in MRS ist darauf angelegt langfristig ein Metanetzwerk für die bestehenden Netzwerke zu bilden. Dies würde nicht nur die makroregionale Ebene stärken, sondern auch die funktionalen Verflechtungen integrieren und könnte eigene Governancemuster hervorbringen. Desweiteren entstehen Makroregionen aufgrund des Zusammenschlusses und der Hinwendung zu gemeinsamen Zielabsprachen auf höchster politischer Ebene. Durch den flexiblen Ansatz der MRS, der nicht zuletzt durch die drei Neins bestärkt ist, wird versucht den funktionalen Herausforderungen gerecht zu werden. Gleichzeitig ist die Beteiligung der Akteure flexibel organisiert bei einem Minimum an Verbindlichkeit durch die festen Strukturen des politischen Levels in der Governancestruktur der Strategien sowie den PACs und SGs (vgl. Kap. 8.4). Akteure mit ihren Zielen und Interaktionen stehen, aufgrund ihres zentralen Einflusses auf die Ergebnisse im Mittelpunkt von Untersuchungen von sanften Governanceprozessen und Strategien. Makroregionale Kooperationen sind durch die starke Prozessorientierung adaptive Strategien (vgl. Kap. 3.2). Ihr Erfolg und die möglichen Herausforderungen für die Kooperation hängen stark von den jeweiligen Akteuren, ihren Handlungslogiken und Interaktionen ab (vgl. Kap. 4). Die Makroregion differenziert das europäische Mehrebenensystem nicht nur in territorialer Hinsicht aus, sondern auch bezüglich der Interaktionsmuster politischer Akteure. Es besteht zum einen die Möglichkeit, dass die Akteure in der Region sich und ihre Steuerungsformen kennenlernen und so ein besseres Verständnis der Planungs- und Verwaltungskulturen durch die MRS entsteht. Dies kann auch zur Herausbildung spezieller Interaktionsmodi und Governancemuster in den unterschiedlichen Makroregionen führen. Zum anderen könnten sich langfristig Merkmale einer allen makroregionalen Kooperationen gleichen makroregionalen Governance herausbilden (vgl. Kap. 4 und 5).

Parallel zu den Diskussionen um die Auswirkungen und Modalitäten des neuen Staatsverständnisses und von Governanceprozessen entstanden neue informelle Raumkonzepte, die funktionale Verflechtungen in den Mittelpunkt räumlicher Abgrenzungen stellen. Die Debatte um relationale Geographien und *spaces of flow* folgt einem Raumverständnis außerhalb politischer und administrativer Grenzen. Die Entstehung der MRS basiert auf gemeinsamen Herausforderungen und der Notwendigkeit über bestehende Grenzen hinaus zu kooperieren (vgl. Kap. 3.3). Die räumlichen Gegebenheiten und letztlich auch die wirtschaftlichen Aktivitäten, die maßgeblich durch politische Machtverhältnisse und Entscheidungen gefördert oder gehemmt werden, bestimmen die funktionalen Verflechtungen. MRS haben zum Ziel funktionale Verflechtungen zu fördern und gemeinsamen Herausforderungen zu begegnen. Sie sind jedoch kein rein funktionaler Zusammenschluss, da die Kooperation letztlich auf einem politischen Schulterschluss beruht. Bspw. haben makroregionale Kooperationen im Rahmen der EU-Integration durch die Kooperation mit Drittstaaten auch eine raumstrategische Komponente und eine politische Funktion. Konkludierend sind MRS keine Raumzuschnitte nach Amins Verständnis (vgl. Kap. 5). Die Argumentation, dass MRS ein weiterer Schritt in Richtung eines rein durch Beziehungen bestimmten Raumverständnisses sind, ist hingegen plausibel.

Im Spannungsfeld dieser Debatten argumentieren Haughton et. al., dass Planer innerhalb ihrer Planungsräume in *soft spaces* zwischen verschiedenen Geographien, Ebenen, Netzwerken sowie verschwimmenden Grenzen agieren müssen. Stead und Faludi sehen in der Entstehung von Makroregionen ein Beispiel für *soft spaces* auf EU-Ebene. Sie stellen einen neuen Rahmen dar, innerhalb dessen verschiedene Akteure horizontal und vertikal integriert kooperieren können. MRS im Rahmen von *soft spaces* zu diskutieren, ist vor dem Hintergrund der ähnlichen Prozesse auf stadt-regionaler und europäischer Ebene, die neue Kooperationsformen erfordern, naheliegend.

Zudem weist der makroregionale Strategieansatz wesentliche Elemente der europäischen territorialen Zusammenarbeit auf. So berücksichtigt er die geographischen Gegebenheiten, ist *place-based* und zielt auf eine Integration der Sektorpolitiken und Regionalpolitik ab. Diese Integration kann entweder innerhalb der einzelnen Prioritätsbereiche oder über die Politikarenen stattfinden. MRS haben Einfluss auf räumliche Entwicklung, verbinden die territorialen Kohäsionspolitik als projektorientierten Ansatz mit den sektoralen Planungen und geben diesen durch einen strategischen Ansatz ein Dach (vgl. Kap. 3). MRS erscheinen eine logische Konsequenz der europäischen Raumentwicklungspolitik der Vergangenheit zu sein um die verschiedenen Instrumente miteinander zu verbinden und politisches *commitment* zu erreichen.

Neben den allgemeinen Herausforderungen für Kooperationen, die Governance- und Strategieprozesse mit sich bringen (vgl. Kap. 4.1), und die das Instrument der MRS beinhaltet, gibt es solche, die durch die besonderen Gegebenheiten im Donauraum

beeinflusst werden. Der Donaoraum hat eine wechselhafte Geschichte und wird bereits durch vielfältige Kooperationen geprägt. In der Analyse der Herausforderungen, die die Akteursgruppen sehen, ergibt sich die gleiche Differenzierung. Aufgrund seiner Geschichte besteht im Donaoraum die Gefahr, dass kein ausreichendes Vertrauen der Akteure in die Kooperationen vorhanden ist bzw. sich einzelne Nationen der Kooperation zurückhaltend gegenüber treten. Ein komplexes Governancearrangement läuft zudem Gefahr in die Politikverflechtungsfalle zu gelangen, da ggf. nicht alle Donauländer gleichermaßen in der Lage sind die Transaktionskosten zu tragen (vgl. Kap. 4.1 und 2.3). Von wesentlicher Bedeutung für die Kooperation im Donaoraum ist auch die Identifikation mit dem von Grenzkonflikten geprägten Raum und der Wille den gemeinsamen Herausforderungen zu begegnen. Die Donau als Grenzfluss selbst wird nicht automatisch für alle als das verbindende Element wahrgenommen, an welcher sich derzeit die Gründung der Makroregion Donau orientiert. Im Kooperationsraum Donau sind die Erfahrungen transnationaler Zusammenarbeit im Gegensatz zu anderen Makroregionen geringer und vergleichsweise jung. Es ist davon auszugehen, dass Kooperationen in den unterschiedlichen Bereichen in der Entwicklung sind, jedoch nicht in allen Bereichen auf eingespielte Strukturen zurückgegriffen werden kann. Die Entstehung der EUDRS ist das Ergebnis eines politischen Prozesses, der funktionale Herausforderungen im Raum in den Mittelpunkt stellt. Zugleich sind sowohl der Prozess der Entstehung als auch, die Zielsetzungen des Nutzens einer MRS in der Region sowie die Zielsetzungen innerhalb der Strategie einer politischen Logik geschuldet (vgl. Kap. 2).

Die weiteren Analysen zur EUDRS werden aufgrund der theoretischen Erkenntnisse eingegrenzt. Die Arbeit basiert auf dem Verständnis, dass in MRS für eine erfolgreiche Implementierung sowie zum Entstehen und Funktionieren von *soft spaces* der Einbezug möglichst aller Akteursgruppen mit ihren Handlungslogiken vorteilhaft ist (vgl. Kap. 4 und 5). Zweitens wird davon ausgegangen, dass die Kooperation als sozial geprägte Konfiguration Einfluss auf die Raumentwicklung haben wird. Drittens wird der sektorale Aufbau der Strategie als gegeben betrachtet und es werden keine alternativen Governancestrukturen untersucht.

Im Fokus der Untersuchungen steht, ob MRS diese funktionalen Verflechtungen stärken und ggf. zur Herausbildung von *soft spaces* führen. Da sich die politischen Kooperationen an den räumlichen Herausforderungen orientieren, scheint dies naheliegend. Dennoch ist fragwürdig, ob den relationalen Geographien nicht die MRS als neuer Raumzuschnitt übergestülpt und somit ein politischer Raum gebildet wird. Da die Akteure die funktionalen Verflechtungen und die Governanceprozesse maßgeblich beeinflussen, setzt die Untersuchung bei ihnen und ihren Perspektiven auf die makroregionale Kooperation an. Aus Sicht der unterschiedlichen Akteursgruppen werden im Folgenden die potentiellen Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen an die EUDRS analysiert.

7 HERLEITUNG DER FORSCHUNGSFRAGEN UND METHODIK

7.1 Herleitung der Forschungsfragen

Ziel der Arbeit ist einerseits den Prozess der Entstehung der Strategie und der beginnenden Umsetzung zu dokumentieren sowie die Erwartungen infolge der potentiellen Mehrwerte und Herausforderungen aus Sicht der Akteure zu reflektieren. Andererseits ist es Ziel der Arbeit die theoretische Auseinandersetzung mit MRS zu erweitern und ihren Beitrag zur Raumentwicklung besser zu verstehen. Vor diesem Hintergrund und auf die Auseinandersetzung mit den Grundlagen aufbauend haben sich die drei Forschungsfragen ergeben. Diese werden nun auf den Kapiteln 2 bis 5 sowie das Zwischenfazit aufbauend deduziert. Für eine bessere Orientierung der umfangreichen Analyse der EUDRS werden für die drei Forschungsfragen detailliertere Unterfragen elaboriert. Auf diesen basiert die Kapitelstruktur der Analyse.

Forschungsfrage 1

MRS sollen zur transnationalen Netzwerkbildung beitragen. Im Sinne eines breit gefassten Governancebegriffes stellen Akteursbeteiligungen eine zentrale Komponente für erfolgreiche Netzwerke dar (vgl. Kap. 4.1). Die Umsetzung von MRS erfordert den Einbezug aller relevanten Akteursgruppen auf unterschiedlichen Ebenen über nationale Grenzen hinweg (vgl. Kap. 3.3). Da die Akteure, ihre Rolle und ihr Verhalten in Governanceprozessen und Netzwerken so entscheidend sind und *soft spaces* mitgestalten, wird die EUDRS aus Akteursicht untersucht. Der Prozess der Strategieumsetzung steckt noch in den Anfängen (vgl. Kap. 3.3). Eine erfolgreiche Umsetzung sowie Entwicklungsimpulse für die Region durch die Strategie hängen erheblich von der Organisation und Governancestruktur ab. Zu Beginn ist das in das Instrument gesetzte Vertrauen ausschlaggebend und die Entwicklung vielversprechender Strukturen ist für das zukünftige Engagement, und damit für den Erfolg der Strategie wesentlich. Die erste Frage stellt die Dokumentation der Entstehung der EUDRS und die Entwicklung der Governancestruktur in den Mittelpunkt. Aufgrund der hohen Bedeutung der Akteure und ihrer Handlungslogiken für den Prozess liegt der Schwerpunkt der Analyse auf der Beteiligung der Akteursgruppen und Handlungslogiken. Konkludierend lautet die Forschungsfrage:

1. Wie verlief der Prozess der Erstellung der EUDRS und wie ist die Implementierung organisiert?
 - a. Wie wurde die EUDRS entwickelt?
 - b. Wie wird die EUDRS implementiert und wie wurde die Governancestruktur entwickelt?
 - c. Welche Akteure sind an der Entstehung und Implementierung der Strategie und des Aktionsplanes der EUDRS beteiligt?
 - d. Wer sind die Schlüsselakteure für die Strategieumsetzung?

Forschungsfrage 2

Die zweite Forschungsfrage stellt die Akteure mit ihren Sichtweisen und Handlungsmotiven in den Mittelpunkt. Dies ermöglicht es den jungen Prozess aus Sicht der verschiedenen Handlungslogiken zu betrachten und die Dynamiken des Netzwerkes nachzuvollziehen. Um den Beitrag der MRS zur Raumentwicklung besser zu verstehen ist es daher von Interesse, welche potentiellen Mehrwerte die makroregionale Kooperation haben kann und welche Herausforderungen bestehen. Aus der persönlichen Sichtweise der Mehrwerte, Chancen und Herausforderungen generieren die Akteure die Erwartungen an die Strategie. Diese Einstellungen und Erwartungen repräsentieren zugleich den Möglichkeitsraum der Strategie. Die Forschungsfragen und seine Unterfragen lauten demgemäß:

2. Was sind die Mehrwerte und Herausforderungen der EUDRS aus Sicht der Akteure?
 - a. Worin sehen die beteiligten Akteursgruppen die Mehrwerte und Chancen der makroregionalen Kooperation?
 - b. Worin sehen die beteiligten Akteursgruppen die Herausforderungen und Schwierigkeiten der makroregionalen Kooperation?
 - c. Welche Erwartungen haben die beteiligten Akteursgruppen vor dem Hintergrund der möglichen Mehrwerte und Herausforderungen an eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie?

Forschungsfrage 3

Haughton, Allmendinger, Counsell und Vigar haben sich mit neuen informellen Räumen beschäftigt, die vor allem durch Netzwerke gestaltet werden und unscharfe Grenzen haben (*fuzzy boundaries*). Es besteht Interesse daran, die Vorgänge der makroregionalen Ebene wissenschaftlich zu begründen bzw. theoretisch zu fundieren. Wie in Kapitel 5 dargelegt wurde, liegt die Übertragung des Konzeptes der *soft spaces* nahe. Die Interpretation findet aufbauend auf den Erkenntnissen der EUDRS und des Zwischenfazit statt, sodass die Interpretation die unterschiedlichen Handlungslogiken einbindet. Die dritte Forschungsfrage lautet demzufolge:

3. Inwiefern eignet sich das Konzept der *soft spaces* zur Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene?
 - a. Inwiefern verbinden makroregionale Strategien transnationale, funktionale Verflechtungsräume mit Governanceprozessen?

- b. Haben makroregionale Strategien durch ihre Governancestruktur Einfluss auf funktionale Verflechtungen?
- c. Ist die Makroregion Donau ein Beispiel für einen transnationalen *soft space*?

Entsprechend des Forschungsdesigns (vgl. Kap. 1.3) werden die Forschungsfragen 1 und 2 am Beispiel der EUDRS tiefer gehend analysiert. Die Erkenntnisse der EUDRS werden zur Beantwortung der Forschungsfrage 3 abstrahiert und in Hinblick auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* für die Erklärung von makroregionalen Prozessen diskutiert und interpretiert. Aufgrund des hohen Stellenwertes der Akteursgruppen in der Analyse wurden die Erkenntnisse aus Interviews gewonnen.

7.2 Methodik

Die ersten Kapitel fassten den theoretischen Rahmen und die Grundlagen der Arbeiten zusammen. Sie basieren weitestgehend auf einer umfangreichen Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur. Die für die empirische Analyse der EUDRS notwendigen Grundlagen wurden in den Kapiteln 3.3 und 4.3 durch die Beschreibung einer Governancestruktur von MRS ergänzt. Diese wird in Kapitel 8 angewendet. Ferner wurden über die aus der Literatur hervorgehenden Akteursgruppen die in der EUDRS relevanten Gruppen identifiziert und ihre akteurspezifischen Eigenschaften skizziert. Da die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit MRS sowie die Dokumentation der Entstehungs- und Entscheidungsprozesse bisher begrenzt sind, wurden zum Erkenntnisgewinn Experteninterviews mit Akteuren der EUDRS geführt. Im Folgenden soll zunächst die Auswahl der Makroregion Donau als Untersuchungsraum und des Beispielprojektes begründet werden. Anschließend wird die methodische Vorgehensweise zur Auswertung der Interviews vorgestellt.

7.2.1 Auswahl der Makroregion Donau als Untersuchungsraum und Auswahl des illustrativen Beispielprojektes

Vorhergehend wurde herausgearbeitet, dass mit der EUSBSR und der EUDRS ein neues Phänomen auf europäischer Ebene in Erscheinung getreten ist. Die EUDRS ist aus vier Gründen ein spannender Untersuchungsraum. Aufgrund der Aktualität des Prozesses war von einem großen Interesse und einer hohen Bereitschaft der beteiligten Akteure für persönliche Gespräche auszugehen. Außerdem ist die bestehende Literatur limitiert, sodass diese Arbeit einen Beitrag zur Dokumentation leisten kann. Ein zweiter Grund ist, dass die Kooperation gerade erst in die Umsetzungsphase eintritt, was aufgrund der geringen Kooperationserfahrungen in der Makroregion Donau, ein sehr entscheidender Meilenstein ist. Desweiteren, ist die Region, aufgrund der Kooperation zwischen Staaten mit verschiedenem EU-Status in einem wichtigen Erweiterungsraum der EU, als Untersuchungsgebiet

besonders interessant. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Interesse der Akteure die Zusammenarbeit voranzutreiben und sich zu vernetzen sehr groß ist. Daher kann die Kooperation auch eine positive Wirkung auf die EU-Integration haben. Ein weiterer Entscheidungsfaktor für die Wahl des Untersuchungsraumes war, dass im Donaauraum aufgrund der geringeren Erfahrung und der verschiedenen Planungs- und Verwaltungskulturen die Entwicklung einer Metagovernance-Ebene Impulse für eine Steuerung der Prozesse geben könnte. Die Tatsache, dass so diverse Staaten kooperieren macht den Zusammenhang von veränderten Staatsverständnissen und funktionalen Räumen in *soft spaces* besonders interessant, da die Herangehensweise an die funktionale Herausforderungen von unterschiedlichen Staatsverständnissen geprägt wird. Am Donaauraum lässt sich also nachvollziehen, ob die Flexibilität des makroregionalen Ansatzes durch die nationalstaatliche Ebene angenommen wird.

Der mögliche Beitrag der EUDRS zur Raumentwicklung und der Förderung relationaler Geographien wird anhand des Beispielprojektes Danubeparks illustriert, um daraufhin Rückschlüsse auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* zu ziehen (vgl. Kap. 11). Die Auswahl des Projektes fand unter pragmatischen Gesichtspunkten statt. Die Listung im Aktionsplan war eine Voraussetzung. Zudem gehört das Danubeparks-Projekt zu den bereits laufenden Projekten in der Strategie und bezieht alle Donauanrainerstaaten mit ein. Danubeparks ist ein Beispiel für eine Kooperation in der Donauregion, die gemeinsame Herausforderungen in einem funktionalen Zusammenhang betrachtet. Das verbindende geographische Element, die Donau, steht im Mittelpunkt. Es eignet sich zur Illustration der Realisierung von *soft spaces*. Gefördert wird Danubeparks durch ein ETZ-Programm, so dass die Verbindung zwischen unterschiedlichen Raumzuschnitten in der Strategie aufgezeigt werden kann.

7.2.2 Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse

Die für die Untersuchung der EUDRS verwendeten Informationen wurden durch die qualitativen Methoden Experteninterview und qualitative Inhaltsanalyse zusammengetragen. (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2010: 37) Insgesamt wurden 27 leitfadengestützte Interviews durchgeführt und ausgewertet.

Nach Gläser und Laudel verfügen Experten über ein besonderes Wissen oder werden aufgrund ihrer individuellen Position und Perspektive auf Sachverhalte zu Experten. Dieser Wissensvorsprung kann durch eine Befragung erschlossen werden. (MEUSER und NAGEL 2009: 37) „Experte` und ‚Experteninterview` beschreibt die spezifische Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden [...] Sachverhalte. Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen“ (GLÄSER und LAUDEL 2010: 11–12). Die Auswahl der Interviewpartner ist demzufolge entscheidend für das verfügbare Wissen. Als Kriterien für die Eignung als Interviewpartner wurde eine Rolle in der EUDRS oder Erfahrung mit den Herausforderungen von Kooperationen im europäischen Kontext

vorausgesetzt. Die gewählte Interviewform entspricht einer qualitativen Vorgehensweise. Im Gegensatz zur quantitativen Forschung und zu standardisierten Interviews werden die Fragen und Antworten nicht vorgegeben. (vgl. BLATTER et al. 2007: 60) Der Einsatz von qualitativen Interviews bietet sich nach Blatter et. al u. a. bei „Forschungsthemen, die noch wenig erforscht sind, „bei komplizierten [...] Wirkungszusammenhängen [...], bei Einzelfällen, die detailliert und aus mehreren Perspektiven analysiert werden sollen, bei Befragungssituationen, in denen ein Vertrauensverhältnis zwischen Interviewer und Interviewtem aufgebaut werden muss und eine standardisierte Befragung höchstens eine „offizielle Version“ von Sachverhalten oder Abläufen erfasst“ an. (vgl. BLATTER et al. 2007: 60) Dies trifft für die Analyse der Vorgänge und unterschiedlichen Wahrnehmungen in der EUDRS zu. Zur Vorbereitung der Interviews wurde im Unterschied zur narrativen oder teilstandardisierten Interviewform ein vorstrukturierter Leitfaden erarbeitet. Sie bieten sich an um das „zunächst unbekanntes Wissen“ der Experten zu erkunden. Leitfadengestützte Interviews sind nichtstandardisierte verbale Befragungen, in denen der Leitfaden die anzusprechenden Themenbereiche zusammenfasst und dadurch dem Interviewer als Gerüst dient (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2010: 41f., 142). Die Gesprächssituation ist offen und ermöglicht die Darstellung der individuellen Sichtweisen, Nachfragen und Veränderungen in der Reihenfolge. Die für die Interviews in der Arbeit zugrundegelegten Leitfäden orientierten sich an den Kategorien der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Anhang 7). In einem Fall wurde der Leitfaden stichpunktartig schriftlich beantwortet.

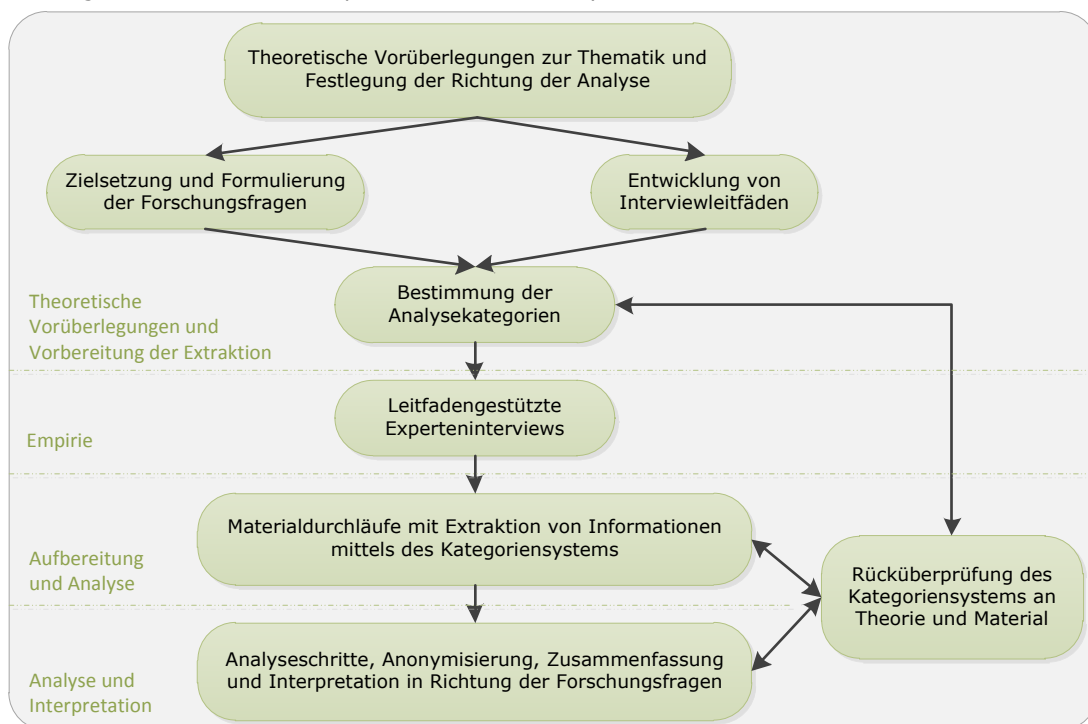
Es wurden verschiedene Akteure in der Strategie, die aus ihrem institutionellen Hintergrund agieren, aber auch externe Beobachter interviewt. Die Interviewpartner wurden nach drei Kriterien ausgewählt. Das erste relevante Kriterium für die Auswahl war, dass Interviews mit Vertretern aller relevanten Rollen in der Strategie (vgl. Abbildung 9) stattfinden. Das zweite Kriterium war Akteure aller Handlungslogiken und Ebenen einzubeziehen (vgl. Tabelle 3). Drittens wurden Vertreter von Ländern mit verschiedenen EU-Status interviewt (vgl. Anhang 1). Insgesamt waren 27 Gesprächspartner zu einem persönlichen oder telefonischen Gespräch bereit. Die Auswertung der Interviews erfolgt auch aufgrund vertraulicher Informationen anonymisiert. Zur Beantwortung der Forschungsfragen ist die Zuordnung der Akteure zu Handlungslogiken wichtiger als die personengenaue Zuordnung der Einschätzungen. Den Interviewpartnern wurden je zwei Synonyme zugewiesen. Zum einen wurden sie ihrem institutionellen Kontext (vgl. Anhang 6) zugeordnet. Zur Einschätzung der Herausforderungen der Implementierung in Folge der Entstehung wurden sie zum anderen mit ihrer Rolle in der Strategie kodiert (vgl. Anhang 5). Die Auswertung der Interviews erfolgt mit Angabe der im jeweiligen Kontext relevanten Synonyme.

Das umfangreiche Gesprächsmaterial wurde wörtlich transkribiert. Zum Zwecke einer pragmatischen Vorgehensweise wurde die Aufwändigkeit der Transkription auf das Erkenntnisinteresse zugeschnitten. (HALBMAYER und SALAT 2011) Dabei wurden

lautsprachliche Äußerungen (hm, äh und ähnliche), Wiederholungen, unverständliche Teile, nichtsprachliche Handlungen und Gesprächsteile, die der Beantwortung der Forschungsfragen nicht dienen, ausgelassen. Aufgrund des Umfangs ihrer Dokumentation stehen auf Rückfrage die detaillierten, anonymisierten Protokolle beim Autor zur Einsicht bereit.

Um die Informationen auswerten zu können, wurde die Methodik der qualitativen Inhaltsanalyse gewählt. Mit Hilfe dieser können den Texten Informationen in einem systematischen Verfahren entnommen werden (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2010: 46). Die Inhaltsanalyse wird in vier Phasen durchgeführt (vgl. Abbildung 10). Auf Grundlage des Erkenntnisinteresses der Arbeit und den Forschungsfragen wurden Analysekategorien bestimmt. (vgl. MAYRING 2010: 93) Nach der Durchführung der Interviews werden die Informationen in mehreren Materialdurchläufen den Analysekategorien zugeordnet und unabhängig vom Text weiterverarbeitet. (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2010: 46) Während dieser Zuordnung aber auch während der Interpretation kann bei Bedarf eine Änderung des Kategoriensystems erfolgen. In den weiteren Analyseschritten wurde die Informationen zusammengefasst und anschließend interpretiert. (vgl. GLÄSER und LAUDEL 2010: 204-205) Vom Nutzen eines digitalen Auswertungsprogrammes wurde abgesehen, da die Vorteile vor allem in einer quantitativen Erhebung zu tragen kommen. (vgl. LARCHER 2010: 2)

Abbildung 10: Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an GLÄSER und LAUDEL 2010: 203; MAYRING 2010: 60; 93

Die Auswertung erfolgte in vier Hauptkategorien mit Unterkategorien. Der für die Beantwortung der ersten Forschungsfrage relevante Block beinhaltet Informationen zur Prozessentstehung und Implementierung (vgl. Forschungsfrage 1). Der zweite Block fasste die Erwartungen, Erfolgsdefinitionen und die Reflektionen zu MRS als

Instrument zusammen (vgl. Anhang 8). Für die Beantwortung der zweiten Forschungsfrage wurden die Interviews nach Handlungslogiken ausgewertet. Dafür wurden den Handlungslogiken in der Tabelle 3 verschiedene Farben zugewiesen. Die paraphrasierten Aussagen nach Kategorien finden sich in den Anhängen 8.1 bis 8.4. Im dritten Block werden Informationen, die eine Reflektion der unterliegenden theoretischen Konzepte und ihres Einflusses auf die Erwartungshaltung ermöglichen, gesammelt, was der Beantwortung der dritten Forschungsfrage dient. Der vierte Block bezieht weitere wichtige Hintergrundinformationen für die Beantwortung aller Forschungsfragen ein. Diese umfassen Informationen zur Region Donau, weiteren MRS und der möglichen Zukunft des Instrumentes. (vgl. Anhang 7)

8 DIE EU-DONAURAUMSTRATEGIE: ENTSTEHUNG, INHALT, IMPLEMENTIERUNG UND AKTEURE

Zu Beginn der Analyse der EUDRS wird in diesem Kapitel die Entstehung der Strategie, die Inhalte sowie die ersten Ansätze der Implementierung dargestellt. Dieses Kapitel ist zugleich die Beantwortung der ersten Forschungsfrage, welche prozessorientiert die Entwicklung der EUDRS und die beteiligten Akteure in den Fokus stellt. Da MRS einer sehr jungen Entwicklung unterliegen und es folglich keine Darstellung der Entstehungsgeschichte der EUDRS gibt, wird an dieser Stelle die Prozessentstehung zu Dokumentationszwecken ausführlich dargestellt. Zu Zwecken der Leserefreundlichkeit sind einige Detailinformationen in Fußnoten angegeben. Die genauen Datumsangaben finden sich in der grafischen Zeitleiste (vgl. Abbildung 11 und Abbildung 15). Die Informationen entstammen einer Internetrecherche, der Primärliteratur zur Strategie sowie aus der qualitativen Inhaltsanalyse der Interviews (vgl. Anhang 7). In chronologischer Reihenfolge werden die vier Phasen der Entstehung von der Mandatserteilung, der Konsultationsphase (vgl. 8.1) mit dem Entwurf der Strategie (vgl. 8.2) über die Organisation der Implementierung (vgl. 8.3) bis hin zum Beginn der Implementierung (vgl. 8.4) dargelegt. In Kapitel 8.5 wird der Entstehungsprozess der Strategie auf die Beteiligung der verschiedenen Akteursgruppen hin analysiert. Desweiteren werden die Schlüsselakteure sowie die Herausforderungen für die Governance der Strategie werden herausgearbeitet. Schließlich werden die Handlungslogiken in der Entstehung und in der Governance der EUDRS analysiert.

8.1 Anlass und Entwicklungsprozess der EUDRS

Von der Idee zum Auftrag (Ende 2008 – Juni 2009)

Der Entwurf einer Strategie für den Ostseeraum wurde auf dem Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im Juni 2009 begrüßt. Gleichzeitig ersuchte der Europäische Rat (ER) in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes die Kommission nach diesem Vorbild bis Ende 2010 eine makroregionale Strategie für den Donauraum zu erarbeiten. (vgl. ER 2009a. 13; Politikträger 1) Neben dem Interesse bestehende

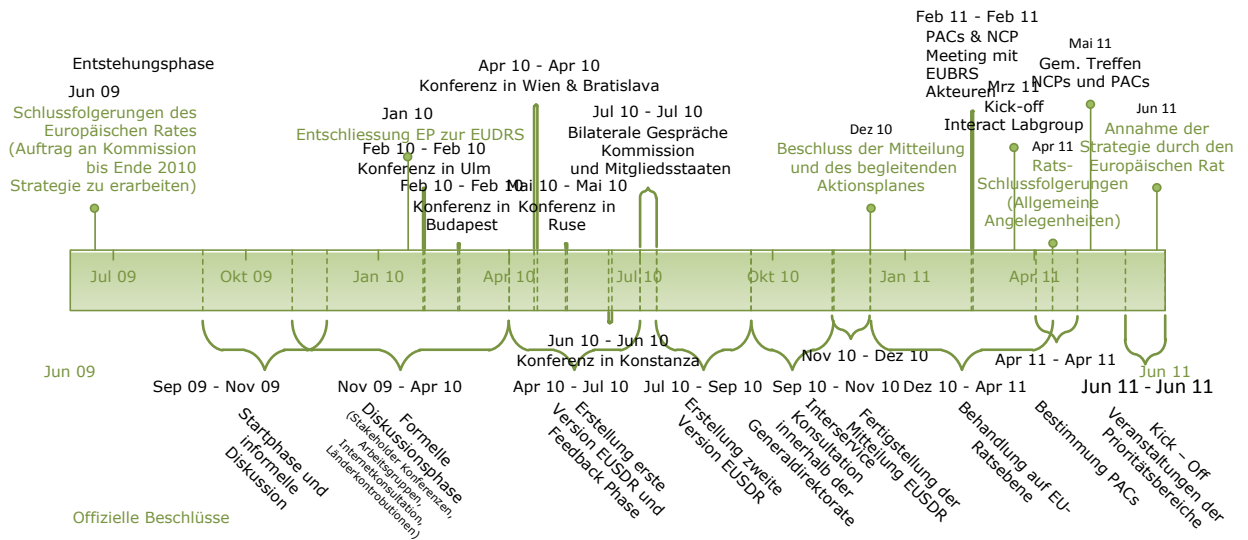
politische und funktional orientierte Kooperationen²⁵ voranzubringen, gaben eine Reihe an politischen Entscheidungen, wie die Erweiterungen der EU 2004 und 2007 sowie Fortschritte in weiteren Beitrittsverhandlungen (vgl. Kap. 2.1; Anhang 1 und 2). Anlass die Kooperationsbemühungen im Donaauraum aus europäischer Perspektive zu verstärken. Durch das Zusammenwachsen des Donaaraumes werden in der politischen Wahrnehmung die gemeinsamen Herausforderungen, sei es in Umwelt-, Transport-, Sicherheits- oder Wirtschaftsfragen, zunehmend Handlungsfelder. (vgl. Kap. 2; EU) Neben den räumlichen Herausforderungen sehen einige Akteure eine Angleichung des *Acquis communautaire* der Länder und den Know-how-Transfer zur Steigerung der institutionellen Kapazitäten als Anlass zur Kooperation. (vgl. Verw. & Beh. 4; KODRIC 2011: 16) Vor dem Hintergrund der Dynamik im Ostseeraum trieben Österreich und Rumänien eine ähnliche Initiative an. Die Regierungschefs schrieben einen Brief an den Präsidenten der Kommission José Barroso um einen Impuls für den Donaauraum zu setzen. (vgl. NCP 2; EU; Beobachter 2)

Ungefähr im gleichen Zeitraum, gegen Ende 2008, richtete der AdR eine interregionale Gruppe „Donau“ ein. Diese schlug der Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Hübner in einer Initiativstellungnahme einen konkretisierten Vorschlag einer EU-Strategie für den Donaauraum mit Handlungsleitlinien vor.²⁶ (vgl. SETZEN 2011: 57) Die Kommission unterstützt die Strategien, da sie in diesen eine koordinative Rolle einnehmen kann. Da den MRS die Berücksichtigung räumlicher Aspekte zugrundeliegt, engagiert sich zudem DG Regio in den Strategien. (vgl. EU-Programm 3, Politikträger 1; Kap. 3.3) Jedes Mitgliedsland hat seine eigenen Anreize für das Engagement in der Makroregion. (vgl. Verw. & Beh. 6) Der Dynamik zuträglich war die mitteleuropäische Dimension der EU-Ratspräsidentschaften 2011 mit Ungarn und Polen. (vgl. BARSÍ-PATAKY und UDVARHELYI 2011: 38) Die Ungarn setzten sich zum Ziel ihrer Präsidentschaftszeit die Strategie im Juni 2011 zu verabschieden. (vgl. WEBSITE EU2011.HU)

²⁵ Eine Liste von Kooperationen im Donaauraum ist im Anhang 3 zu finden. Als Beispiel für politische Kooperationen sei der *Danube Cooperation Process* (DCP) genannt. Als Beispiel für funktional orientierte Kooperationen sei die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) genannt.

²⁶ Die Arbeitsgruppe wurde auf Ersuchen des baden-württembergischen Landtagspräsidenten Peter Straub eingerichtet. Generalberichterstatter für den AdR war der damalige Minister Prof. Wolfgang Reinhart, der Sonderbeauftragter für die Donaauraumstrategie in Baden Württemberg war. Aufgrund des Engagements im AdR wird Baden Württemberg eine initiativ Rolle in der Entstehungsphase zugesprochen. (vgl. SETZEN 2011: 57)

Abbildung 11: Zeitleiste Entstehungsphase



Quelle: eigene Darstellung

Konsultation und Entstehung des Entwurfs (Juli 2009 – Dezember 2010)

Im Zeitraum der Entstehung der Donauraumstrategie vom Mandat an die Kommission bis zur Annahme des Vorschlages am 24. Juni 2010 durch den Europäischen Rat (ER) und der Zustimmung zur offiziellen Anerkennung durch die High Level Group (HLG) koordinierte die Kommission die Erstellung der EUDRS. (vgl. ER 2011a. 13; SETZEN 2011. 58) Der umfangreiche Beteiligungsprozess für eine transnationale Kooperation gilt als Novum der MRS. Es ist der Versuch das im Vertrag von Lissabon festgelegte Subsidiaritätsprinzip umzusetzen (vgl. Kap. 3.1). Die Information und der Konsultationsprozess in den Nationalstaaten verliefen nach landestypischem Prozedere. (vgl. (Int.) Interessensgruppe 2) Für die EUDRS wurde früh eine auf den Erfahrungen der EUSBSR aufbauende, vergleichbare Governancestruktur angedacht, so dass am Beginn die Findung einer konsensfähigen Themenwahl stand. (vgl. Wissenschaft 2) In einer informellen Startphase bereitete die Kommission einen breitangelegten Konsultationsprozess mit fünf Stakeholder-Konferenzen²⁷, öffentlichen Stellungnahmen und bilateralen Gesprächen vor. (vgl. Verwalt. & Beh. (EU) 8)

Die Kommission lud die Mitgliedsstaaten mit dem Beginn der formellen Diskussionsphase in einem Brief an nationale Administrationen im Oktober 2009 zur Erstellung von *non-papers*²⁸ auf. (vgl. BKA und BMEIA 2009: 1) Im Januar 2010 unterstützte das Europäische Parlament (EP) die EUDRS und fordert die EK auf

²⁷ Um möglichst vielen Akteuren die Teilnahme zu ermöglichen fanden die Konferenzen im gesamten Donauraum statt: 1. Ulm, 2. Budapest, 3. Wien und Bratislava, 4. Ruse und 5. Konstanz. (vgl. WEBSITE EC)

²⁸ Non-Paper sind Diskussionspapiere von EU-Institutionen oder Mitgliedsstaaten zu einem bestimmten Thema. Sie sollen zur Diskussion beitragen, stellen jedoch nicht die offizielle Position der Länder dar. Daher können sie nützlich sein um Debatten zu bestimmten Themen zu starten, in denen eine Positionierung für Politiker schwierig ist. Ein erster Meinungs austausch zeigt mögliche Wege, Herausforderungen und Ergebnisse eines späteren formalen Prozesses ohne diplomatisches Taktieren. (vgl. WEBSITE EU JARGON)

umfassende Konsultationen mit allen Donauanrainerstaaten aufzunehmen. (vgl. EP 2010a) Die ersten Länderpositionspapiere bereiteten die ersten Veranstaltungen und das *scoping paper for public consultation* der EU inhaltlich vor. Letzteres fungierte als Orientierung für die in der öffentlichen Internetkonsultation im April 2010 einzureichenden Beiträge. Es beinhaltet erste aus den *non-papern* resultierende Themenbereiche und wurde im Februar auf der Auftaktkonferenz in Ulm vorgestellt. Mit dieser startete die offizielle Konsultationsphase. (vgl. EK 2010a) Vertreter verschiedener politischer Ebenen der 14 Staaten bekamen die Gelegenheit ihre Ideen zur EUDRS zu präsentieren. Auch Projektträger oder NROs lieferten thematische Inputs. Neben der Themenwahl kristallisierten sich erste Beispielprojekte für den Aktionsplan heraus. (vgl. Privatw. 1)

Zwischenzeitlich sandten einige Staaten ein zweites Positionspapier an die EK. Aus diesen und insgesamt über 800 Stellungnahmen²⁹ bündelte die EK in einem ersten Entwurf Themen, arbeitete Gemeinsamkeiten heraus und definierte Aktionen. (vgl. Verw. & Beh (EU) 8) Die Formulierung von übergeordneten Zielen war dem österreichischen Kommissar Hahn, anders als es in der Ostseestrategie der Fall ist, wichtig. (vgl. Politikträger 1) Nach der ersten Präsentation auf der Schlusskonferenz in Konstanz wurden die letztendlich im Aktionsplan als Illustration aufgeführten Projekte nach bilateralen Gesprächen zwischen allen beteiligten Ländern und der Kommission bestimmt. Damit war die öffentliche Konsultationsphase geschlossen und DG Regio³⁰ arbeitete an dem Entwurf. (vgl. Verw. & Beh (EU) 8) Parallel verfasste das *Impact Assessment Board*³¹ bis Juni 2010 einen *Impact Assessment Report*. Neben der öffentlichen Konsultation wurden verschiedene Expertenmeinungen und eine informelle Konsultation der Generaldirektorate zu Beginn 2010 mit einbezogen. Die offizielle Inter-Service Konsultation zwischen den Generaldirektoraten³² endete im November und repräsentiert das Ende der Erstellungsphase. (vgl. EK 2010c) Am 08. Dezember 2010 beschloss die EK die „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen“ zur „Strategie der Europäischen Union für den Donaauraum“ (vgl. EK 2010b) und als Begleitdokument das „Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Aktionsplan“. (EK 2011b) Bis zur Beschlussfassung durch den ER im Juni 2011 wurde nun die Umsetzungsorganisation vorbereitet. Um diese zu bewerten zu können, wird sich zunächst dem Ergebnis des Prozesses, dem Inhalt, zugewandt.

²⁹ In der öffentlichen Konsultation gab es 101 schriftliche Kontributionen, die auf der Homepage der DG Regio zur Donaustategie zugänglich sind. Augenscheinlich war die Beteiligung an der Konsultation durch Akteure in den EU Staaten deutlich höher als in den Nicht-EU-Staaten. (vgl. WEBSITE EC 2011)

³⁰ Innerhalb DG Regios arbeitete ein Redaktionsteam von fünf Personen in der Unit E.1 Territoriale Kooperation an dem Entwurf. (vgl. Verw. & Beh (EU) 8)

³¹ Das Impact Assessment Board wurde für seinen Bericht durch eine *Impact Assessment Steering Group* unterstützt.

³² Die Inter-service Konsultation fand im Zeitraum 15.09 – 12.11.2010 statt.

8.2 Inhalt, Aufbau und Auswahl der Projekte

Die Mitteilung der EK zur europäischen Strategie für den Donaauraum

Die EUDRS besteht aus dem Strategiedokument und dem begleitenden Aktionsplan, der der erste Schritt in Richtung Implementierung ist. Die Dokumente werden ihrem Aufbau entsprechend vorgestellt und der Auswahlprozess für die Beispielprojekte beleuchtet. In der Mitteilung wird einleitend der Strategieraum definiert und die Strategie in den politischen Kontext der Strategie Europa 2020 eingeordnet (vgl. Kap. 2 und 3.3.1). Das übergeordnete Ziel ist, dass „[b]is zum Jahr 2020 [...] alle Bürgerinnen und Bürger des Donaumaums in ihrer eigenen Heimatregion über bessere Aussichten auf höhere Bildung, Beschäftigung und Wohlstand verfügen [sollen]. Durch die Strategie sollte die Region zu einer echten Region des 21. Jahrhunderts

Abbildung 12: Aufbau der EUDRS

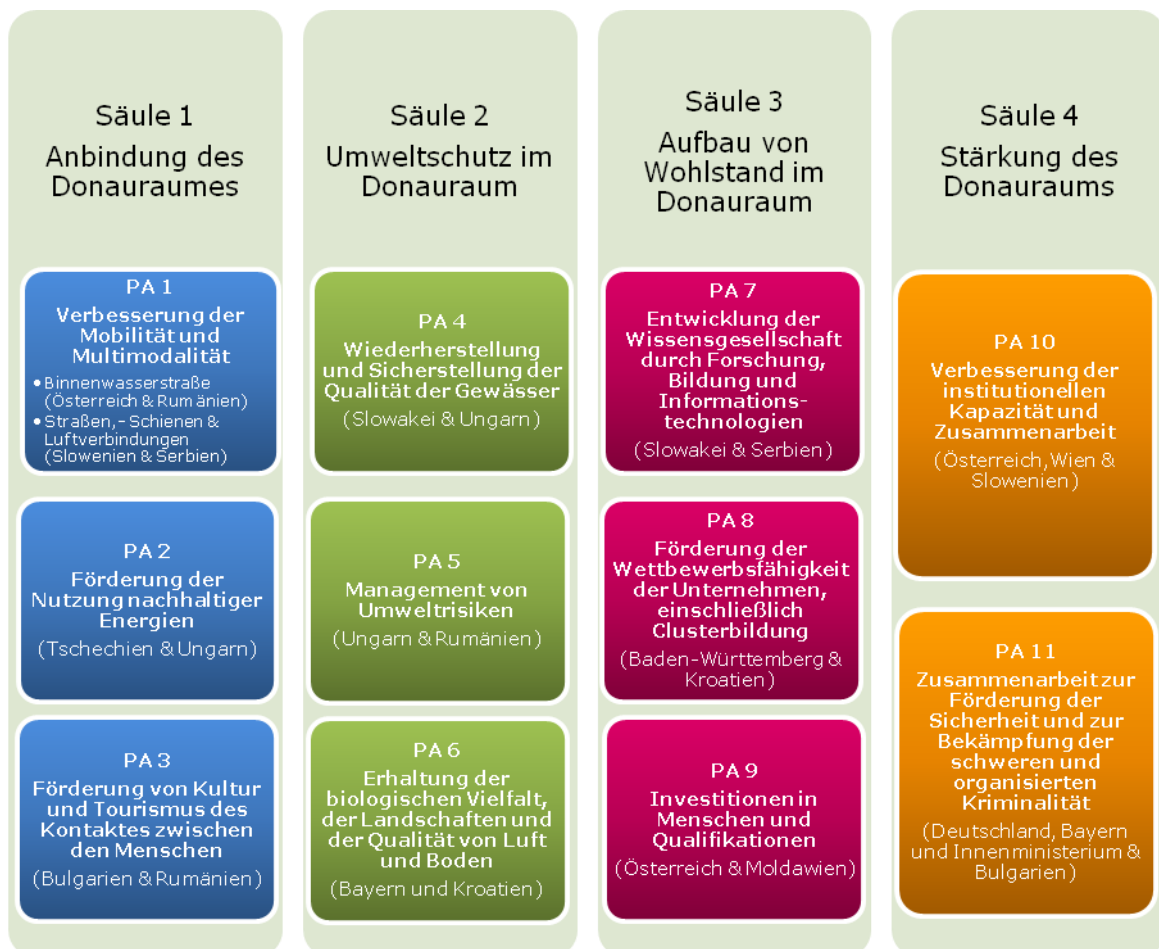


Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an SIMONER 2011

werden: sicher und zuversichtlich – eine der attraktivsten Regionen Europas“. Anschließend werden die Herausforderungen und Chancen des Donaumaums präsentiert. Neben der Betonung einer turbulenten Vergangenheit und der Chancen durch den Fall des Eisernen Vorhanges und der EU-Erweiterungen (vgl. Kap. 2.1), sind die wichtigen Herausforderungen für die Strategie die Mobilität auf der Donau, der zersplitterte Energiemarkt und fehlende Energieversorgungssicherheit, Umweltverschmutzung, Risiken durch Überschwemmungen, Dürren oder Katastrophenvorbeugung, sozioökonomische Faktoren wie Bildung und institutionelle Kapazitäten sowie Sicherheit und schwere und organisierte Kriminalität. Diesen Herausforderungen werden die Chancen des Donaumaums als Tor zum Osten, bestehende Verkehrs- und Handelsbeziehungen, ein solides Bildungssystem, kulturelle, ethnische und natürliche Vielfalt, das Vorhandensein erneuerbarer Energiequellen und Reichtum an Naturschätzen gegenübergestellt. (vgl. EK 2010b) Als eine integrierte Reaktion wird in der Strategie ein Aktionsplan vorgeschlagen, der als Orientierungsrahmen dient.

Thematisch ist die EUDRS in vier Säulen mit elf Schwerpunktbereiche (PA, Priority Areas) aufgeteilt, welche im Hauptteil dargelegt werden (vgl. Abbildung 13). Für einzelnen PAs sind stichpunktartig Schwerpunkt- und Aktionsbereiche bestimmt und mögliche Ziele dargelegt worden. Diese werden durch Projekte illustriert. (vgl. Abbildung 12) Im Gegensatz zur EUSBSR gibt es keine Flaggshipprojekte. (EK 2010b.: 10).

Abbildung 13: Säulen und Schwerpunktbereiche der EUDRS mit Koordinatoren



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an WEBSITE DANUBE-REGION

Abschließend wird im Abschnitt Durchführung und politische Steuerung des Dokumentes darauf hingewiesen, dass durch die Strategie ein nachhaltiger Kooperationsrahmen geschaffen wird, in dem Behörden aller Ebenen Verantwortung übernehmen müssen und durch die EK unterstützt werden können. Die Stärkung der territorialen Dimension führe zu einem integrierten Konzept und fördere die bessere Koordinierung sektorbezogener politischer Maßnahmen. (vgl. EK 2010b: 13) Wie auch in der EUSBSR verfährt die EK nach dem Prinzip der „drei Neins“ und schafft keine neuen EU-Mittel, -Rechtsvorschriften und -Strukturen. (vgl. ebd.: 14, Kap. 3.3) Abschließend ersucht die Kommission den Rat die Mitteilung und den zugehörigen Aktionsplan zu prüfen und zu billigen. (vgl. ebd.: 16)

Die inhaltliche Prioritätensetzung ist das Ergebnis des Konsultationsprozesses und wird im *Impact Assessment* reflektiert (vgl. Kap. 8.1). Die deutsche Seite wünschte sich den Schwerpunkt Handel und Innovation (PA 7 & 8) und die österreichische Seite Schiffbarkeit der Donau und Innovation (PA 1). Von den zentraleuropäischen Staaten wurde ein Schwerpunkt auf Transport- und Energiefragen gelegt (PA 1 & 2). Bulgarien und Rumänien heben die Bedeutung infrastruktureller

Maßnahmen an Häfen hervor (PA 1). Ungarn betonte die Bedeutung der Wasserqualität (PA 4). Für die Nicht-Mitgliedsstaaten stand generell eine engere Anbindung an die EU im Vordergrund des Engagements (PA 10 & 11). (vgl. SETZEN 2011: 58)

Der Aktionsplan und Prozess der Auswahl der Beispielprojekte

Tabelle 4: Aktionen und Projekte in der EUDRS		
	Aktionen	Projekte
Säule I: Anbindung des Donauraums		
1. Mobilität und Multimodalität	10	9
a) Binnenwasserstraßen	7	6
b) Straßen-, Schienen- und Luftverbindungen		
2. Energie	17	10
3. Kultur & Tourismus, Kontakte zwischen den Menschen	14	20
Säule II: Umweltschutz im Donauraum		
4. Gewässerqualität	14	7
5. Umweltrisiken	8	11
6. Biologische Vielfalt, Landschaften, Qualität von Luft und Boden	16	13
Säule III: Aufbau von Wohlstand im Donauraum		
7. Wissensgesellschaft, Forschung, Bildung und Informationstechnologien	8	12
8. Wettbewerbsfähigkeit, Clusterbildung	7	10
9. Menschen und Qualifikationen	8	7
Säule IV: Stärkung des Donauraums		
10. Institutionelle Kapazität und Kooperation	8	8
11. Sicherheit und Kriminalität	10	10
Summe (gesamt)	127	123
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von EK 2010b		

Im Aktionsplan wird jeder Schwerpunktbereich mit seinen Hauptproblemen aufgezeigt. Die Aktionen, die aus der Konsultation hervorgehen, werden durch Projektbeispiele illustriert. Es sind vier Aktionen definiert worden, für deren Realisierung durch das EP Mittel zur Unterstützung in den Budgetlinien 2011 adjustiert worden sind. (vgl. EP 2011; Verw. & Beh. (EU) 8)³³ Für die PA 6 sind bspw. 16 Aktionen und 13 Projekte mit ihren Querbezügen zu den anderen PAs der gleichen Säule zu Beginn dargestellt. Der Teilbereich des Erhalts der biologischen Vielfalt und der Landschaften beinhaltet neun Aktionen. Das in dieser Arbeit als Illustration für die Herausforderungen und Chancen von funktionalen Räumen dienende Projekt „Umsetzung des Netzwerks der Donau-Schutzgebiete“ Danubeparks ist eines von drei Projektbeispielen unter der Aktion „Effektive Bewirtschaftung von Natura-2000 Gebieten und anderen Schutzgebieten“. (vgl. Kap. 11)

³³ Insgesamt wurden für das Budgetjahr vier Budgetlinien zur Unterstützung der EUDRS genehmigt: Budgetlinie 130340: „EU Danube Region governance model“ ; Budgetlinie 130342: „Danube macro-region plattform“; Budgetlinie 130329: „Preparatory Action – The definition of Governance model for the EU Danube Region – better and effective coordination“, Budgetlinie 130330: „Pilot Project – Towards a common regionale identity, reconciliation of nations and economic and social cooperation including a Pan-European Expertise and Excellence Platform in the Danube macro-region“ (vgl. EP 2011: 7, 12)

Die im Aktionsplan aufgeführten Projekte stellen nur einen Bruchteil der Aktivitäten im Donaauraum dar und sind Ergebnis des Konsultationsprozesses. Die letztendliche Projektauswahl wurde nach den bilateralen Gesprächen im Juli 2010 (vgl. Abbildung 11) mit den nationalen Ansprechpartnern durch die EK getroffen. Es gab also keinen formalen, öffentlichen Beschlussvorgang nach dem diese ausgewählt wurden. (vgl. Beratung 4) In der EUDRS wird die Projektauswahl damit begründet, dass die ausgewählten Maßnahmen „unmittelbare und sichtbare Vorteile für die Menschen in der Region aufweisen; Auswirkungen auf die Makro-Region (oder einen großen Teil davon) haben [...]; kohärent sind und sich gegenseitig verstärken [...]; realistisch sind [...]“ (EK 2010b: 6f.). Wesentlich für die Projektauswahl ist, dass sie einen deutlichen Mehrwert für die Region, Synergiemöglichkeiten und eine transnationale Komponente haben. Aufgrund des engen Zeitraums der Strategieerstellung versuchte man zunächst mit *low-hanging fruits* zu arbeiten. (vgl. Verw. & Beh. 4) Alle ausgewählten Projekte basieren auf einem existierenden Projektvorschlag, dessen Idee unterstützenswert ist. Es finden sich Projekte, die bereits laufen, solche die in den Startlöchern stehen und konkrete Ideen zu Projekten, deren Umsetzung noch nicht sichergestellt ist. Durch die Aufnahme in die Strategie erlangen letztere keine Verbindlichkeit. (vgl. Verw. & Beh. 3; Politikträger 1) Die Entscheidung über die Umsetzung eines Projektes findet in einem anderen Governancesystem, dem der Finanzierungsschienen, statt. (vgl. EU-Programm 3) Die Verbindung zwischen diesen beiden Entscheidungen ist eine der Herausforderungen, die im Folgenden detaillierter betrachtet werden. Neben den oben genannten Kriterien war es für eine allgemeine Akzeptanz der Kommission ein Anliegen zwischen den beteiligten Ländern eine ausgeglichene Auswahl zu treffen.

Die Vorschläge für die Projekte wurden an die Kommission getragen durch (vgl. EU-Programm 4):

- Stakeholder-Konferenzen
- Stellungnahmen, Länderpositionspapieren und *non-paper*
- informelle Konsultation der ETZ-Programme

Auf nationaler Ebene waren in jedem Land die Vorgehensweise zur Erstellung der Länderpapiere und die Ideenrecherche verschieden. So gab es bspw.:

- formelle Ressortabstimmungen oder Vergleichbares (vgl. Verw. & Beh. 7; vgl. EU-Programm 1)
- Aufträge für Studien an Raumordnungsbüros durch öffentliche Akteure (vgl. Politikträger 1)
- nationale Informationsveranstaltungen
- Einbezug der unteren politischen Ebenen je nach zentralistischer und föderalistischer Organisation (vgl. (Int.) Interessensgruppe 2)

Projektträger konnten durch die folgenden Maßnahmen die Gelegenheit zur Einflussnahme nutzen oder auf sich aufmerksam machen:

- Teilnahme an den Stakeholder-Konferenzen und nationalen Veranstaltungen
- Verfassen einer Stellungnahme
- Aktivität auf politischer Ebene in den verschiedenen Ländern durch die nationalen Projektpartner
- Aktivität im öffentlichen Konsultationsprozess und im eigenen Netzwerk
- Aufnahme in verschiedene Länderpapiere oder Stellungnahmen. (vgl. Projektträger 1; Projektträger 2).

Der Aktionsplan fand aufgrund der Betonung der beispielhaften Rolle der Projekte weitestgehend Akzeptanz. (vgl. Beratung 4; Verw. & Beh (EU) 8) Die Priorität der Projekte für den Donauraum wird unterschiedlich bewertet, wohingegen die Themenbereiche als Priorität angenommen wurden. (vgl. Beratung 4) Nachdem nun die Themen- und Projektauswahl stand und die Strategie von der Kommission beschlossen war, wurde im Zeitraum bis zur Beschlussfassung im ER die Governancestruktur unter der Rahmenbedingung der drei Neins vorbereitet.

8.3 Entwicklung der Governancestruktur der EUDRS

Vorbereitung und Behandlung auf EU-Ratsebene (Januar 2011 – Juni 2011)

Mit dem Beschluss der Strategie durch die Kommission wurde der Entwurf auf die höchste politische Ebene der EU-Ratsebene gehoben (vgl. Abbildung 11). Zeitgleich wurde die Umsetzungsorganisation vorbereitet (vgl. Abbildung 14). Insgesamt orientierte man sich an den Erfahrungen und der Struktur der EUSBSR (vgl. Kap. 3.3). Die Governancestruktur von MRS wurde in Kapitel 3.3 vorgestellt. Im Rahmen der EUDRS entstand zunächst durch die EU-Ebene und die Nationalstaaten die oberste Ebene, die politische Entscheidungsebene (dunkelgrau). Danach formierte diese die Ebene für strategische Entscheidungen (hellgrau), die zusätzlich die Steering Groups (SG) und die Schwerpunktbereichskoordinatoren (PAC) und langfristig die jährliche Konferenz beinhaltet. Schließlich tritt nach und nach die Umsetzungsebene in Aktion (hellgrün). (vgl. Abbildung 14)

Die EK hat die Staaten zu Beginn der Entstehungsphase aufgefordert einen Nationalen Kontaktpunkt (NCPs) als Ansprechpartner zu bestimmen. (vgl. Politikträger 1) Zumeist sind diese in den Außen-, EU-Integrations- oder Regionalentwicklungsministerien angesiedelt und von ihren Regierungen bestimmt worden. In Deutschland bspw. liegt die Verantwortung beim Außenministerium, obwohl lediglich die Länder Baden-Württemberg und Bayern in der Strategie aktiv sind. In Österreich wird die Koordination als Tandem zwischen dem Außenministerium und dem Bundeskanzleramt durchgeführt. (vgl. WEBSITE DANUBESTRATEGY 2011; Politikträger 2) Die Bestimmung von Nationalen Kontaktpunkten vorrangig zur Distribution von Ergebnissen ist eine übliche Vorgehensweise in EU-Programmen. Besonders im Zusammenhang mit der EUDRS ist, dass die Vertreter im Vergleich zu anderen Programmen in vielen Staaten hochrangig angesiedelt sind. Die Gründung einer High Level Group statt eines

Monitoring Committees ist ebenso ein Unterschied zu anderen EU Programmen und betont die politische Situierung der Strategie über den Programmen.

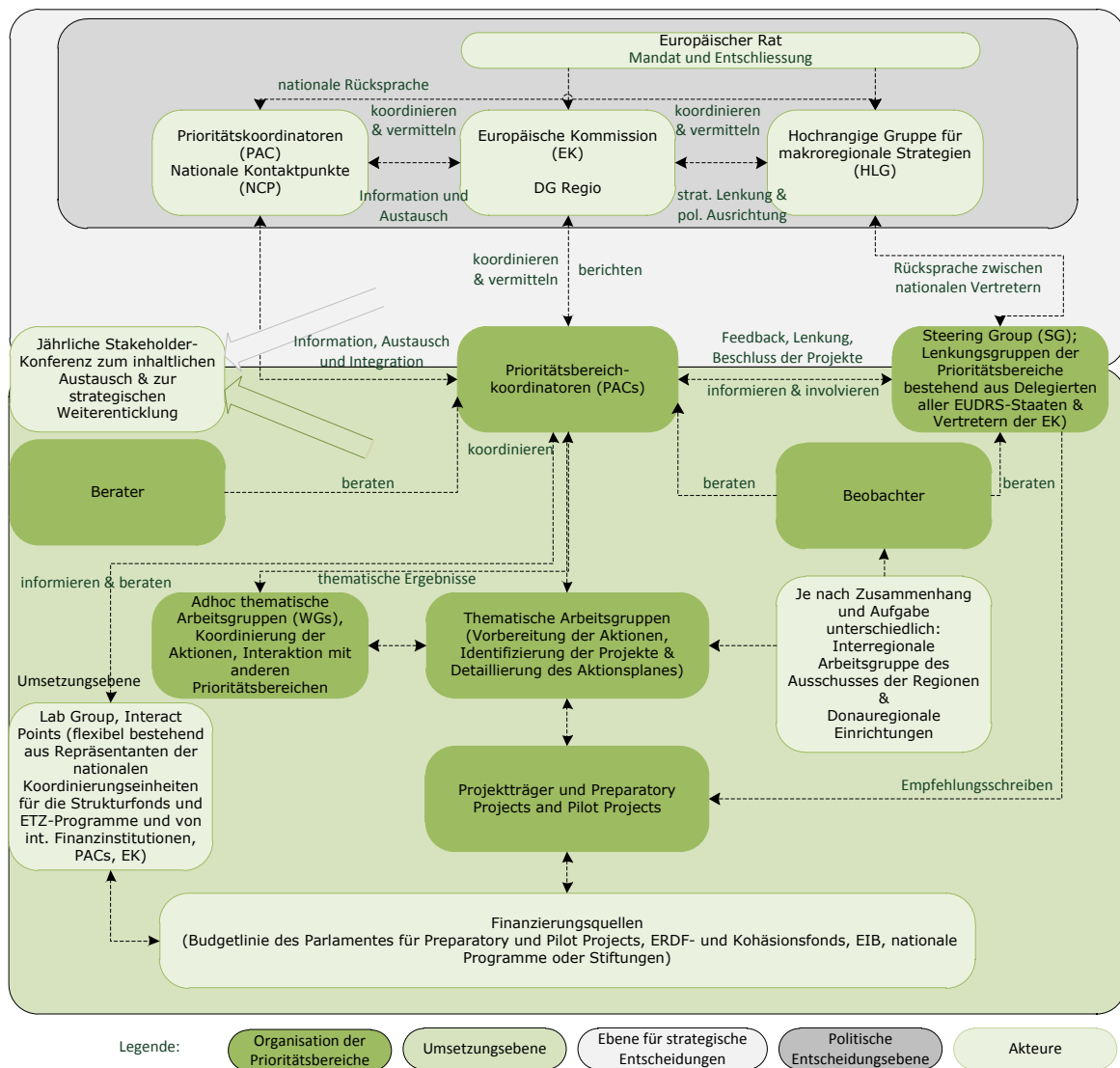
Die Kommission informierte die NCPs darüber, dass es für jede PA zwei Koordinatoren geben soll und bat um Interessensbekundung an der Übernahme welcher PA welches Land interessiert sei. (vgl. Verw. & Beh. 8) Die Entscheidung für eine Tandemorganisation begründet sich darin, dass es 14 Staaten, aber nur 12 PAs gab. Zudem sprach der unterschiedliche Erfahrungshorizont mit den Programmen der alten und neuen EU-Mitglieder und Nicht-Mitgliedsstaaten dafür diese Erfahrungen zu kombinieren. (vgl. Verw. & Beh. 5) Die Entscheidung für die nationale Zuteilung wurde dann nach diesem Koordinationsprozess zwischen den Donaustaaten gemäß der Kriterien einer geographischen Balance und guter Aufgabenverteilung entschieden. Über einen entsprechenden Vorschlag der EK stimmten die NCPs ab. (vgl. Verw. & Beh. 8)³⁴ Die Entscheidung für die Institution, die letztlich die Koordinatorenrolle übertragen bekam, wurde durch die Nationalstaaten nach eigenen Entscheidungsprozessen getroffen. (vgl. Verw. & Beh. 8) In einigen Staaten haben sich Institutionen um die Rolle beworben, in anderen gab es eine Direktzuweisung. (vgl. Privatwirtschaft 1; Verw. & Beh. 5)³⁵ Kurz darauf waren die neu bestimmten PACs und NCPs in Danzig eingeladen, um von den Erfahrungen des Ostseeraums zu lernen.³⁶ (vgl. WEBSITE INFOREGIO) Im Mai gab es dann ein gemeinsames Treffen der PACs und NCPs in Gödöllö mit dem Kommissar und Vertretern verschiedener DGs. (vgl. Verw. & Beh. 3; Int. Verw. & Beh. 1; Abbildung 11) Die *Danube Region Strategy Labgroup*, organisiert vom INTERact Point Vienna, hatte ihren Kick-off im März 2011. Diese verbindet die verschiedenen Seiten der Governancestruktur. So sind Vertreter der Strukturfonds- und Kohäsionsfondsprogramme, die PACs und SG Mitglieder sowie vereinzelt Projektträger eingeladen. Die Summe der Teilnehmer soll aber vergleichsweise klein sein um die Operativität der Gruppe zu gewährleisten. (vgl. INTERACT POINT VIENNA 2011)

³⁴ Der ungarische Außenminister und der Kommissar für Regionalpolitik Johannes Hahn gaben am 03. Februar 2011 in Budapest die Länderaufteilung offiziell bekannt. (vgl. WEBSITE EU2011.HU)

³⁵ Die PACs wurden durch einen Brief des Kommissars offiziell informiert. (vgl. Verw. & Beh. 3; Int. Verw. & Beh. 5) Eine vollständige Liste der PACs zum Stand Juli 2011 findet sich unter: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUDRS/Docs/PAC_Contact_details_2011-07.pdf

³⁶ Am 16./17.02.2011 wurden die PACs und NCPs zum *Alignment Meeting on Implementation of the EUSBSR* eingeladen.

Abbildung 14: Governancestruktur der EUDRS



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Simoner und Vorderwinkler 2011: 2 und Schmitt 2011

Nachdem die politische Entscheidungsebene formiert worden war und die ersten Austauschprozesse zwischen der EK, der Gruppe der PACs und NCPs, der HLG und der Ratsebene stattgefunden hatten, wurde die Ebene für strategische Entscheidungen in den einzelnen Prioritäten entwickelt. Diese besteht aus den SGs, den PACs und der jährlichen Konferenz für alle Akteure. (vgl. Abbildung 14) Die politische Entscheidungsebene, die in der Grafik in dunkelgrau unterlegt ist, beinhaltet alle Säulen. Die strategische Entscheidungsebene (hellgrau) und die Umsetzungsebene (hellgrün) werden für jede PA durch unterschiedliche Akteure gebildet (vgl. Abbildung 14, Akteure in dunkelgrün). Diese werden durch weitere Gruppierungen, wie der Labgroup oder anderen Donaukooperationen, unterstützt.

Aufgrund der Erfahrungen im Ostseeraum ist es Ziel die politische Unterstützung der einzelnen PAs sichern zu wollen. Alle Prioritäten wurden durch die EK angehalten eine SG einzurichten. Sie besteht aus Delegierten aller

Donauraumstaaten und Vertretern der Generaldirektionen. (vgl. Verw. & Beh. (EU) 8; Verw. & Beh. 5) Diese wird unterstützt von Akteuren, die in dem jeweiligen Schwerpunktbereich eine tragende Rolle im Donauraum haben und als Beobachter in der SG fungieren. In einigen PAs wird den Beobachtern Entscheidungskompetenz zugesprochen, in der Mehrzahl jedoch nicht. Die Beobachter waren entweder durch den Konsultationsprozess den PACs bekannt oder wurden durch die Kommission empfohlen. Die SG entscheidet darüber wer als Beobachter eingeladen wird. (vgl. EU-Programm 3) Die SG dient als Kontaktpunkt zwischen den PAs und den verschiedenen Ländern bezüglich der inhaltlichen Beratung und Abstimmung, als auch in Hinblick auf die Multiplikatorfunktion im nationalen Kontext. Die Prioritätsbereichskordinatoren haben seit ihrer Designation begonnen die SGs vorzubereiten. Die NCPs dienten den PACs als Ansprechpartner für die ersten Kontakte. Nach landesspezifischer Vorgehensweise wurden dann die SG Mitglieder durch die NCPs designiert.³⁷ (vgl. WEBSITE ÖROK 2011) Die meisten Ansprechpartner kommen aus den zugehörigen Ministerien. Einige Delegierte sind Vertreter von NROs, Kooperationen oder Akademien.³⁸ (vgl. ebd.; Int. Politikträger 2) Die Kick-off Veranstaltungen der Prioritätsbereiche starteten Anfang Juni 2011 kurz vor der Annahme durch den Europäischen Rat und endeten Mitte Juli. Vorangegangen war die Annahme der EUDRS durch den Rat für Allgemeine Angelegenheiten der EU im April 2011. (vgl. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2011) In diesen Schlussfolgerungen beziehen sich die meisten auf die EUDRS. Zwei Punkte beziehen sich auf die Rolle der Koordinatoren, die die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren verbessern und Projekte stimulieren sollen. Die Staats- und Regierungschefs nahmen die Strategie am 24. Juni 2011 an: „Der Europäische Rat hat [...] die EU-Strategie für den Donauraum gebilligt und – wie schon der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 13. April 2011 – an alle einschlägigen Akteure appelliert, diese Strategie unverzüglich umzusetzen“ (ER 2011b: 14). Nach der Zustimmung zur offiziellen Anerkennung des ER durch die HLG Ende Juni 2011 trat die Strategie zum 01. Juli 2011 offiziell in die Umsetzungsphase. (vgl. Abbildung 11; Abbildung 15).

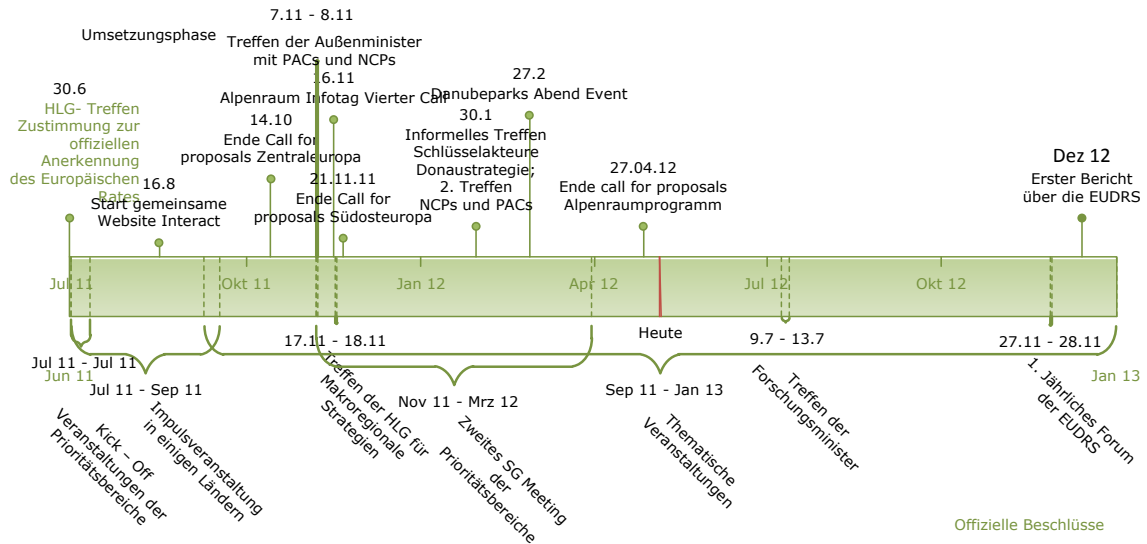
³⁷ Eine erste Liste der Mitglieder wurde am 15.07.2011 fertiggestellt. (vgl. WEBSITE ÖROK 2011)

³⁸ Einige NCPs, wie bspw. Österreich, haben zusätzlich eine Liste an *Preliminary First Contacts* erstellt, in der auf nationaler Ebene die an PAs und ihren Aktionen interessierten Akteure zusammengestellt wurden. (vgl. Politikträger 1)

8.4 Governancestrukturen und Entscheidungsprozesse in der beginnenden Umsetzungsphase

Implementierung der EUDRS (seit Juli 2011)

Abbildung 15: Zeitleiste Umsetzungsphase



Quelle: eigene Darstellung

Für den Erfolg der Strategie ist die Mitte 2011 einsetzende Umsetzungsphase der entscheidende Schritt und beeinflusst die in der Entstehung geschürten Erwartungen weiter. Die für diesen Abschnitt genutzten Informationen beziehen die Aktivitäten der Akteure bis November mit ein und zeigen mögliche Herausforderungen in der Strategie auf, auf die im Kap. 9 weiter eingegangen wird.

In den offiziellen Beschlussnahmen durch das EP, den ER und in dem Strategieentwurf der EK wird die Verantwortung der Nationalstaaten in der Umsetzung bekräftigt. Innerhalb der DG Regio begleiten fünf Mitarbeiter den Prozess der EUDRS.³⁹ Die Aufgabe der Kommission in der Umsetzung ist die strategische Koordinierung der Hauptumsetzungsphasen der Strategie mit den Mitgliedsstaaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu organisieren, die Strategie regelmäßig zu überprüfen und ggf. für Veränderungen die Zustimmung des Rates einzuholen, den Einbezug aller Akteure von allen Ebenen zu sichern und die Strategie bei relevanten Politikinitiativen zu berücksichtigen. Der erste Fortschrittsbericht soll bis Ende 2012 vorgelegt werden und die Aktualisierungen des Aktionsplanes beinhalten. (vgl. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2011: 3) Die EK organisierte eine HLG für makroregionale Strategien, welche sich im November 2011 zum ersten Mal traf. Sie hat die Aufgabe die politische Ausrichtung der Strategie auf höchster politischer Ebene zu begleiten. Anzumerken ist, dass in der

³⁹ Die Kommission hat die Zuständigkeiten der fünf Personen nach den Säulen und Prioritätsbereiche der Strategie sowie nach Ländern aufgeteilt. Zwei Personen in der Kommission haben zusätzlich die Verantwortung für die generelle Organisation der Strategie.

HLG nur Mitgliedsstaaten sitzen. (vgl. PAC 3) In der ersten Zeit der Umsetzung ist es ein zentrales Anliegen die PACs durch die Bereitstellung einer technischen Hilfe⁴⁰ zu unterstützen. Ebenso ist es ein Anliegen den Kontakt zu den Förderstellen zu forcieren und die Projekte mit Unterstützung der EUDRS zu realisieren. Innerhalb der EK ist DG Regio für den Austausch zwischen den DGs verantwortlich. (vgl. EU; Abbildung 14)

Die Nationalstaaten sind über die HLG und die NCPs in der strategischen Ausrichtung der Strategie beteiligt. Zu Beginn der Umsetzungsphase haben viele Staaten nationale Impulsveranstaltungen organisiert (vgl. Abbildung 15). In die Umsetzung (hellgrüne Ebene) sind sie vor allem über die SGs involviert. Die Organisationsstruktur der Umsetzung wurde mit der Bestimmung der PACs und der SG-Mitglieder eingeleitet (vgl. Abbildung 14).

Die erste Aufgabe der PACs war es die Kick-off Veranstaltungen der einzelnen Prioritätsbereiche vorzubereiten und den Kontakt mit den Vertretern weiterer DGs, den Ländervertretern und Beobachtern aufzunehmen. Diese stellten die ersten SG Treffen dar. Weitere Treffen sind ca. zweimal im Jahr geplant. Die Arbeitsaufteilung zwischen den PACs wird von den Tandems selbst entwickelt. In den Kick-off Veranstaltungen der PAs (vgl. Abbildung 15) haben die nationalen Vertreter und ggf. eingeladene Beobachter eine Art Arbeitsvereinbarung getroffen. Beschlüsse in der SG werden nach dem Konsensprinzip einvernehmlich getroffen. (vgl. PAC 1, 2, 3, 4, 6; Int. Berater 3) Innerhalb der SG ist es zunächst Aufgabe die thematischen Prioritäten der PA sowie das Ambitionsniveau und Ziele zu diskutieren. (vgl. Beobachter 2; Int. NCP 2) Dies soll idealerweise in dem ersten Fortschrittsbericht der PAs bis Ende 2011, spätestens aber im zweiten bis Mitte 2012 geschehen. Letzterer ist der Beitrag an die Kommission für den ersten Bericht über die EUDRS, der im Dezember 2012 erscheinen soll (vgl. Abbildung 15). Die zweiten SG Treffen fanden zwischen November 2011 und März 2012 statt, sodass der Stand der Arbeit in den verschiedenen PAs schon früh auseinander läuft. Der Austausch zwischen den PAs insbesondere innerhalb einer Säule wird durch die PACs selbstständig organisiert. Die PACs und die NCPs stellen das wichtigsten Austauschgremien zwischen den Säulen dar um eine Doppelgleisigkeit der Aktivitäten zu vermeiden und integriert zu arbeiten. In verschiedenen Ländern findet zudem ein nationaler Austausch zwischen den PACs, SG-Mitgliedern und NCPs statt. Die Serben haben bspw. ein internes Monitoringsystem entwickelt. Nach den Erfahrungen des Ostseeraums wurde es als zielführend angesehen, die PAs vergleichbar zu strukturieren. (vgl. PAC 1; Abbildung 14). Die Organisation der PA liegt natürlich in der Hand einzelner Persönlichkeiten, die den Prozess nach ihren Vorkenntnissen und Erfahrungen koordinieren.⁴¹ (vgl. PAC 4; EU; NCP 1) Die

⁴⁰ Die technische Beihilfe erfolgt in den ersten zwei Jahren in der Höhe von 100.000 € pro PAC, also 200.000 pro PAC.

⁴¹ Bspw. hat der deutsche Tandempartner in der PA 6 einen Erfahrungshintergrund im ETZ-Programm, der slowakische Partner in der PA 7 einen Hintergrund in der Wissenschaft oder der österreichische Partner in der PA 10 als Planungsdirektor in der öffentlichen Verwaltung.

Nationalstaaten zeigen alleine durch ihre Präsenz in der SG, die Prioritätensetzung für die verschiedenen PAs. So gab es SGs in denen zu den ersten beiden Treffen keine Vertreter einzelner Staaten kamen.

Die konzeptionelle Arbeit in den PAs wird durch Arbeitsgruppen und Ausschüsse übernommen werden, die sich je nach Bedarf treffen und auf Expertenebene angesetzt sind. Mögliche Ansprechpartner für diese werden durch die SG Mitglieder an die PACs weitergeleitet und durch letztere koordiniert. Diese sollen ihre Arbeit ab Oktober 2011 aufnehmen und zur Auswahl der Projekte beitragen. (vgl. PAC 1, 2, 3, 4, 5, 6) Die inhaltliche Schwerpunkt- und Zielsetzung innerhalb der PAs findet auf der strategischen Umsetzungsebene statt (vgl. Abbildung 14). Die SGs und PACs sind die Schnittstelle zwischen dieser und der Umsetzungsebene.

Die Umsetzung findet neben dem Netzwerk der Strategie durch Projekte statt. Da die Strategie in Folge der drei Neins keine eigenen finanziellen Mittel zur Projektrealisierung zur Verfügung hat, werden bestehende Quellen genutzt. Nach der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Kooperierenden, beschäftigt es die Prioritätsbereiche, wie sie Kontakt zu den Förderstellen aufnehmen und EUDRS-Projekte auswählen können. Die ersten Monate dienen dazu ein *stocktaking* durchzuführen. (vgl. NCP 1; PAC 3; PAC 4) Mit Hilfe der SG wird eine Datenbank der in dem Themenfeld tätigen und interessierten Akteure zusammengestellt. (vgl. PAC 1) Desweiteren werden laufende Aktivitäten, Projekte und mögliche Förderstellen zusammengetragen. Die PACs werden in ihrer Arbeit vom INTERact Point Vienna unterstützt. Dieser organisiert die Labgroup und unterstützt die Kontaktaufnahme mit den Förderstellen und der Projektzusammenstellung (vgl. Kap. 8.3). INTERact stellte eine Liste der Finanzierungsprogramme für die PACs zusammen. Weiterhin entwickelt und pflegt INTERact die Webseite www.danube-region.eu, welche eine digitale Kommunikationsplattform für die Öffentlichkeit und für den internen Austausch in den PAs darstellt. Das *Danube Region Strategy Logo* wurde von INTERact entwickelt. Es gibt ebenfalls das gleiche Logo mit einer Farbe für jede der Prioritäten.

Abbildung 16: Danube Region Strategy Logo



Quelle: WEBSITE DANUBE-REGION

Aufgrund der bevorstehenden letzten *calls for proposals* der Förderprogramme Südosteuropa und Zentraleuropa (vgl. Anhang 2) im Oktober und November 2011 war Eile in den PAs geboten. Die PACs entwickelten in Vorbereitung für die zweite SG Sitzung Evaluationskriterien für die Projektauswahl vor. (vgl. NCP 1; PAC 1) Die SG entscheidet über die Zuweisung des Labels auf Grundlage von einem durch die

Projektträger ausgefüllten Datenblatt. Dieses wird durch die SGs an Interessierte verbreitet. Die EUDRS wurde gegen Ende der Förderperiode 2007-2013 verabschiedet, so dass ein Großteil der *calls* bereits in der Vergangenheit liegt und für die Entwicklung von neuen Projekten für die noch offenen *calls* die Zeit nicht ausreicht. So stellt sich den PACs die Frage, wie kurzfristig mit den Programmen kooperiert werden kann und was langfristig erste Schritte in Richtung einer Umsetzung ab 2014+ sein könnten. (vgl. PAC 5) Dies hängt von der Bedeutung der MRS und der Gestaltung der Programme in der kommenden Förderperiode ab. Die Prioritäten haben nun die Gelegenheit ihre Zielsetzung zu erarbeiten, Projektideen zu sammeln und bestehende Projekte als sichtbares Zeichen zu integrieren. (vgl. Beobachter 2; vgl. PAC 1) Der Aktionsplan wird basierend auf dem Bericht 2012 adaptiert werden. (vgl. EU) Kurz zuvor wird die erste jährliche Stakeholder-Konferenz im November 2012 stattfinden. Damit wird dann auch das letzte noch nicht aktive Element in der Governancestruktur der EUDRS in die Umsetzung einbezogen (vgl. Kap. 3.3.2). Der weitere Verlauf der EUDRS hängt vom Funktionieren und der Kooperation zwischen all diesen Gremien ab, die nun zyklisch in Aktion treten und sich austauschen. Darüber hinaus bestimmen zwei Punkte für die Organisation der Umsetzung die aktuelle Diskussion. Der erste bezieht sich auf den Bezug zwischen dem unteren Teil der Struktur, also dem Verhältnis von Projekten und Strategie. Die zweite wichtige Diskussion reflektiert die Rahmenbedingungen durch die drei Neins. Diese werden in der Arbeit im Anschluss an die Wahrnehmungen der Herausforderungen und Wahrnehmungen der Akteure reflektiert.

8.5 Akteursgruppen in der Entstehung und Implementierung der EUDRS

In diesem Kapitel wurden zuvor die vier Phasen der Entstehung der EUDRS von den ersten Ideen bis zu den ersten Umsetzungsschritten erörtert. In der ersten Phase wird die Entstehung der Idee bis zum offiziellen Auftrag durch den ER vorgestellt (vgl. Kap. 8.1). Die zweite wichtige Phase ist die Erarbeitung des Inhalts sowie der Struktur der Mitteilung und des Aktionsplanes (vgl. Kap. 8.2) in der Vorbereitungs- und Konsultationsphase ab Juni 2009 bis zur Verabschiedung des Entwurfes durch die Kommission im Dezember 2010 (vgl. Kap. 8.3). Nach Einigung der Nationalstaaten in dem durch die EK koordinierten Prozess auf die gemeinsamen Handlungsfelder wurde der Entwurf auf höchster politischer Ebene beschlossen. Während dieser Vorbereitungsphase der Umsetzung von Januar 2011 bis Juni 2011 entstand die Governance- oder Organisationsstruktur der EUDRS (vgl. Kap. 8.4). Nachdem zunächst der oberste Teil der Governancestruktur (vgl. Abbildung 14) entstand, wurden nach und nach alle weiteren Gruppen entwickelt. Ab Juli 2011 begann die offizielle Umsetzungsphase (vgl. Abbildung 15; Kap. 8.4). Zunächst werden die Schlüsselakteure für die Umsetzung nach Meinung der Interviewpartner analysiert und die Governancestruktur reflektiert.

Schlüsselakteure in der Strategie

Die meisten Akteure in der Strategie sowie die externen Beobachter sehen die PACs in der Schlüsselrolle für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie. Dieser Ansicht wird von den Akteuren auf EU Ebene, den EU-Programmen, den Beobachtern, den Beratern und durch die politischen Akteure in der Strategie vertreten. (vgl. Externer Beobachter 1, 2, 7; EU-Programm 1, 3; EU; NCP 2; Berater 2, 4) Die PACs selbst sind sich ihrer wichtigen Rolle bewusst. (vgl. PAC 3, 4, 6) Unter den verschiedenen Akteuren, sind die wichtigsten die Länder und die Politiker. Die Mitgliedsstaaten und ihr politisches *commitment* werden als Schlüsselakteure angesehen. Diese sind in der Strategie durch die NCPS, SGs und die HLG vertreten. Ebenso können sie PACs unterstützen. (vgl. Berater 3, 4; EU-Programm 1, 2, 3, 4; NCP 2) Im Besonderen die NCPs und SGs werden als Schlüsselakteure auf Seiten der Mitgliedsstaaten genannt. Die NCPs sind relevant für den Austausch zwischen den PAs in den Ländern und für die Absicherung auf hoher politischer Ebene. Die SGs sind für die Umsetzung der Schwerpunkte in den Ländern sehr relevant und gestalten die inhaltliche Ausarbeitung entscheidend mit. Die Beteiligung dieser ministeriellen Ebene wird als sehr relevant eingeschätzt. (vgl. Berater 4) Beide Gremien unterstützten die PACs. Die PACs, die kein rechtliches oder formales Mandat haben, können um die Unterstützung der SG-Mitglieder und NCPs nur bitten und als Motivatoren auftreten. Die PACs als Schlüsselakteure können nach einhelliger Meinung nicht die Umsetzung der kompletten Strategie verantworten. Daher wird Ihnen angeraten, dass sie sich Unterstützung durch die SG und durch WGs holen.

Die Rolle der Kommission wird als sehr ambivalent wahrgenommen. Es wird von allen beteiligten Akteuren angenommen, dass die Umsetzung bei den Ländern liegt. Dennoch werden von der Kommission top-down Vorgaben und eine starke Unterstützung des Prozesses erwartet. Im Besonderen die PACs sehen die Kommission als einen wichtigen Schlüsselakteur. (vgl. PAC 3, 4)

Multilevel-Governance in der EUDRS

Die EUDRS ist eine Strategie für 14 Länder, die sich auf verschiedene Themenbereiche bezieht und in das Multilevel-Governancesystem der EU eingliedert (vgl. Kap. 3.3 und 4.1). MRS als Initiative offenbaren den Trend auf transnationaler Ebene die Vorteile von Governanceprozessen gegenüber government nutzen zu wollen. Ziel der MRS ist es eine effizientere Kooperation im Donauraum durch die Netzwerkkooperation im Governancesystem der EUDRS zu erreichen (vgl. Kap. 4.2). Die Steuerung der Begegnung gemeinsamer Herausforderungen erfolgt durch die Interaktion der verschiedenen Teile des Governancesystems sowie durch eine kontinuierliche Verständigung der Handlungsziele in der HLG und der SG auf der politischen Entscheidungsebene der EUDRS. Diese Ziele haben Einfluss auf die nationalen Politiken. Dies ist gewissermaßen ein Dezentralisierungsprozess und als eine Machtverschiebung zugunsten der informellen Netzwerke der EUDRS zu verstehen (vgl. Kap. 3.3 und 4.1). In der Zukunft wird sich zeigen, welche Auswirkungen dies tatsächlich auf andere Ebenen hat und in weit die Kompetenzen

verlagert werden. Die neu entstehenden Governancestrukturen und haben eine außenpolitische Dimension (vgl. Kap. 3.3.3), sodass aufgrund der Wichtigkeit des Erhalts des Vertrauens eine indirekte Bindungswirkung von den Netzwerken ausgeht (vgl. Kap. 4.1). Die nationalen Akteure legitimieren ihre Entscheidungen in den internationalen Gremien durch nationale Rückversicherung, bspw. in den eigenen Ministerien der SG. Der Governancemechanismus in der EUDRS ist Verhandlung. Die Prioritätensetzung im Konsultationsprozess und die Zielabsprachen in den SGs finden durch Verhandlungsprozesse statt. Die vertikale Dimension der Interaktion erfolgt sowohl auf der politischen und strategischen Ebene, als auch auf der Umsetzungsebene in der Governancestruktur durch die NCPs, die HLG oder die SGs. Die SGs gewährleisten den vertikalen Austausch in den verschiedenen Sektoren. Zwischen den Sektoren findet der Austausch durch die PACs und NCPs statt (vgl. Kap 3.3.1 und 4.1). Die horizontale Integration findet zwischen der EU und der nationalen Ebene sowie innerhalb der Staaten statt. Innerhalb der EUDRS verwischen diese Arenen, da die Akteure sich nicht strikt innerhalb der Ebenen bewegen, sondern wie in Kapitel 4.2.2 dargestellt, in einem dreidimensionalen Raum mehr oder minder frei mit den verschiedenen Akteuren interagieren. Die EUDRS stellt solch eine Arena da, die bspw. in ihrer Gesamtheit durch die jährliche Stakeholder-Konferenz repräsentiert wird. Der Governanceprozess steht vor den Herausforderungen von Governanceprozessen, die im folgenden Kapitel unter Berücksichtigung der Ansicht der Akteure näher dargestellt werden (vgl. Kap. 4).

Die Strategie ist richtungsoffen im Ergebnis. Allerdings haben alle Akteure ihre Erwartungen an den Prozess, welche in der Tabelle 4.3.2 für die Akteursgruppen dargestellt werden. Aufgrund der Pfadabhängigkeit der Entwicklung ist zunächst relevant darzustellen, welche Akteure bisher in den Prozess eingebunden wurden, da dies die Erwartungen geprägt hat (vgl. Kap. 4). Zur Entwicklung der Ziele der EUDRS und ihrer Umsetzung treffen alle Handlungsrationitäten der verschiedenen Akteursgruppen aufeinander (vgl. Kap. 4.3.2), daher ist eine gewisse Polyrationalität im Prozess vorhanden, was den Möglichkeitsraum der Kooperation gestaltet (vgl. Kap. 4.3.1).

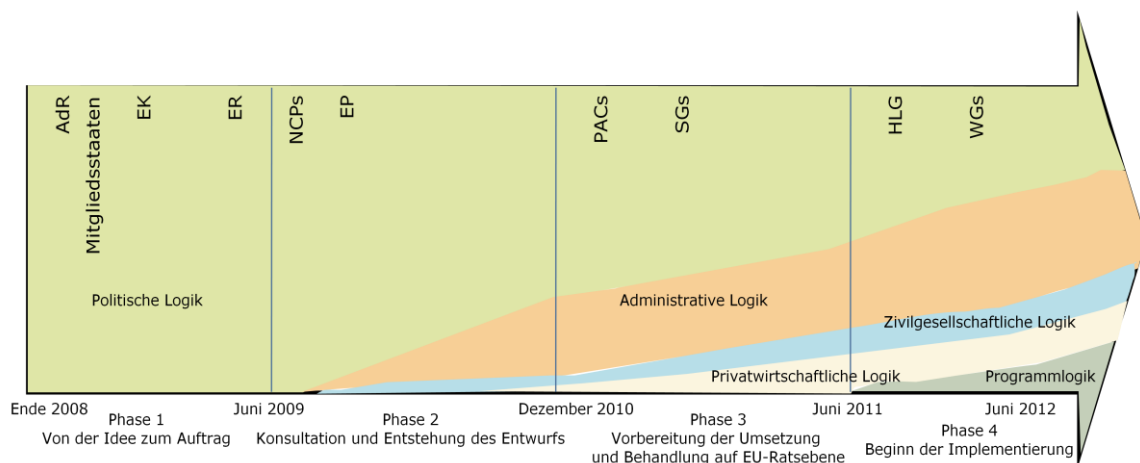
Akteursgruppen in der EUDRS

Die erste Phase von der Entstehung der Idee bis zum Mandat durch den ER war ein rein politischer Prozess auf EU und nationalstaatlicher Ebene Die Initiative ging von politischen Entscheidungsträgern auf nationaler Ebene aus. Die politischen Institutionen und Entscheidungsträger der EU waren in der Entstehung repräsentiert durch das EP, den ER und den AdR. Die EK als Verwaltungseinheit und Behörde der EU hatte zudem einen maßgeblichen Beitrag in dieser frühen Phase, vorrangig durch den Kommissionspräsidenten und die Kommissarin für Regionalpolitik, die an dieser Stelle durchaus eine politische Position einnehmen. Die Bedeutung des politischen Prozesses wurde durch das Mandat der Staats- und

Regierungschefs hervorgehoben. Die vorherrschende Handlungslogik ist die politische (vgl. Abbildung 17).

In der Phase der Vorbereitung und Konsultation von Juni 2009 bis Dezember 2010 waren alle Akteursgruppen in unterschiedlicher Weise eingebunden. Sowohl in der Internetkonsultation als auch in den Konferenzen hatten die Politikträger, Verwaltungseinheiten und Behörden der verschiedenen Ebenen sowie die Projektträger, Berater, Experten, EU-Programme, NROs, Privatwirtschaft, öffentliche Unternehmen und die Zivilgesellschaft die Möglichkeit zur Partizipation und für Stellungnahmen. Formal eingebunden und aufgefordert wurden die Politikträger der Nationalstaaten durch die Aufforderung zu *non-papern* und die Rücksprache in bilateralen Gesprächen. Auf der Ebene der EU koordinierte die EK, also eine Verwaltungseinheit im weiteren Sinne den Prozess. Je nach Land verschieden war die Einbindung der subnationalen Ebenen. In den föderalistischen Staaten wurden diese mehr eingebunden als in den zentralistischen (vgl. (Int.) Interessensgruppe 2, Politikträger 1) Die EU-Programme wurden zur Vorbereitung des Aktionsplanes auf informeller Ebene beteiligt. Die Projektträger selbst bspw. wurden nicht in allen Fällen gefragt, ob sie im Aktionsplan stehen wollen. Einige Projektträger erfuhren erst durch die Veröffentlichung des Dokumentes, dass sie als Beispielprojekt genannt wurden. (vgl. Projektträger 1) Auch wurden in der Vorbereitung Experten und Berater nur im Rahmen des *Impact Assessment* durch kleinere interne Studien und der auf den Konferenzen einbezogen (vgl. Beratung 2, Beratung 4). Explizite, umfangreiche wissenschaftliche Analysen wurden in der Vorbereitung nicht durchgeführt. (vgl. Wissenschaft 1) Vom eigenen Engagement hing die Beteiligung der nicht-staatlichen Akteure in dieser Phase des Prozesses ab. Alle Stellungnahmen wurden im Prozess bearbeitet und flossen in die Strategie ein. Die vorherrschende Handlungslogik ist die politische.

Abbildung 17: Einfluss der Handlungslogiken im zeitlichen Verlauf und Entstehung der Governanceorgane



Quelle: eigene Darstellung

In der Phase der Organisation der Governancestruktur nach der Fertigstellung der Strategiedokumente bis zum Übergang in die offizielle Umsetzungsphase waren die Entscheidungsprozesse zur Bestimmung der PACs und SG-Mitglieder politischer

Natur. Die PACs wurden in einem Aushandlungsprozess zwischen den Staaten bestimmt und die SG-Mitglieder, die sich beworben haben und vorrangig der Gruppe der Verwaltungseinheiten und Behörden angehören, wurden national bestimmt. Die vorherrschende Handlungslogik ist die politische.

In der Umsetzungsphase gewinnen neben den politischen Akteuren andere Gruppen an Bedeutung (vgl. Abbildung 17). Hierzu zählen zunächst, die in der Umsetzung in den PAs durch die Zielsetzung und Projektempfehlung auf Arbeitsebene der Verwaltungseinheiten und Behörden wesentliche Entscheidungskompetenz haben. In diesen haben je nach PA Fachleute, Interessensgruppen, NROs, öffentliche Unternehmen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft eine beratende Funktion. Folglich sind die PAs in der Umsetzung insgesamt stärker fachlich und zivilgesellschaftlich verankert. Die zivilgesellschaftliche Logik ist zu diesem Zeitpunkt jedoch vorrangig durch Interessensgruppen vertreten. Diese verfolgen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung meist jedoch auch eine administrative oder privatwirtschaftliche Logik. Die Rolle der Projektträger ist noch unklar. Die EU-Programme entscheiden über die Förderung der Projekte. Die übergeordnete Struktur der Strategie, die alle PAs unter sich vereint, wird vorrangig auf politischer Ebene gesteuert. Dies bezieht sich bspw. auf die NCPs und die PACs. Die Entscheidungsebene bleibt also politisch verankert, wird jedoch durch verschiedene Akteursgruppen beraten. Die operationale Ebene ist für alle Akteure offen. (vgl. Abbildung 18) Wie die zukünftige Aufgabenverteilung im Detail aussehen wird und welche Bedeutung die verschiedenen Akteursgruppen gewinnen wird sich erst zukünftig herausstellen.

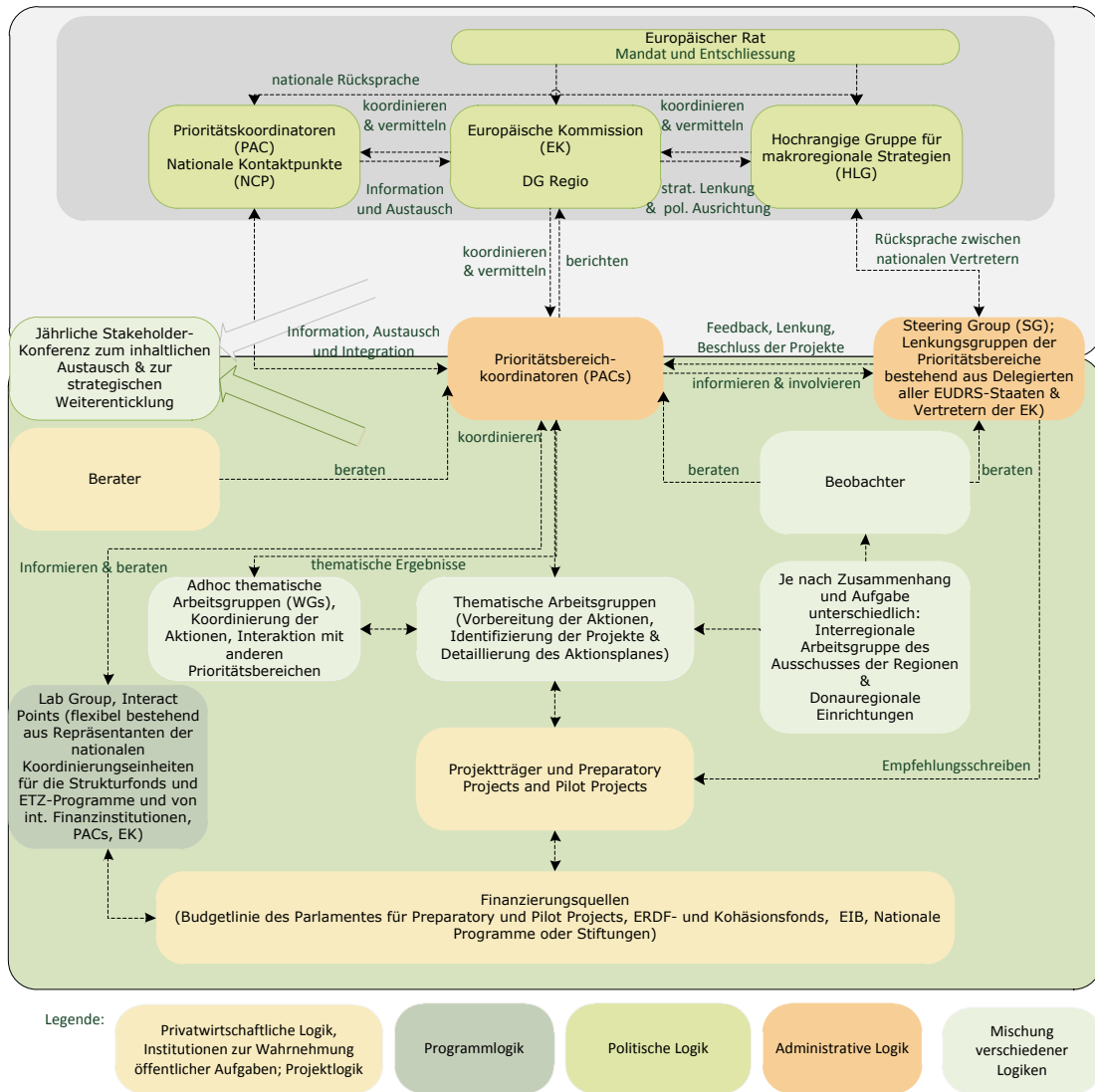
Fest steht, dass um das politische Engagement und Interesse zu erhalten, weitere Akteursgruppen an Einfluss gewinnen müssen, damit die Strategie an Popularität gewinnt. Sollte die Strategie dazu beitragen funktionale Räume zu ermöglichen, so eröffnet die supranationale Ebene und die durch die Organisationsstruktur ermöglichte Arena das Potential, die Bedürfnisse von funktionalen Räumen durch die WGs und SGs festzustellen und ggf. politische Wege zu eröffnen. Einerseits ist für die Zukunft der EUDRS relevant, ob sie die Herausforderungen des Instrumentes der MRS durch die Akteure stemmen kann und ein effizientes sowie vertrauenswürdiges Governancearrangement aufbaut. Andererseits ist die weitere Entwicklung davon abhängig, ob alle Akteure glauben ihre Bedürfnisse im Rahmen der EUDRS weiter realisieren zu können. Daher werden im nächsten Kapitel zunächst die Erwartungen und Herausforderungen aus Sichtweise der verschiedenen Akteursgruppen zusammengetragen. Die vorherrschende Handlungslogik ist zu Beginn der Umsetzung noch die politische und die administrative Logik. Die zivilgesellschaftliche, die privatwirtschaftliche sowie die Projekt- und Programmlogik gewinnen zunehmend an Einfluss. Nicht abzusehen ist ein zusätzlicher Einfluss der wissenschaftlichen Logik mit Ausnahme der PA 7, die sich inhaltlich auf den wissenschaftlichen Bereich bezieht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass alle Logiken in der EUDRS eine Rolle spielen. In der Zeit bis zur Umsetzungsphase dominieren jedoch die politische und

administrative Logik. Die Strategie ist bis zum Zeitpunkt Oktober 2012 noch nicht vollkommen in der operationalen Ebene angekommen. Für eine öffentlichkeitswirksame Umsetzung der EUDRS sollte die zivilgesellschaftliche Logik an Bedeutung gewinnen.

Die Akteure haben jedoch nicht nur in ihrem nationalen Kontext eine Aufgabe und Rolle. Viele der Akteure, die in der EUDRS sich entwickelt haben sind, zeigen die Eigenschaften einzelner Logiken auch in der Strategie auf. So folgen der ER, die Vertreter in der HLG und die NCPS eine politische Logik. Sie benötigen Entscheidungsfähigkeit, kurzfristig sichtbare Erfolge und die Umsetzung ihrer politischen Ziele. Die EK, die PACs und die SGs folgen sowohl durch die Aufgabe in der Strategie als auch in ihren nationalen Rollen einer administrativen Logik, da sie Regelmäßigkeit, Einfluss, formale Kriterien zur Erfolgsmessung und Budget benötigen. Die Berater und die Projektträger verfolgen in vielen Fällen eine privatwirtschaftliche Logik. Die Projekte benötigen Flexibilität und zuverlässig verfügbares Geld. Die Berater suchen professionelle Reputation, Einfluss auf Politiken und das Erreichen der individuellen und ökonomischen Ziele. Nicht nur das verfolgen der Logiken im nationalen Kontext, auch die verschiedenen Rollen der Gremien in der Strategie bringen Herausforderungen für die Umsetzung mit sich.

Abbildung 18: Handlungslogiken in der EUDRS



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Simoner und Vorderwinkler 2011: 2 und Schmitt 2011

9 MEHRWERT UND HERAUSFORDERUNGEN DER MAKROREGIONALEN KOOPERATION IM DONAURAUM

Im vorangegangenen Kapitel wurde die Entstehung der Strategie und die Umsetzungsstruktur der EUDRS vorgestellt sowie auf die Beteiligung der verschiedenen Akteursgruppen analysiert. Hiermit wurde die erste Forschungsfrage zum Entstehungsprozess und Organisation der Implementierung beantwortet. In diesem Kapitel wird die zweite Forschungsfrage beantwortet. Hierfür werden auf Basis der Experteninterviews in Kapitel 9.1 die Mehrwerte der Strategie aus Akteursicht herausgearbeitet, die ein breites Spektrum an Hoffnungen und positiver Auswirkungen, die die Akteure der EUDRS zutrauen, beinhalten. Darüber hinaus wird ein ähnlich breites Spektrum an Herausforderungen gesehen, die die vielfältigen Hürden einer erfolgreichen Kooperation miteinbeziehen. Diese werden in Kapitel 9.2 analysiert. Im Folgenden werden daher unter den Begriffen „Mehrwert und Chancen“ die Gesamtheit der Hoffnungen auf positive Entwicklungen aus Sicht der Akteure dargestellt. Demgegenüber werden die Herausforderungen gestellt. Jeder Akteur stellt den Mehrwerten und Chancen die Herausforderungen automatisch gegenüber und entwickelt so Erwartungen an die Strategie. Nicht alle Mehrwerte werden zum Tragen kommen und nicht alle Herausforderungen werden eine hemmende Wirkung entfalten. In Kapitel 9.5 wird also darüber hinausgehend reflektiert, welche Entwicklungen die Akteure als wahrscheinlich annehmen. Die Erwartungen zeigen die realistischen Einschätzungen dessen, was die Strategie bewirken kann, auf. Dafür werden die genannten Mehrwerte und Herausforderungen, die die jeweilige Erwartung beeinflussen, mit einander in Bezug gesetzt. Beispielhafte Erfolgsdefinitionen bringen diese Erwartungen auf den Punkt.

Die Erwartungen der Strategie werden zum Zeitpunkt der Interviews besonders von der Diskussion über die der Schnittstelle zwischen Umsetzung und Entstehung der Strategie geprägt. Die beiden zentralen Diskussionspunkte drehen sich um die Bedeutung der drei Neins und die mögliche Verbindung der Projekte als Umsetzungsinstrumente zur Strategie. In Kapitel 9.4 werde diese mit Rückbezug auf die Erfahrungen aus dem Kapitel 8 zur Entstehung und beginnenden Umsetzung der Strategie reflektiert. Für die Erarbeitung dieses Kapitels wurden verschiedene Kategorien in der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (vgl. Anhang 4, Anhang 5; vgl. Kap. 7.2). Es wurde zwischen Themenbereichen unterschieden, die

generell Kooperationen im Donaauraum betreffen, und solchen, die sich auf die makroregionale Kooperation beziehen. Auf diesen aufbauend wird unter Einbezug der Governancestruktur und der Beteiligung der Akteursgruppen in der Umsetzung in Kapitel 10 der mögliche Mehrwert der Verbindung von funktionalen Räumen und Multilevel-Governance analysiert.

Vorwegzunehmen ist, dass die Akteure die makroregionale Zusammenarbeit durchweg als eine positive Entwicklung wahrnehmen. Der Initiative wird viel Neugierde entgegen gebracht und Potenzial zugesprochen, was die grundsätzliche Erwartung eines Mehrwertes durch die Strategie aufzeigt. Die Motivation für das Engagement und die Erwartungen sind von Akteur zu Akteur unterschiedlich. Die Wahrnehmungen von möglichen Mehrwerten der EUDRS sind überwiegend abstrakter Natur. Insgesamt äußerten die Akteure mehr Herausforderungen. Diese betreffen generelle Probleme, beziehen aber auch praktische Herausforderungen der beginnenden Umsetzung mit ein. Es kann unterschieden werden in die Herausforderungen für die makroregionale Kooperation und solche 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.

9.1 Mehrwert der makroregionalen Kooperation im Donaauraum

Die Initiative zu einer makroregionalen Kooperation von 14 Staaten, ist ein **Impuls** für die Donauregion, der für sich einen Mehrwert darstellt. Die Donaauraumstrategie hat unerwartet intensiv Interesse bei allen Akteursgruppen geweckt und wird durch alle als eine Entwicklungsoption aufgefasst.

Über alle Akteursgruppen der Strategie hinweg wird betont, dass der größte Mehrwert für den Donaauraum darin bestehe, die **Kommunikation und Netzwerkbildung** in der Region zu stärken. Die Strategie ermögliche den **Aufbau neuer Beziehungen** zwischen allen Akteuren sowie Akteursgruppen und einer Vergrößerung der Netzwerke. Erstens finde Netzwerkbildung über die Grenzen der EU im Erweiterungsraum statt. Zweitens bestehe ein Mehrwert darin, dass die EUDRS die Bereitschaft ausgelöst hat in Themenbereichen transnational zu kooperieren, in denen es vorher keine Zusammenarbeit gab. Dieser **fachlich orientierte Austausch** finde **zwischen** Akteuren der **gleichen Ebenen** und durch die Generaldirektorate der EK sowie die Programme mit der EU-Ebene statt. Im Besonderen der Ideenaustausch in den SGs wird als Mehrwert empfunden. Ebenso wird die Chance gesehen, dass die makroregionale Zusammenarbeit positive Auswirkungen auf bestehende Kooperationen habe, da die umsetzende Ebene sich kennenlerne. Im Vergleich zu den EU-Programmen, über die Gelder verteilt werden, seien in der EUDRS eine mehr Akteure involviert. Die EUDRS könne letztere mit den Programmen verbinden.

Die Verankerung der Strategie auf höchster Ebene sei ein Mehrwert, der die **politische Unterstützung** des Prozesses zeige. Die entstandene Dynamik wurde von Politikern aufgegriffen und schlage sich in dem Kompromiss des Strategiedokumentes, dem Engagement und der Teilnahme an Veranstaltungen nieder. Dass knappe Ressourcen für die Strategie eingesetzt werden, sei ein Mehrwert und stelle eine Chance für weitere Umsetzungsschritte dar. Diese Unterstützung werde insbesondere durch die politischen und politisch-administrativen Akteure selbst als Chance begriffen. Die Donaurationstrategie stelle einen Rahmen dar, in dem **gemeinsame Handlungsfelder bestimmt** würden. Die Einbindung thematischer Kooperationen in einen politischen Rahmen sei ein Mehrwert, der einen inhaltlichen Fortschritt durch **Priorisierungen** in den Handlungsfeldern ermögliche. Alle Akteursgruppen sehen den Mehrwert in dem politischen Bekenntnis per se und in der Schwerpunktsetzung.

Der Donauration werde mit der Strategie als solcher und als Wirtschaftsraum innerhalb Europas sichtbar, was durch alle Akteursgruppen positiv bewertet wird. Er werde zu einem „Fleck auf der Karte“, der auch in der öffentlichen Perzeption als **ein zusammengehöriger Raum wahrgenommen** werde. Die Kooperation habe neben der **bewusstseinsbildenden Wirkung nach außen Einflüsse** auf den Zusammenhalt innerhalb der Region. Eine Chance bestehe darin, dass dieser Raum innerhalb der EU und weltweit mehr Wahrnehmung erfahre. Die Donau gebe der Region ihren Namen und könne als gemeinsames Element die **Identität** stärken, da gedanklich ein **gemeinsamer Raum** entstehe. Durch die EUDRS bestehe das Potenzial, dass die Öffentlichkeit mehr von der Zugehörigkeit zum Donauration geprägt werde. Die administrativen Akteure betonen den Mehrwert der Kooperation in den Prozess der **Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit** einzubinden. Die Makroregion ermögliche die **Identifikation** der Bürger mit einem Raum in Europa, der greifbarer sei als die EU als Ganzes. Die makroregionalen Strategien seien bisher vorrangig in der Fachwelt bekannt, so dass dieser Mehrwert nur durch Öffentlichkeitsarbeit erreicht werden könne.

Die makroregionale Kooperation im Donauration habe außenpolitische Wurzeln und das Potenzial das Zusammenwachsen dieses Umbruchraumes, der vor 20 Jahren noch geteilt war, voranzutreiben. Neben der Chance die Wohlfahrt durch die Kooperation zu steigern, zielten die **außenpolitischen Bestrebungen** auch auf **friedenspolitische Wirkungen** ab. Die Strategie könne einen Beitrag dazu leisten, dass **Konflikte und Grenzstreitereien** durch gemeinsame Ziele **überwunden** werden können. Diese Hoffnung teilen alle Akteursgruppen. Auf Arbeitsebene funktioniere die Zusammenarbeit trotz politischer Konflikte meist gut, sodass die makroregionale Zusammenarbeit neue Wege ebnen könne. Die EU sieht den Donauration als Tor zum Osten und nach Asien und möchte ihn daher stärken.

Für die Nicht-Mitgliedsstaaten sei die EUDRS ein Schritt in Richtung **EU-Integration**. Die **Kooperation** zwischen alten und neuen **Mitgliedsstaaten und Drittstaaten** wird als Gewinn wahrgenommen. Alle Akteursgruppen betonen den

Mehrwert der Annäherung zwischen den alten Mitgliedsstaaten, den neueren Mitgliedsländern und den (potentiellen) Beitrittsländern. Ein erster Schritt zu einer Integration des Balkans sei ein Potenzial der Kooperation, das durch die geographische Trennung der Mitgliedsländer an der mittleren Donau (vgl. Kap. 2.4) Brisanz erhält. Der **Know-how-Transfer** auf fachlicher und administrativer Ebene werde durch die politisch und administrativ-politisch handelnden Akteure als positives Element eingeordnet. Auf Seiten der politischen Akteure betonen sowohl Drittstaaten als auch Mitgliedsstaaten, dass die Internationalisierung der Verwaltung einen Vorteil darstelle.

Der Versuch, **die politischen Prozesse** durch die **Hebung der Prozesse auf eine makroregionale Ebene effizienter** zu gestalten, wird vor allem durch privatwirtschaftliche Akteure, die in der praktischen Umsetzung der Politiken aktiv sind, und durch wissenschaftliche Akteure als ein Mehrwert gesehen. Die makroregionale Ebene, so die Wahrnehmung, eigne sich besser zur Behandlung einiger Themenbereiche als die nationalstaatliche. Auch die **Integration der strategischen und umsetzenden Ebenen** in der makroregionalen Kooperation wird als Chance begriffen. Die Vergrößerung der fachlichen Netzwerke über die Ebenen ist vorrangig eine Hoffnung, die die Akteursgruppen Projektträger, Berater und Experten, nationale Verwaltungseinheiten- und Behörden sowie internationale Interessensgruppen sehen. Die politischen Akteure betonen die Netzwerke über die Grenzen der EU hinweg.

Die makroregionale Strategie sei ein politischer Rahmen, der versuche verschiedene Fachpolitiken mit einzubeziehen. Die **Integration von Sektorpolitiken** sei ein Mehrwert in Folge des querschnittsorientierten Ansatzes. Die EUDRS verbinde verschiedene Politikbereiche von der Kommissions- bis zur Projektebene. Es fänden Gespräche zwischen den Sektoren auf einer administrativ-politischen Ebene statt, die den Austausch zwischen den Abteilungen belebten. Die Integration der Politiken findet nach Ansicht privatwirtschaftlicher und administrativer Akteure schließlich in den Projekten statt, und weniger explizit in der MRS selber. Die Zusammenführung von verschiedenen Politiken in einer Strategie wird von allen Akteursgruppen als eine Chance aufgenommen. Im Besonderen besteht die Hoffnung gemeinsam **Lösungen für Nutzungskonflikte** zwischen Umwelt und Schifffahrt zu entwickeln.

Neben den Mehrwerten, die sich auf unterschiedliche Aspekte der Netzwerkbildung beziehen, erwähnen die Akteure die praktischen Vorteile für die europäische Raumentwicklungspolitik. Alle Akteursgruppen hatten in der Entstehungsphase die Möglichkeit zur Partizipation, sodass die Strategie die Bedürfnisse der Akteure und die Dynamik des Raumes widerspiegelt. Dies gibt Hinweise auf gewünschte zukünftige Schwerpunkte der Zusammenarbeit. Ein wichtiges Potenzial, das der Strategie zugesprochen wird, ist die strategische **Einbettung der bestehenden Programme und Projekte in einen politischen Kontext** und die **Unterstützung der Kooperation zwischen den Programmen**. Die

administrativen Akteure betonen die Möglichkeit, die Aktivitäten im Donauraum als Teil eines übergeordneten Ziels in den Prozess einzubinden. Die Strategie könne ergänzend wirken und zu einer besseren Abstimmung der nationalen, grenzüberschreitenden, interregionalen und fachlichen Förderprogramme führen. Kurzfristig bestehe die Chance qualitativ hochwertige Projekte, die zum Erreichen der strategischen Ziele beitragen, zu fördern. Die Entwicklung guter Projekte, die sich sowohl in das Zielkonzept der Programme als auch der Strategie eingliedern, sei eine Win-win-Situation für die EUDRS und die Programme. Hierbei sei die Unterstützung von Projekten durch die EUDRS eng verbunden mit dem politischen Willen. Die Donauraumstrategie biete politischen Akteuren ein Forum und könne durch den fachlichen Austausch zwischen Projekten und Experten in den WGs die Qualität der Ergebnisse fördern und diese auf eine breitere Basis stellen.

Langfristig wird das Potenzial gesehen, dass die EUDRS **funktionale Räume** detektieren und so langfristig eine Anpassung der administrativen Räume an die funktionalen stattfinden könne. Die Chance für die funktionalen Räume in der Region wird darin gesehen, dass die Akteure in diesen durch die Strategie miteinander kommunizierten. Der Strategie wird ein Einfluss auf die Vorbereitungen der Förderungsstrukturen für 2014+ zugeordnet. Administrative Akteure betonen die Bedeutung der Abstimmung zwischen den Programmen, wohingegen die politische und administrativ-politische Logik die wegweisende Funktion der EUDRS betont. Der Austausch zwischen den Projekten wird vor allem durch die privatwirtschaftlichen Akteure, Projektträger und Berater hervorgehoben. Die Strategie verbinde **verschiedene Raumkonzepte**, was sowohl einen Mehrwert als auch eine Herausforderung darstellt. Es würden die Förderkulisse, **funktionale Räume** und die emotionalen Räume verbunden. Der Fluss als solcher habe eine symbolische Bedeutung. Die in der Strategie relevanten Raumkonzepte ständen nach Meinung politischer Akteure noch zur Disposition.

Implizit wird durch alle Akteure der Aufbau von Wohlstand und Erreichen von mehr **Kohäsion** angesprochen. Explizit erwähnt vorrangig die administrative Ebene die Vorteile der EUDRS als Wirtschaftsfaktor.

9.2 Herausforderungen der makroregionalen Kooperation

Die vielfältigen Herausforderungen der makroregionalen Kooperation werden durch alle Akteursgruppen wahrgenommen und beeinflussen die Erwartungen und den möglichen Erfolg der EUDRS. Die Mehrwerte und Chancen entstehen durch die makroregionale Kooperation sodass das Ausschöpfen des Potenzials und des Erfolges der Strategie von dem Umgang mit den Herausforderungen abhängt. Es gibt Herausforderungen, die aufgrund der Spezifika des Donauraumes (vgl. Kap. 2.4) bestehen und solche die aufgrund der Spezifika der makroregionalen Kooperation (vgl. Kap. 3.3) entstehen. Die Aussagen der Akteure legten die gleiche Einteilung in generelle und makroregionale Herausforderungen nahe. Dazu gibt es Herausforderungen, die die einzelnen Akteure in der EUDRS-Governance haben.

Herausforderungen für die Kooperation im Donaauraum

Die am meisten genannte generelle Herausforderung für Kooperationen im Donaauraum sind durch die **Diversität und Geschichte des Donaaraumes** bedingt. **Die unterschiedliche Ausgangslage der Länder in sozioökonomischer und politischer** Hinsicht sei ein die Kooperation prägendes Merkmal. Wie im Kapitel 2.3 aufgezeigt, kooperieren im Donaauraum die ärmsten und reichsten Länder der EU. Diese Konstellation wird über alle Akteursgruppen und Länder hinweg als eine Herausforderung empfunden. Hinzu kämen die unterschiedlichen politischen Systeme. Politisch-administrative Akteure weisen auf mögliche Herausforderungen durch **politische Wechsel** in zentralisierteren Staaten und die damit verbundenen Neuzuweisungen von Verantwortlichkeiten und **personellen Veränderungen in Ministerien** hin. Dies könne mit Wissensverlust und einem Wechsel der politischen Richtungen einhergehen. Die **heterogenen Vorstellungen** zur optimalen Gewichtung der verschiedenen Nutzungsfunktionen und zur Priorisierung von Schwerpunktsbereich- und Projektinhalten erforderten das Entgegenkommen aller Staaten.

Die Kooperation werde beeinflusst durch historisch bedingte **politische Spannungen** zwischen den Ländern (vgl. Kap. 2.1). Die Überwindung von durch Konflikte und Kriege geprägter mentaler Grenzen sei ein langfristiger Prozess und wird von allen Akteursgruppen als eine Herausforderung gesehen. Besonders politische Akteure bekräftigen dagegen den möglichen Beitrag der Strategie diese zu überwinden. Allerdings erschwerten diese Grenzen den Vertrauensaufbau und das Erschließen aller Möglichkeiten. Dies sei eng verbunden mit der Herausforderung der **unklaren Identität** und der **fehlenden Zugehörigkeit**, könne aber auch einen Beitrag zur Bildung des Bezugsraumes leisten.

Ein weitere generelle Hürde für Kooperationen im Donaauraum könnten nach Ansicht der Akteure die **unterschiedlichen Verwaltungs- und Sprachkulturen** sein (vgl. Kap. 2.2). Die Unterschiede in Arbeitsweisen, dem Verständnis von Hierarchien und der Geschwindigkeit von Arbeitsabläufen- und Entscheidungsprozessen beeinflussten die Kooperationen. Zudem sei das Selbstverständnis von innerstaatlicher Koordination verschieden im Donaauraum. Auch der Stellenwert der Strategie sei unterschiedlich und die inhaltliche Positionierung werde in den Donaustaaten verschieden gehandhabt. Dies werde beeinflusst von einem kulturell divers geprägten Verständnis von Raumkonzepten und Begrifflichkeiten. Eine **Annäherung der Verwaltungskulturen und Arbeitsweisen** wird von allen Akteursgruppen als eine Herausforderung empfunden. So sei nur teilweise mit einer Verwaltungsmodernisierung und -angleichung zu rechnen. Diese Herausforderung hoben die wissenschaftlichen, privatwirtschaftlichen Akteure sowie die EU-Programme und die Administrationen hervor. Weiterhin werden sprachliche Barrieren und das Fehlen einer gemeinsamen Sprache im Donaauraum vorrangig für die subnationale Ebene als Schwierigkeit bewertet. Die politische Ansicht der Akteure aus den neueren Mitgliedsstaaten ist jedoch, dass die englische Sprache

eine Voraussetzung sei und dies kein dauerhaftes Problem darstelle, sondern bereits einem Veränderungsprozess unterliege.

Herausforderungen für die makroregionale Kooperation im Rahmen der MRS

In der Strategie kooperieren **alte und neue Mitgliedsstaaten mit Drittstaaten**. Die Annäherung durch die informelle Kooperation wird durchweg als ein Mehrwert wahrgenommen. Gleichzeitig bringe diese neue Konstellation der Zusammenarbeit im Erweiterungsraum der EU auch Herausforderungen mit sich. Für die makroregionale Kooperation ist dies die am häufigsten wahrgenommene Herausforderung. Viele Akteure müssten ihre Pendanten im Nachbarland noch kennenlernen, den Donauraum als einen Wirtschaftsraum begreifen und Erfahrungen in der gemeinsamen Zusammenarbeit sammeln. Im Donauraum sei die Kooperationserfahrung verhältnismäßig gering. Die meisten Kooperationen stammen aus der Zeit nach der Wende (vgl. Kap. 2.4; Anhang 3). Es werde herausfordernd sein allseits Vertrauen in die Konstanz der Kooperation zu gewinnen, da Erfahrungen mit wechselnden Kooperationspartnern bestünden und die historischen Ereignisse präsent seien. Desweiteren würden neue Mitgliedsländer und Drittstaaten als weniger versiert in transnationalen Kooperation wahrgenommen. Die Kooperationserfahrung im Erweiterungsraum und im Balkan sei durch die bestehende Zusammenarbeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geprägt. Es träfen Geber- und Nehmerländer in einer neuen, gleichberechtigten Konstellation aufeinander. Das Verhalten der Akteure könne durch dieses Verhältnis bestimmt werden. Diese Herausforderungen heben vor allem die politisch-administrativen und administrativen Akteure hervor. Die politischen Akteure weisen vorzugsweise auf die Chancen durch die gemeinsame Kooperation hin.

Diese Konstellation an Ländern verschiedener EU-Status und Förderschienen habe Folgen für die Kooperation im Rahmen der Governancestruktur der EUDRS (vgl. Anhang 1). Die Strategie werde durch den ER beschlossen, der nicht deckungsgleich mit der Makroregion sei. Ebenso seien in der HLG als der strategischen Lenkungsgruppe lediglich Mitgliedsstaaten vertreten, was dazu führe, dass sechs der beteiligten Staaten keine Beschlusskraft hätten. Daher gebe es ein Treffen der Außenminister, in dem alle Staaten beteiligt seien. Da die Initiative jedoch eine EU-Strategie sei, sei formal die HLG beratendes Gremium für die Kommission (vgl. Kap. 3.3.2). Die Delegierten in den SGs hätten in den unterschiedlichen Ländern verschiedene Kompetenzen, weshalb verbindliche Absprachen schwieriger zu erreichen seien. Im Besonderen nicht-staatlichen Akteuren wird eine geringere Entscheidungskompetenz zugesprochen. Das Tandem der PACs sei zumeist eine Mischung aus Vertretern älterer Mitgliedsländer mit neueren oder Beitrittsländern (vgl. Abbildung 13). Dies führe zu Herausforderungen in der alltäglichen Zusammenarbeit. So sei bspw. die Konstanz von Persönlichkeiten (nach Neuwahlen) in neueren Mitgliedsländern nicht in dem Maße gegeben wie in älteren. Jedes Tandem entwickle seine gemeinsame Arbeitsweise Absprachen zu

treffen, auf Anfragen zu reagieren und Ressourcen für die Strategie zur Verfügung zu stellen. Den reicheren Ländern falle es mitunter leichter Ressourcen aufzubringen.

Die Strategie sei, wie jede andere Kooperation, von dem **persönlichen Engagement** und der **Beziehungen der Akteure** zueinander abhängig. Die privatwirtschaftlichen Akteure sehen es als eine Herausforderung für die Kooperation, dass es keinen Druck für die Schlüsselakteure und kein ganz konkretes Problem gebe, dass mit der Strategie gelöst werde. Es fehlten Anreizsysteme im positiven wie im negativen Sinne, so dass sich schnell eine passive Haltung einstellen könne. Der Nutzen der Kooperation müsse klar und ausreichend sein, damit die Akteure sich in dem Prozess engagierten. Nach der Anfangseuphorie bestünde die Schwierigkeit den Mehrwert zu kommunizieren. Die Donaoraumstrategie sei ein schwer zu fassendes Konstrukt, welches in den nationalen Öffentlichkeiten nicht breit dargestellt und kommuniziert werde, was ebenfalls den Druck auf die Akteure mindere. Die Strategie stehe und falle mit dem Engagement einzelner Personen an Schlüsselstellen. Diese Erfahrung der EUBRS wird von den EU-Programmen betont. Zudem hänge die Strategie von der **Kompetenz** und dem Engagement der entsandten Personen ab. Die privatwirtschaftlichen und die administrativen Akteure weisen daraufhin, dass starke Persönlichkeiten eingesetzt werden müssten. Eine Notwendigkeit sei, dass die Kooperationen und Akteure in der Strategie in Teilen konstant blieben, wie bspw. die PACs oder NCPs. Auch auf der operationalen Ebene der WGs wird eine Flexibilität als notwendig erachtet.

Die **Einbindung von Akteuren aller Handlungslogiken und aller Ebenen** könnte einigen Aussagen zu Folge eine Herausforderung sein. Akteure, die einer wissenschaftlichen Logik unterliegen, befürchten, dass in der Strategie vorrangig Akteure zum Zug kämen, die Kompetenz in EU-Programmen hätten und die am stärksten seien. Für periphere Akteure mit geringeren Kapazitäten werde es eine Schwierigkeit sein sich in den diskursiven Prozessen durchsetzen. Innerhalb einer Handlungslogik würden ebenso verschiedene Erwartungen an die Strategie gestellt, die zu erfüllen schwierig seien. Die **Integration der verschiedenen Ebenen** in den Prozess sei eine noch zu lösende Aufgabe. Die politisch-administrativen Akteure sehen die Einbindung der verschiedenen Akteure innerhalb der Makroregion und die **Flexibilität** an den **äußeren Grenzen** als Herausforderung an. Donaoraumprojekte sollten auch andere Staaten einbeziehen können.

Ein wesentlicher Punkt, der von allen Akteursgruppen mit Ausnahme von Politikern festgestellt wurde, ist die Bedeutung der **Integration der Fachpolitiken** mit ihren Netzwerken. Die Einteilung der Strategie in Schwerpunktbereiche wirke erschwerend, da einige PAs ihre Netzwerke vorwiegend in Sektorpolitiken hätten. Ihre Kontakte pflegen diese direkt mit den zugehörigen Generaldirektoraten. Der Austausch zwischen PAs sei über die bestehenden Netzwerke nicht sichergestellt. Wenn der querschnittsorientierte Anspruch der Strategie erfüllt werden solle, müsse

sie verbindend wirken. Ein weiteres Argument für die Integration der Sektorpolitiken sei, dass diese aufgrund ihrer finanziellen Ausstattung die Entwicklung der Makroregionen signifikant mitgestalteten. Der Beitrag der Strategie zur Lösung von Zielkonflikten zwischen den thematischen Prioritäten wird als kritisch erachtet. Die verschiedenen **Nutzungsfunktionen** der Donau und des Raumes seien zu berücksichtigen und in der Strategie zu verbinden. Die externen Akteure und die privatwirtschaftlichen Akteure betonen diese Konflikte. Die Abstimmung zwischen den Nutzungsfunktionen sei bereits innerhalb der Nationalstaaten komplex und werde im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit noch kontroverser diskutiert werden. Es wird nicht allen PAs gleichermaßen zugesprochen, dass sie durch die Strategie effizienter koordiniert werden und Erfolg haben. Eine Aussage über kritische Prioritäten vermeiden dahingegen alle Akteure. Einige Akteure wiederum betonen, dass sie in der breiteren Öffentlichkeit die Wahrnehmung beobachteten, dass die Strategie eine reine Schifffahrtsstrategie sei.

Akteure, die einer administrativen oder privatwirtschaftlichen Logik folgen, sowie die EU-Programme sehen die Herausforderung für die funktionalen Verflechtungsräume in der Strategie vor allem in der Teilung des Raumes durch die Förderprogramme. Für die **funktionalen Räume** wird auch im Rahmen der makroregionalen Kooperation die Herausforderung wahrgenommen, dass es in den bestehenden Förderinstrumentarien keine Möglichkeiten gebe die funktionalen Gebiete abzudecken. Dies liege an den Programmräumen, hänge aber auch mit den verschiedenen Programmen für die verschiedenen EU-Status ab. Vorrangig die Projektträger sehen die Herausforderung durch den politischen Prozess der MRS die administrativen Einheiten zu verändern. Die entscheidenden Akteure in der Strategie sind nicht notwendigerweise über die funktionalen Verflechtungen in der Strategie informiert.

Durchweg alle Akteursgruppen, interessanterweise auch die politischen Akteure selbst, zeigen auf, dass die möglichen Ergebnisse der Strategie durch das **politische commitment**, also dem Engagement und der **Selbstverpflichtung der Politiker**, entscheidend beeinflusst würden. Die politischen Akteure sind sicher, dass die Strategie nicht das Außenpolitische und Europapolitische darstellen werde und die Strategie nicht die Politik im Gesamten beeinflussen werde. Die **politische Positionierung der Strategie** werde entscheidend sein. Zudem sei ein langfristiges Bekenntnis zur Kooperation eine Notwendigkeit. Ob dies erhalten bleiben könne, hänge von der aktuellen politischen Situation und den Erfolgen der Strategie ab. Erfolg und politisches *commitment* bedingten sich gegenseitig. Politiker engagierten sich vorzugsweise in aktuellen, medienwirksamen Prozessen. Dieses Interesse könne je nach Wahlausgang oder öffentlichem Interesse schnell schwanken. Natürlich würde versucht **nationale Interessenslagen** in der Strategie zu platzieren. Es werde eine Herausforderung werden einerseits die **territoriale Kohäsion** in dem Raum voranzutreiben und andererseits die nationalen Probleme zu berücksichtigen. Die Hoffnung der Politiker sei auch die

Lösung nationaler Probleme und der Zugewinn von **Macht** innerhalb der Region. Diese **divergierenden Interessen** in einem Kooperationsprozess zusammen zu bringen, werde Aufgabe des Prozesses sein. Die externen, nicht in den Prozess der Erstellung involvierten, wissenschaftlichen Akteure sehen die Schwierigkeit, dass sobald Geld im Spiel sei, die eigenen Interessen mehr wögen als das Gemeinwohl. Der Kooperationsprozess müsse bezahlt werden und der Kampf um Mittelzuweisungen werde immer im Hintergrund schwellen.

Darüberhinaus werden die **drei Neins** als Herausforderung angesehen. Besonders das Nein zu zusätzlichen Finanzen wird als Einschränkung wahrgenommen. Die Strategie schaffe so eher das Umfeld für Entscheidungen, als dass durch die Strategie konkrete quantifizierbare Ergebnisse entstünden. Da diese Diskussion sehr kontrovers geführt wird, aber eine der wichtigsten Rahmenbedingungen darstellt, wird sie unten näher ausgeführt. Die EU-Programme, aber auch politisch-administrative Akteure, verweisen darauf, dass es in den neuen Mitgliedsstaaten und in den Drittstaaten geringere Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit EU-Programmen gibt. In der Diskussion um die Neins wird der mögliche Beitrag der EUDRS zur Minderung der **Absorptionsprobleme** von EU-Geldern in einigen Staaten, wie bspw. Bulgarien und Rumänien, betont. Diese könnten jedoch die Durchführung konkreter Implementierungsschritte erschweren. Im Sinne der Kooperationsidee solle aufgepasst werden, die Donau in Bezug auf Förderungen nicht in eine obere und untere Donau zu teilen. Die unterschiedlichen Auflagen, Regeln und Förderschienen würden auch zukünftig schwierig in einem Förderprogramm und in Projekten zu realisieren sein. Auch in Bezug auf die zukünftigen **Mittelzuweisungen** im Rahmen der EUDRS bewerten die politisch-administrativen Akteure diesen Status als eine Schwierigkeit. Aktivitäten der Privatwirtschaft und von Projektträgern würden nachhaltig beeinträchtigt.

Ein Thema, das sich über die Fähigkeiten einzelner Personen bis hin zu den zeitlichen und finanziellen Ressourcen zeige, sei, dass allgemein eine Schwierigkeit bestehen könne, dass nicht ausreichend **Ressourcen und Kompetenzen** freigegeben würden. Multilaterale Zusammenarbeit bedeute einen **zusätzlichen administrativen, zeitlichen und finanziellen Aufwand**. Bestehende Interessensgruppen und die administrativen Akteure verschiedener Länder weisen daraufhin, dass es ein Hindernis für die Strategie sein könne die Reisen zu den verschiedenen Meetings in den SGs, WGs etc. zu finanzieren. Lediglich hätten die PACs eine technische Hilfe zugesichert bekommen. Die subnationalen Akteure hätten nicht die Kapazitäten personeller oder finanzieller Art, um sich in allen Programmen und Kooperationen zu engagieren. Die **Transaktionskosten** für die Kooperation könnten hoch sein. Einige Akteure der politisch-administrativen Ebene sehen dies jedoch nicht als Problem, da sich die reale Reisenotwendigkeit für die einzelnen Personen in Grenzen halte. Der Aufbau der Strategie wird von einigen Akteuren als ausreichend effizient wahrgenommen, wohingegen andere eine Überorganisation durch die vielen Gremien fürchten. Der **Know-how-Transfer**, der durch die Akteure überwiegend als eine Chance empfunden wird, wird durch

wenige administrative Akteure als eine Herausforderung gesehen, da dieser auch mit finanziellem Aufwand verbunden sei. Vor allem externe Beobachter bewerten die Möglichkeit, dass neue Akteure in die Strategie einsteigen könnten, als eine große Herausforderung, da dennoch das hochqualifizierte Wissen der EU-Programme benötigt werde. Dies erhöhe die **Zutrittsschwelle für neue Akteure** enorm.

Herausforderungen für die Akteure in der Governancestruktur der Strategie

Die makroregionale Kooperation ist noch in einer **Orientierungsphase** und das Konzept der makroregionalen Strategien ist auf europäischer Ebene noch nicht ausdiskutiert. Auf Ebene des Donauraumes sei noch nicht abschließend festgelegt, was eine makroregionale Strategie für den Donauraum sei. Diese Unsicherheit zeigt sich auch in einem starken **Orientierungs- und Unterstützungsbedarf** bei den beteiligten Akteuren. Die Rolle der einzelnen Personen und die Möglichkeiten, andere Organisationen des Donauraumes einzubinden, entwickelten sich den Akteuren zufolge noch. Für alle Akteure in der Strategie, außer den Beratern, gebe es keine Vorerfahrung mit der ihnen zugewiesenen Rolle. Vor allem die PACs, NCPs und SGs hätten neue Rollen inne. Die Strategie befinde sich grundsätzlich in der **Phase der inhaltlichen Priorisierung und Operationalisierung** der Aktionen. Dieser entscheidende inhaltliche Schritt sei eine große Herausforderung. Diese Orientierungsphase wird von den administrativen Akteuren deutlich wahrgenommen. Die Politik hingegen sieht den Bedarf indirekt, da die politisch hochrangigen Prozesse mit der Entstehung für das Erste abgeschlossen worden seien. Die ministerielle Ebene trage nun die politisch-administrative Herausforderung in der gemeinsamen Bestimmung von Zielen. Die Herausforderung sei, dass national eine Abstimmung über die Vertretbarkeit der Ziele in der SG stattfinde. Die privatwirtschaftlichen Akteure sehen für die Kooperation zwischen 14 Ländern, die so verschiedenen seien, limitierte Möglichkeiten Ziele festzusetzen. Die politische Seite vertritt auch die Ansicht, dass für sie die Strategie ein weiches Instrument bleiben sollte.

Wie in Kapitel 8.2 dargestellt, sind die Handlungsfelder der Strategie in Prioritätsbereiche aufgeteilt. Die Entwicklung der PAs wird als die entscheidende Herausforderung der Umsetzung wahrgenommen. Es gebe neben den oben genannten Herausforderungen, die fast für jede PA von Relevanz sind, verschiedene **Stolpersteine für die PAs**. In ihrem inhaltlichen und institutionellen Aufbau sind die PAs verschieden. Die interdisziplinären PAs haben bspw. einen differenzierteren Akteurshorizont, der koordiniert werden muss. Abhängig von der Herangehensweise der PACs werden die PAs unterschiedlich gehandhabt. Die Herausforderung aus Sicht der administrativen Einheiten ist es den Informationsfluss aufrechtzuerhalten, um die PAs tatsächlich integrieren zu können und Doppelgleisigkeit zu vermeiden. Die inhaltliche Ausrichtung baue auf dem bestehenden persönlichen Netzwerk der PACs auf. Viele PACs kennen die Ansprechpartner in den EU-Programmen nicht und

benötigten Zeit für den Aufbau eines umfangreichen Netzwerkes zwischen allen Akteuren, um die Strategie effizient koordinieren zu können.

Die **PACs** selbst seien der Dreh- und Angelpunkt in der Strategie und werden als Schlüsselakteure für die Umsetzung gesehen (vgl. Kap. 8.5). Dennoch werden ihre Möglichkeiten die Strategie umzusetzen als relativ **eingeschränkt** wahrgenommen, da sie **kein formales und rechtliches Mandat für die Koordinationsrolle** hätten. Letztlich könnten sie nur motivieren und auffordern. Die Erfüllung der umfangreichen Aufgaben bedürfe vieler Ressourcen, so dass sie letztlich delegieren und soweit wie möglich die SGs sowie WGs einbinden müssten. Die Möglichkeiten der PACs die Umsetzung zu koordinieren wird als gering eingestuft. Diese kontroverse und zentrale Diskussion wird als zweite zentrale Rahmenbedingung mit den drei Neins in Kapitel 8.4 nocheinmal detaillierter diskutiert. Das für Personen, die nicht in dieser involviert sind, generell schwer zu fassende Konstrukt der Strategie sei genauso eine Herausforderung wie der unklare Begriff dessen, was als **Umsetzung** der EUDRS zu verstehen sei. An dieser Stelle sei vorweggenommen, dass den PACs die Möglichkeit eines **Letter of Recommendation (LoR)** für Projekte eingeräumt würde. Die Befugnis zur Erstellung eines solchen und der Vorselektion von Projekten sowie die reale Wirkung werden angezweifelt. Ein sehr breiter Kreis der Akteure, besonders die privatwirtschaftlichen und administrativen Akteure sowie die EU-Programme, beurteilen den LoR als zu schwaches Mittel für die Umsetzung. Die Verbindung zwischen den Programmen bzw. den Projekten ist daher noch fraglich. Da die Förderperiode sich dem Ende neigt, wird diese Diskussion in Verbindung mit der Zukunft der MRS geführt.

Für die **SGs als Entscheidungsorgan** in den PAs werden ebenfalls Schwierigkeiten konstatiert. Als Gremium wird ihnen zunächst ein Mehrwert zugesprochen. Für die praktische Arbeit wird die Herausforderung gesehen, dass die Delegierten kein Mandat für ihre Arbeit hätten. Es gibt den konkreten Wunsch, dass die Mitglieder der SGs eine formale Ressortabstimmung in ihrem Land durchführten, damit der Handlungsspielraum der SG transparent werde und mögliche Ziele frühzeitig herausgearbeitet werden könnten. Es wird als Herausforderung für die Kooperation angesehen, dass nicht in allen SGs ministerielle Kollegen sitzen, die konkreten Einfluss auf die Umsetzung der gesteckten Ziele hätten.

Für die Arbeit der **Kommission** werden ebenfalls verschiedene Herausforderungen wahrgenommen. Erstens fehle aktuell ausreichend Kapazität für die Koordinierung der Strategien. Zweitens sei eine Verbindung zwischen den Strategien und allen relevanten DGs notwendig. Grundsätzlich wünschen sich alle Akteursgruppen je nach ihrer Situation eine klarere Kompetenzzuweisung durch die Kommission und stärkere top-down Vorgaben. Die Verbindung zwischen den einzelnen **Koordinierungsgremien** der Strategie, wie bspw. Labgroup und PACs, befinde sich auch noch in der Orientierungsphase. Für die Glaubwürdigkeit der einzelnen Gremien wird eine offene **Kommunikation** durch die administrativen Akteure als

notwendig erachtet. Der **Mehrwert** der Kooperation sei **schwer** für die Kommission **zu kommunizieren**.

Der mögliche Einfluss der Strategie wird als begrenzt empfunden. Die Empfindung vieler Akteursgruppen ist, dass die **Erwartungen und das Ambitionsniveau nicht zu hoch gesetzt** werden sollten. Die **Möglichkeiten für kurzfristige Ergebnisse** werden sowohl von politischen Akteuren, als auch von administrativen Akteuren und privatwirtschaftlichen Akteuren als gering eingeschätzt. Einige kurzfristige Projekte würden zur Öffentlichkeitswirksamkeit kommuniziert.

9.3 Reflektion der Mehrwerte und Herausforderungen

Die obige Darstellung der durch die Akteursgruppen empfundenen Mehrwerte und Chancen einerseits sowie Herausforderungen andererseits stellt eine Übersicht dar, was die Akteure an Möglichkeiten sowie potentiellen Barrieren für die Strategie sehen. Insgesamt wurden wesentlich mehr Herausforderungen genannt. Dies ist nicht weiter verwunderlich, da der Großteil der Interviewten aktiv in der EUDRS beteiligt ist. Sie bringen eine gewisse Grundüberzeugung für den Prozess mit und beschäftigen sich mit den aktuell zu lösenden Herausforderungen. Die Herausforderungen betreffen einerseits generelle Spezifika der Kooperationen im Donauraum. Diese sind eher abstrakterer Natur und geprägt von Vorerfahrungen mit Kooperationen im Donauraum. Andererseits gibt es Herausforderungen, die sich direkt auf die Kooperationsform MRS beziehen und solche, die sich für die einzelnen Rollen der Governancestruktur ergeben. Aus dem aktuellen Stand der MRS ergeben sich insbesondere Herausforderungen der letzten beiden Gruppen. Da die EUDRS existiert und bei fast allen Interviewpartnern auch nach Entstehung des Dokumentes ein hoher Wille sowie ein hohes Maß an Neugier wahrzunehmen war, ist davon auszugehen, dass die Menge der Herausforderungen durch die Umsetzungsschritte bedingt ist, und folglich der Mehrwert sowie die positive Rezeption der übergeordneten Idee überwiegen. Die Gefahr besteht jedoch, dass diese den Prozess hemmen.

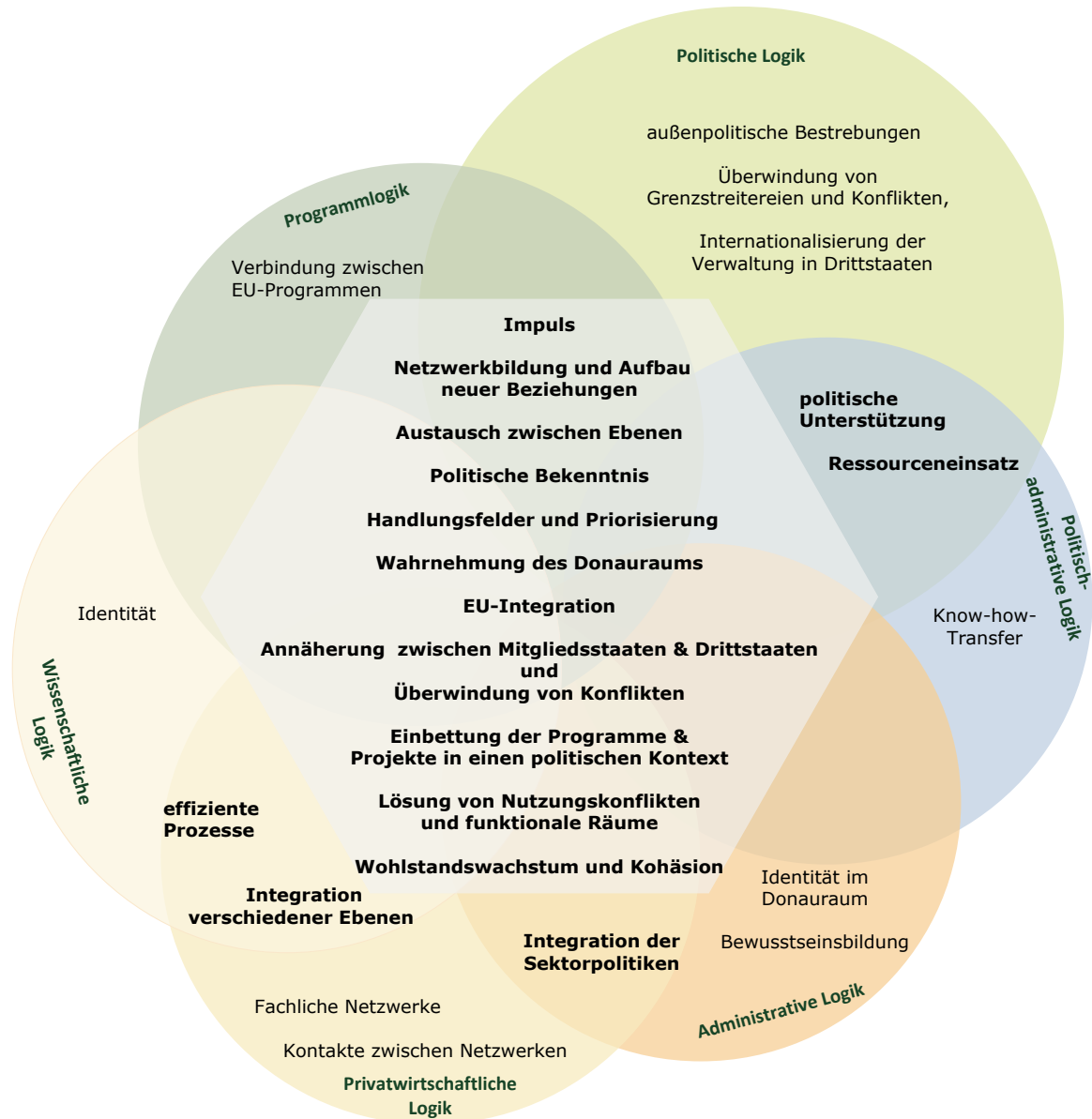
Die vorangehende Erarbeitung fand unter Berücksichtigung der verschiedenen Äußerungen von Akteursgruppen, die in Kapitel 4.3 vorgestellt wurden, statt. Zunächst wird dies reflektiert (vgl. Abbildung 19 und Abbildung 20). Daraufhin werden die Äußerungen der Akteure mit den in den Grundlagen erarbeiteten Mehrwerten und Herausforderungen reflektiert.

9.3.1 Reflektion der Mehrwerte und Herausforderungen nach Akteursgruppen

Die Abbildung 19 und die Abbildung 20 zeigen eindrucksvoll, dass insgesamt wesentlich mehr Herausforderungen als Mehrwerte genannt wurden. Die Größe der Kreise illustriert die Menge an genannten Mehrwerten und Herausforderungen. Auffällig ist das weiße Sechseck in der Mitte, welches die gemeinsamen Ansichten reflektiert. Trotz der geringeren Summe an genannten Mehrwerten stimmen die

Akteure bei mehr Punkten überein als bei den Herausforderungen. Der Großteil der möglichen Mehrwerte wird durch alle Akteursgruppen empfunden. Wie in Kapitel 4.3.2 und 8.5 dargestellt wurde, ist die Zivilgesellschaft bisher vorrangig durch Interessensgruppen in der Strategie vertreten. Da die im Rahmen dieser Arbeit interviewten Gruppen durch ihre Interessen eher die administrative oder privatwirtschaftliche Logik aufwiesen, wäre interessant zu untersuchen, ob diese Ergebnisse zukünftig auch mit der zivilgesellschaftlichen Logik übereinstimmen (vgl. Tabelle 3). Insgesamt empfinden alle Gruppen ähnlich viele Mehrwerte.

Abbildung 19: Mehrwerte und Chancen der EUDRS nach Akteursgruppen

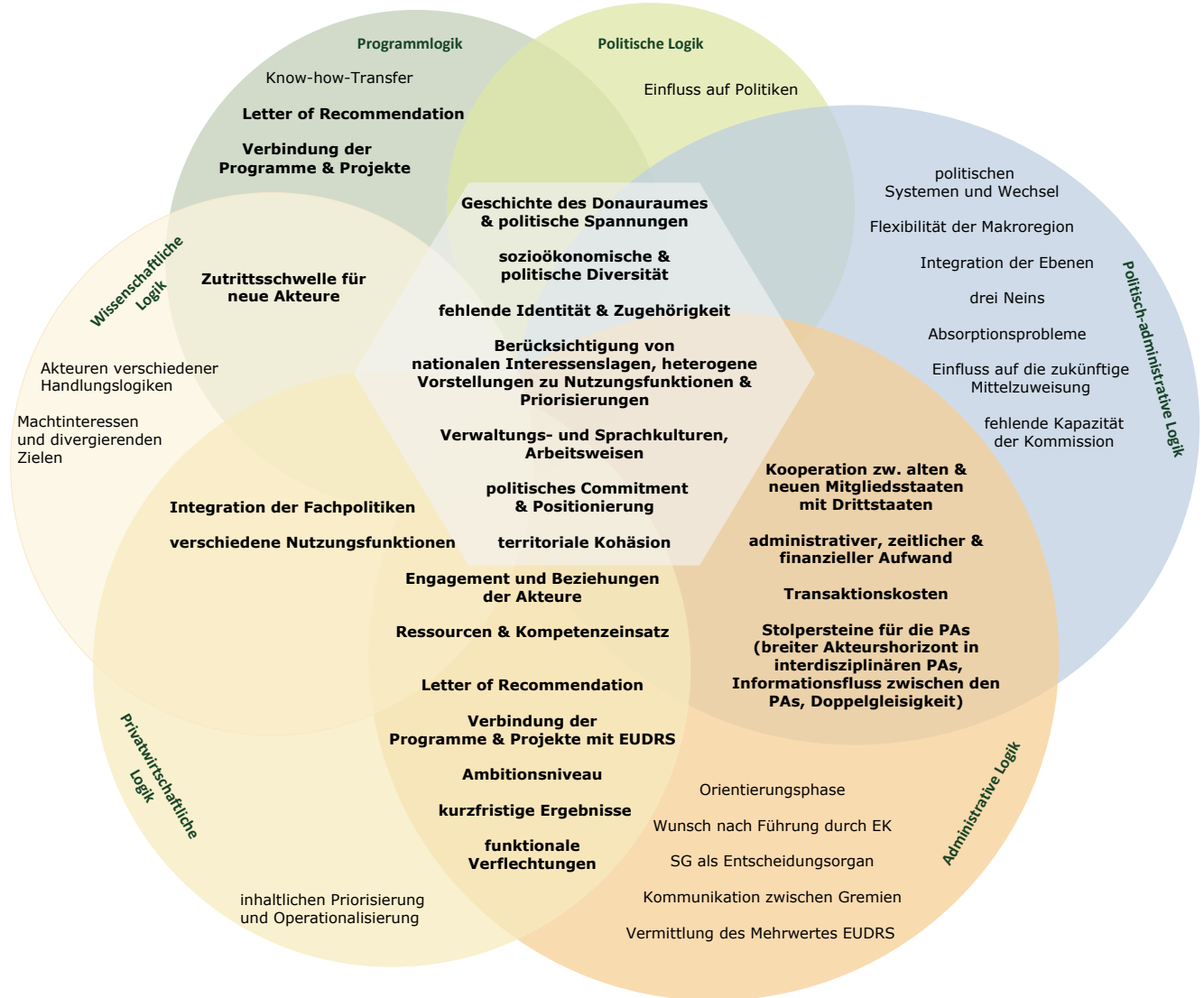


Quelle: eigene Darstellung

Bei den Herausforderungen sind sich die Akteure weniger einig. Es ist auffällig, dass sich die gemeinsam empfundenen Herausforderungen vorrangig auf die der Gruppe der generellen Herausforderungen im Donaunraum (im Text die erste Gruppe) beziehen. Im Vergleich zu den Mehrwerten und Chancen ist auffällig, dass die

administrativen und politisch-administrativen Akteure sowie die privatwirtschaftlichen Akteure die Herausforderungen der makroregionalen Kooperation und der Akteure in der Strategie betonen. Im Gegensatz dazu erscheint besonders auffällig, dass die politischen Akteure deutlich mehr Mehrwerte betonen als, dass sie Herausforderungen sehen.

Abbildung 20: Herausforderungen der EUDRS nach Akteursgruppen



Quelle: eigene Darstellung

Es ist besonders aufschlussreich diese Erkenntnisse mit den Eigenschaften, Befürchtungen und Tendenzen der Akteure, die in Kapitel 4.3 erarbeitet wurden zu reflektieren. Diese Reflektion der Aussagen mit der Tabelle 3 „Interessenslagen und akteursbezogene Merkmale und Eigenschaften“ kann aufgrund des Platzmangels nicht ausschöpfend an dieser Stelle geleistet werden. Für jede Akteursgruppe soll dennoch beispielhaft auf ihre Eigenschaften und die Aussagen in der Strategie eingegangen werden.

Für die **politischen Akteure** bspw. sind Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit relevant sowie Kompetenzzuschreibung und sichtbare Erfolge. In der Strategie

streben sie vor allem danach den außenpolitischen Einfluss zu steigern. Politische Akteure tendieren dazu die praktische Umsetzbarkeit zu vernachlässigen. Dies zeigt sich auch an den genannten Herausforderungen, da besonders die administrative Ebene Herausforderungen aufzeigt, die durch die politischen Akteure nicht gesehen werden. Ein Beispiel seien hier die Transaktionskosten, welche die praktische Umsetzung begrenzen. Dies wird von den administrativen Akteuren als Herausforderung angesehen, jedoch von den politischen Akteuren nicht wahrgenommen. Die Teilnahme an der Strategie hat somit mit Machterhaltung bzw. -ausweitung zu tun. Die Tatsache, dass jedoch keine formale Kompetenzverlagerung auf die makroregionale Ebene gehoben wird, zeigt, dass die politischen Akteure die Entscheidungen vor ihren Wählern vertreten wollen und nicht wünschen, dass in ihren Entscheidungen beeinträchtigt werden.

Die **administrativen Akteure** wünschen sich Stabilität, Entscheidungskompetenz und ausreichend Ressourcen. In der Strategie betonen sie das notwendige *commitment* dafür von Seiten der Politik, welches aktuell gegeben ist. Es besteht der starke Wunsch, dass dies auch erhalten bleibt. Der Umstand, dass die administrativen Akteure die Einbindung der Fachpolitiken und Sektoren lediglich als Mehrwert und nicht als Herausforderung sehen, spiegelt die Tendenz wider Auswirkungen außerhalb des eigenen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereichs sowie die Integration der Fachpolitiken zu vernachlässigen. Da dies generell einen Mehrwert darstellt, scheint dies bisher nicht ohne Weiteres zu funktionieren. Administrative Akteure wünschen keine zusätzliche Arbeit. Daher haben sie auch in der Strategie die Befürchtung, dass diese zusätzlichen administrativen, zeitlichen und finanziellen Aufwand bedeutet.

Die **privatwirtschaftliche Logik**, vertreten durch Projektträger, Berater, Privatwirtschaft und öffentliche Unternehmen wünscht Flexibilität, geringe Vorgaben, Netzwerke, Einfluss auf Politiken, Gewinnmaximierung, stabile Regeln und Vorgaben sowie Partizipation. Im Falle der Projektträger kommen geringe administrative Hürden dazu. Dies spiegelt sich auch in der Strategie dadurch wieder, dass diese die Netzwerke und effizientere Prozesse als Mehrwert der Strategie für möglich halten. Als Herausforderungen sehen die privatwirtschaftlichen Akteure vor allem die Ressourcen, die inhaltliche Priorisierung und die Lösung von Nutzungskonflikten durch die politischen Organe in der Strategie. Diese Wahrnehmung prägt ihre Erwartung an die Strategie. Sie tendieren aber dazu, die Komplexität des politischen Systems zu vergessen und stellen mitunter die gemeinnützigen Interessen den monetären hinten an. Dies könnte sich in der Strategie darin zeigen, dass diese Akteursgruppe vor allem fachliche Netzwerke zu ihrem eigenen Nutzen entwickeln will.

Die **Programmlogik** sieht einen Mehrwert darin, dass die EU-Programme stärker in einen politischen Kontext eingebettet werden. Gleichzeitig nehmen die Akteure aus dieser Gruppe die praktische Umsetzung, z.B. durch Empfehlungsschreiben, als Herausforderung wahr. Dies reflektiert ihre akteursbezogene Eigenschaft die

Programmziele erreichen zu wollen und verlässliche Regeln für die Förderperiode zu haben. Sie wünschen keine komplizierten Verfahrensregeln oder Berichtswesen. Die EU-Programme befürchten, dass durch die Strategie neue Berichtsnotwendigkeiten entstehen. Sie tendieren dazu, die Notwendigkeit für mehr Flexibilität für die Projekte außerhalb der eigenen Grenzen und Regularien zu vernachlässigen. Dies spiegelt sich in der Strategie beispielsweise darin wider, dass die Frage, wie die Programme mit anderen verbunden werden können, als wichtige Herausforderung wahrgenommen wird. Auch Aussagen anderer Logiken zeigen, dass eine Flexibilisierung der Programmregeln vor allem für die funktionalen Zusammenhänge von Vorteil wäre.

Die **wissenschaftliche Logik und die zivilgesellschaftliche Logik** sind zum aktuellen Zeitpunkt nicht umfassend in die Strategie eingebunden. Die zivilgesellschaftlichen Akteure, die regelmäßig eingebunden sind (Interessensgruppen) verfolgen eher politisch-administrative Ziele. Daher sind ihre akteursbezogenen Eigenschaften nicht leicht reflektierbar. Grundsätzlich sehen die Wissenschaftlicher, dass die divergierenden Machtinteressen hemmend wirken könnten. **Akteursgruppenübergreifend** zeigt sich der Wunsch nach Zuverlässigkeit der Handlungen anderer Akteure und nach Netzwerkbildung.

9.3.2 Reflektion im Vergleich mit Mehrwerten und Herausforderungen von Kooperationen im Donauraum sowie makroregionaler Zusammenarbeit und Governanceprozessen

In diesem Kapitel wurden zuvor der Mehrwert und die Herausforderungen aus Sicht der Akteursgruppen im Donauraum zusammengefasst und auf ihre akteursbezogenen Eigenschaften zurückgeführt. Die genannten Mehrwerte und Herausforderungen sind nicht rein akteursbezogen, sondern spiegeln einerseits die Herausforderungen von Kooperationen aufgrund der Spezifika des Donauraumes, wie sie in Kapitel 2.4 vorgestellt wurden, wider. Andererseits bringt auch das Instrument der makroregionalen Strategien selbst Herausforderungen und Mehrwerte mit sich, die in Kapitel 3.3.3 erarbeitet wurden. Zusätzlich gibt es Herausforderungen, denen alle Governanceprozesse unterliegen (vgl. Kap. 4.1.). Nach der Darstellung aus Akteurssicht sollen daher nun die Mehrwerte und Herausforderungen mit den theoretisch diskutierten reflektiert werden.

Die in der theoretischen Auseinandersetzung mit MRS diskutierten Mehrwerte (vgl. Tabelle 5) und Herausforderungen (vgl. Tabelle 6) spiegeln sich in den durch die Akteure in der EUDRS empfundenen Mehrwerte und Herausforderungen gänzlich wider. Dies ist einerseits nicht verwunderlich, da die zu Grunde liegende Zusammenstellungen für MRS auf den Erfahrungen des Ostseeraumes aufbauen. Da die Strategie eine ähnliche Governancestruktur und Entwicklung aufweist, erscheint dies logisch. Auch, dass die empfundenen Mehrwerte und Herausforderungen für Kooperationen im Donauraum die gleichen sind, wie für andere Kooperationen im Donauraum ist nicht weiter verwunderlich. Die Akteure kennen den Donauraum und sind mit den Herausforderungen in bisherigen

Kooperationsbemühungen in Kontakt gekommen. Da Herausforderungen jedoch genereller Art sind, kann davon ausgegangen werden, dass sie die EUDRS langfristig begleiten werden. Lediglich die Herausforderungen, die sich auf die Gremien der Governancestruktur beziehen sind nicht offensichtlich in den Grundlagen zu MRS. Dies kann jedoch auch auf die geringe verfügbare Literatur zur Governancestruktur der MRS zurückzuführen sein.

Ein detaillierter Abgleich aller Mehrwerte und Herausforderungen aus den Grundlagen und Interviews wäre an dieser Stelle zu ausschweifend und würde für die Fragestellung der Arbeit keine weiteren Erkenntnisse bringen. Daher sei darauf hingewiesen, dass die Vielzahl an Akteuren, Rollen, Erwartungen, Programmen, Instrumenten, Politikbereiche, Bedürfnisse und Machtansprüchen eine Herausforderung ist. Die EUDRS bewegt sich zwischen einer Vielzahl an möglichen Spannungsfeldern, so dass im Laufe der Zeit sich herausstellen wird, welche für den Donaoraum limitierend sind und in welchen die Organisationsform der MRS eine positive Entwicklung darstellt. Die Tabelle 5 und Tabelle 6 geben eine Übersicht über mögliche Knackpunkte der Strategien und können im weiteren Verlauf als Ansatz dazu dienen, diese Aspekte konkret zu beobachten und einen Umgang mit diesen in der EUDRS zu finden. Da auch Governanceprozesse Besonderheiten und Herausforderungen aufweisen, die in Kap. 4.1 theoretisch diskutiert wurden, sollen diese noch in Bezug zur EUDRS gesetzt werden.

Tabelle 5: Mehrwerte für makroregionale Kooperationen im Donaoraum	
Mehrwerte nach theoretischen Reflektionen (vgl. Kap. 3.3.3)	Mehrwerte und Chancen für die EUDRS aus Sicht der Akteure
<ul style="list-style-type: none"> • Koordinierung der Politiken, Instrumente, Finanzen und Akteure • Koordinierung zwischen den Sektorpolitiken, den Ebenen und Geographien • Stärkung der transnationalen und grenzüberschreitenden Kooperation • Nutzen der Herausforderungen als gemeinsamer Nenner • thematisch fokussierter Beitrag zur territorialen Kohäsion • Anstoß zur Reflektion über Multilevel-Governance, Subsidiarität und Globalisierungsstrategien • Schaffen einer Brücke zwischen räumlichen Politiken und Nachbarschaftspolitiken • integrierte Kooperation mit supranationalen Institutionen und weiteren Akteuren • Fokussierung auf einzelne Themenbereiche • Einordnung der Projekte in einen breiteren Kontext • Für die Öffentlichkeit sichtbare Ergebnisse von Politiken • Beitrag zu Lösung politischer Konflikte und Klärung von Grenzkonflikten • Anregung von institutionellen Innovationen und Veränderungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuls für die Donauregion • Kommunikation und Netzworkebildung, Aufbau neuer Beziehungen • fachlich orientierter Austausch zwischen gleichen Ebenen und der EK • politische Unterstützung des Prozesses und Ressourceneinsatz • Bestimmung gemeinsamer Handlungsfelder und politisches Bekenntnis und Priorisierung • Wahrnehmung des Donaoraums in der EU und global • Entwicklung einer gemeinsamen Identität im Donaoraum und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit • außenpolitische Bestrebungen und friedenspolitische Wirkungen • Überwindung von Grenzstreitereien und Konflikten • Beitrag zur EU-Integration • Annäherung zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten • Know-how-Transfer • Hebung der Prozesse auf makroregionale Ebene ermöglicht effizientere Gestaltung der politischen Prozesse, Integration verschiedener Ebenen • Integration der Sektorpolitiken und Lösung von Nutzungskonflikten • Einbettung der Programme und Projekte in einen politischen Kontext und Unterstützung der Kooperation zwischen den Programmen • funktionale Räume • Wohlstandswachstum in der Region und Beitrag zur territorialen Kohäsion

Tabelle 6: Mehrwert und Herausforderungen in der makroregionalen Kooperation der EUDRS

Herausforderungen für (vgl. Kap. 2.4; 3.3.3)	Herausforderungen für
<p>... Kooperationen im Donauraum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversität in sozioökonomischer und politischer Hinsicht • politische Spannungen zwischen den Ländern • verschiedene Verwaltungs- und Sprachkulturen • heterogene Vorstellung zur Lösung von Nutzungskonflikten • geschichtliche Funktion des Flusses als Grenze • unterschiedliche EU Status der Länder <ul style="list-style-type: none"> ◦ verschiedene Standards ◦ verschiedene Finanzierungsschienen ◦ Finanzierungslücke an der mittleren Donau ◦ Nutzungskonflikte zwischen Schifffahrt und Umwelt <p>... makroregionale Kooperationen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beeinflussung der drei Neins <ul style="list-style-type: none"> ◦ rechtliche Bedeutung der Strategien ◦ unklare inhaltliche und administrative Verbindung zu Finanzierungsprogrammen ◦ Fehlen eigener Mittel • Ambitionsniveau • Bereitschaft der Akteure • thematische Spannung durch überlappende Politikbereiche • institutionelle Spannungen durch eine große Anzahl an Akteuren • Spannungen in der Koordinierung durch ein mögliches Missverständnis der Rollen von Kommission und den Nationalstaaten als den Umsetzenden • instrumentelle Spannung durch die Vielzahl an Instrumenten und Programmen • Spannungen auf Grund von Machtansprüchen und einem angemessenen Ansatz um die transnationale Kooperation zu verbessern • Umsetzung der Ziele in den Governancestrukturen zu koordinieren • Monitoring der Strategie • ideale Mittelweg zwischen thematischer Fokussierung und breitem, integrierten Einbezug aller Akteure • Dauerhaftigkeit der Kooperation 	<p>... Kooperationen im Donauraum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversität und Geschichte des Donauraumes • unterschiedliche sozioökonomische und politische Ausgangslage der Länder • Unterschiede in den 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 <p>... die makroregionale Kooperation im Donauraum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kooperation zwischen alten und neuen Mitgliedsstaaten der EU mit Drittstaaten • Abhängigkeit von persönlichem Engagement und Beziehungen der Akteure untereinander • Ressourcen und Kompetenz der Akteure • Einbindung von Akteuren aller Handlungslogiken • Integration der verschiedenen und Flexibilität an den äußeren Grenzen • Integration der Fachpolitiken und Berücksichtigung der Nutzungsfunktionen • Selbstverpflichtung der Politiker, politisches <i>commitment</i>, politische Positionierung der Strategie • Berücksichtigung von nationalen Interessenslagen und Vorantreiben der territorialen Kohäsion • Verbindung von Machtinteressen und divergierenden Zielen • drei Neins • Absorptionsprobleme • Versuch der Einflussnahme auf zukünftige Mittelzuweisungen • zusätzlicher administrativer, zeitlicher und finanzieller Aufwand, Transaktionskosten der Kooperation • Know-how-Transfer • Zutrittsschwelle für neue Akteure <p>... die Akteure in der EUDRS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Orientierungs- und Unterstützungsphase • Phase der inhaltlichen Priorisierung und Operationalisierung • Stolpersteine für die Arbeit in den PAs (breiter Akteurshorizont in interdisziplinären PAs, Informationsfluss zwischen den PAs, Doppelgleisigkeit) • schwache Rolle der PACs, es gibt kein formales und rechtliches Mandat für die Koordinationsrolle • Möglichkeit des Letter of Recommendation und Verbindung der Programme und Projekte mit der Strategie • SG als Entscheidungsorgan • fehlende Kapazität in der Kommission

- Wunsch nach top-down Vorgaben durch die Kommission
- Freigabe von Ressourcen und Kompetenz durch die Länder
- Verbindung und Kommunikation zwischen den einzelnen Koordinationsgremien
- schwierige Kommunikation des Mehrwertes der Strategie
- Ambitionsniveau und Erwartungen sowie geringe Möglichkeit kurzfristige Ergebnisse zu erzielen

Herausforderungen von Governanceprozessen und makroregionale Strategien

Die allgemeinen Herausforderungen von Governanceprozessen sind auch für die EUDRS relevant. Die EUDRS ist eine adaptive Strategie.(vgl. Kap. 3.2) . Das Konzept makroregionaler Strategien ist nicht eindeutig geklärt, weshalb in makroregionalen Strategien die Akteure eine lange Orientierungsphase benötigen. Mitunter führt die vermeintliche Ziellosigkeit zu Enttäuschung bei den Akteuren. In makroregionalen Strategien ist die Zielfindung innerhalb der PAs ein wichtiger, jedoch kritischer, Punkt. Dieser spiegelt sich bei den durch die Akteure empfundenen Herausforderungen zur inhaltlichen Priorisierung und Operationalisierung wider. So kann die Zielfindung einen sehr positiven Einfluss auf die Kooperation haben. Sollten die Ziele zu abstrakt sein, keine gemeinsame Gewichtung der Nutzungsfunktionen erreicht werden oder die Operationalisierung der Aktivitäten nicht zu konkreten Projekten führen, kann das Engagement der Akteure schnell nachlassen.

Für die EUDRS lässt sich die Gefahr ableiten, dass der Prozess durch die Anzahl der involvierten Akteure und Beteiligten von 14 Ländern dazu neigt ineffizient zu werden. Die einzelnen Gremien müssen operational bleiben. Die EUDRS wird in kleineren Gruppen organisiert, wie bspw. den Arbeitsgruppen. Auch die Labgroup bezieht nicht immer alle Akteure, die möglich wären, mit ein, sondern versucht ein operationales Niveau zu halten. (vgl. EU-Programm 2) Diese Erfahrung wurde auch in der EUSBSR gemacht. (vgl. Ext. Beobachter 1) Die Kooperation führt zu hohen Transaktionskosten bei allen Beteiligten. Die Wichtigkeit des Prozesses für die Staaten wird zeigen, welche Transaktionskosten getragen werden.

Governanceprozesse neigen zur Institutionalisierung. Das Entstehen der EUDRS stellt gewissermaßen auch eine Institutionalisierung von Kooperation im Donauraum dar. Der Prozess an sich benötigt ein Mindestmaß an Regeln, das durch die Struktur und die Arbeitsweise in den einzelnen Gremien und Gruppen determiniert wird. Erfolge sind zudem elementar, damit die Akteure dem Prozess der EUDRS zu vertrauen. (vgl. Kap 4.1) Auch der informelle Prozess der EUDRS neigt dazu sich mit jedem Treffen der einzelnen Gremien weiter zu institutionalisieren. Innerhalb dieser Gruppen sind die Entscheidungen pfadabhängig. Das Verhalten der Akteure in den SGs bspw. wird vergangenheitsdeterminiert durch die vorangegangenen Sitzungen mitbestimmt. In der Umsetzung wird diese Pfadabhängigkeit noch weiter zum Tragen kommen.

Die unübersichtliche Menge der Akteure mit unterschiedlichen Akteurs- und Handlungslogiken, die miteinander interagieren, zeigen eine vertikale Dimension zwischen den Staaten. Die horizontale Integration findet zum einen in den Staaten und zum anderen durch die Governancestruktur der EUDRS mit der übergeordneten HLG, den NCPs, SGs und schließlich den WGs statt. Die PACs als koordinierende Komponenten sind der Mittelpunkt der vertikalen und horizontalen Integration in den PAs und der sektoralen Integration zwischen den PAs. Durch die PAs und die verschiedenen Gruppen verwischen die Grenzen der Governanceebenen. In den verschiedenen Gremien besteht aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips die Herausforderung der *joint decision making trap* und des strategischen Handelns der Akteure.

Bei einer möglichen Entscheidung für Projekte mit Mittelzuweisung ist neben der Beachtung der verschiedenen Bedürfnisse der Länder auch das Ringen um Macht eine Herausforderung. Dieses findet sowohl in den Nationalstaaten, als auch zwischen den Nationalstaaten statt. Für die Dauerhaftigkeit und das Vertrauen in die Kooperation, wäre eine Machtverschiebung zugunsten der Netzwerke bzw. das Erlangen einer gewissen Verbindlichkeit der Absprachen, eine Notwendigkeit. Allerdings entsteht ein Legitimationsproblem, da die makroregionalen Gremien nicht gewählt sind. Vor allem für die privatwirtschaftlichen Akteure ist Flexibilität notwendig. Zeitgleich wird ein gewisses politisches, langfristiges *commitment* verlangt. Die verschiedenen administrativen Probleme sowie die Absorptionsprobleme können konkrete Umsetzungsschritte sehr schwierig gestalten. Die üblichen theoretischen Herausforderungen von Governanceprozessen zeigen sich also auch für makroregionale Kooperationen als relevant. Diese werden mit Ausnahme der informellen Verbindlichkeit von Absprachen und dem daraus entstehenden Legitimationsproblem von den Akteuren als solche wahrgenommen.

Trotz dieser Herausforderungen für das Funktionieren der Kooperation bietet die informelle Kooperation auf makroregionaler Ebene Vorteile gegenüber anderen Kooperationen. So besteht ein Vorteil darin, dass im informellen Rahmen zunächst Absprachen getroffen werden können und so Konflikte vorzubeugen. Die Kooperationsform EUDRS gibt nicht vor, dass in jedem Projekt alle Länder beteiligt sein müssen. So bleibt den Nationalstaaten in diesem Rahmen die Flexibilität Schwerpunkte in den PAs zu setzen. Die Einbindung der makroregionalen Strategien in die Mehrebenendynamik der EU ermöglicht zudem, dass diese integriert kooperieren können, je nachdem welche Ebene in den verschiedenen Nationalstaaten die Verantwortlichkeiten übernehmen. Gewissermaßen findet auch eine Reskalierung der Prozesse statt, da mitunter Kompetenzen auf die makroregionale Ebene verlagert werden. Die SGs, die HLG und die NCPs können auf der strategischen Lenkungsebene die verschiedenen thematischen Bereiche mitgestalten und vorbereiten. In der gemeinsamen Strategie besteht zudem die Möglichkeit, dass die Governancestruktur dazu beitragen kann, dass die kompetitive Interaktionsorientierung zwischen den Nationalstaaten sich durch die Verhandlungsorientierung zu einer kooperativen Interaktionsorientierung verändert.

Die verschiedenen Mehrwerte und Herausforderungen der Governanceprozesse prägen die Erwartungen der Akteure an die Strategie. Aufbauend auf diesen empfundenen Mehrwerten und Herausforderungen, haben die Akteure Erwartungen an den Prozess, was sie realistischerweise als Ergebnisse und Wirkungen des Prozesses einschätzen. Die Erwartungen an den Prozess werden neben den Herausforderungen und Mehrwerten von zwei in der aktuellen Diskussion besonders präsenten Punkten geprägt. Diese werden aufgrund des besonderen Interesses bei den interviewten Akteuren im Folgenden näher diskutiert werden.

9.4 Umsetzung der EUDRS durch Projekte trotz der drei Neins

Während der Durchführung der Interviews stellte sich heraus, dass besonderer Diskussionsbedarf bei allen Akteuren in Bezug auf die Umsetzungsmöglichkeiten der Strategie besteht. Zwei zentrale Herausforderungen in der Strategie sind die Rahmenbedingung der drei Neins und die Eingliederung bzw. Verbindung der Förderschienen, Programmen und Projekte mit der Strategie. Diese Rahmenbedingungen prägen die Möglichkeiten der Implementierung. Diese beiden Punkte bestimmen die Diskussionen sind zum Zeitpunkt des Beginns der Implementierungsphase. Da die interviewten Akteure sehr differenzierte Sichtweisen auf die Möglichkeiten der Strategie vor dem Hintergrund der Rahmenbedingung der drei Neins und des Labelling von Projekten haben, werden an dieser Stelle diese Sichtweisen gegenübergestellt werden. Diese Rahmenbedingungen lassen sich nicht schlichtweg in Mehrwerte und Herausforderungen aufteilen (vgl. Kap. 9.1 und 9.2). Sie prägen ergänzend zu den Mehrwerten und Herausforderungen zudem die Erwartungen an die Strategie, welche im Anschluss dargestellt werden (vgl. Kap. 9.5). Ein besseres Verständnis der Umsetzungsmöglichkeiten ermöglicht zudem eine gezieltere Reflektion der Übertragbarkeit des *soft spaces* Konzept (vgl. Kap. 10). Es werden die Sichtweisen der Akteure aus Sicht ihrer Rollen in der Strategie (vgl. Anhang 5) und die Diskussion in Kap. 3.3.3 aufgegriffen.

Umsetzung der EUDRS durch Projekte?

Das Strategiepapier entstand in einem breiten Konsultationsprozess und stellt eine politische Willensvereinbarung der Nationalstaaten dar. Dieser außenpolitische Prozess soll durch Projekte umgesetzt werden. Die Rolle der Projekte wird dabei zwiespaltig betrachtet. Es gibt Stimmen, die sich (statt der Konzentration der SGs auf das Verteilen von LoRs) in den SGs Diskussionen um strategische Ziele und ihr Erreichen innerhalb der PA wünschen. (vgl. NCP 2; Beobachter 2; EU-Programm 1) Andere wiederum sehen die Projekte als Kerntätigkeit und Notwendigkeit, um den politischen Willen hochzuhalten und Ergebnisse des Prozesses präsentieren zu können. (vgl. PAC 5; EU; NCP 3) Die Strategie stellt demnach die politische Verankerung der Kooperation dar, die dann durch Projekte konkrete Ergebnisse produziert und durch die schließlich die Integration der Sektoren stattfindet. (vgl. Externer Beobachter 7; vgl. Berater 3)

Es ist noch nicht abschließend geklärt, wie zukünftig der Kontakt zu den Projekten vor und nach ihrer Auswahl gehandhabt wird. Die PACs sind Ansprechpartner für potenzielle Projektträger, unterstützen bei der Auswahl der Förderprogramme und stellen Kontakt zu bestehenden Projekten her. (vgl. PAC 1; PAC 4) Darüber hinaus lassen die Kapazitäten jedoch keine ergänzende Unterstützung der Projekte in der Antragsstellung zu. (vgl. PAC 4; PAC 6) Alle Akteure sind der Ansicht, dass für Donauraumprojekte kein zusätzliches oder nur ein sehr geringes Berichtswesen eingeführt werden soll, da dies die Projektträger zusätzlich zu dem ohnehin hohen administrativen Aufwand belasten würde. (vgl. Tabelle 3) Ein darüber hinausgehendes *Monitoring* wird von den PACs unterschiedlich bewertet und wird von Anzahl und Sprache der Projekte abhängen. (vgl. PAC 1; PAC 4) Der Anreiz für die Projektträger EUDRS-Projekt zu werden liegt neben der Öffentlichkeitswirkung zunächst in der Hoffnung, dass die Empfehlung durch die EUDRS eine positive Auswirkung auf den Förderbescheid hat. Die im Aktionsplan befindlichen Projekte sind teilweise aktiv bei Veranstaltungen aufgetreten und haben Eigenwerbung bei den verschiedenen Einflussgrößen gemacht. Dies benötigt Ressourcen und bevorzugt daher erfahrene und größere Projekte. (vgl. Projektträger 2) Die Projekte sind an einem inhaltlichen Austausch mit anderen interessiert. Wie und ob dieser organisiert wird, z. B. durch Workshops im Rahmen der jährlichen Stakeholder-Konferenz, ist noch unklar.

Die ungeklärte Verbindung zwischen den Förderprogrammen und der Strategie ist ein weiterer Diskussionspunkt. Es gibt kein ETZ-Programm, das die gesamte Region abdeckt. (vgl. Anhang 2). In den bestehenden Programmräumen finden Donauraumprojekte jedoch keine Mehrheit, da sie einen Teil der Länder außen vor lassen. (vgl. EU-Programm 3; PAC 1; PAC 2; NCP 2) Donauraumprojekte haben keinen höheren Stellenwert als andere, da die Auswahl der Projekte durch die *Monitoring Committees* eine politische Komponente hat. (vgl. NCP 2; PAC 4; PAC 5) Die strategische Förderentscheidung für die Projekte findet zudem vorgelagert auf nationaler Ebene durch die Entscheidung für die Ko- und Vorfinanzierung statt. Die Sekretariate der Programme sind technische Sekretariate, die Projekte begleiten. Die Staaten möchten ihre strategische Prioritätenentscheidung nicht an die Programme abgeben. (vgl. NCP 2) Für die Nicht-Mitgliedsstaaten ist es innerhalb der IPA-Funds vergleichsweise einfach einen *call* zu Donauraumprojekten durchzuführen, wie z. B. Serbien dies tat. (vgl. NCP 3) Die Programme haben ihre eigenen Zielerreichungskriterien zu erfüllen und führen ein neutrales Auswahlverfahren durch, in denen Projekte nach Qualitätskriterien geprüft werden. Diese laufenden Verfahren werden nicht zu ändern sein. Eine Vorselektion der Projekte im Sinne einer qualitativen Bewertung werden die PACs nicht vornehmen können. (vgl. NCP 1; NCP 2) Dennoch ist der Mehrwert der Strategie für die Programme die fachliche Verankerung in den PAs. Auf dieser könnte eine weitere Zusammenarbeit aufgebaut werden. Die *Win-win-Situation* zwischen den vorhandenen Geldern in den Programmen sowie dem politischen Engagement und der Akteursvielfalt in der Strategie sollte genutzt werden. Für die meisten Akteure, insbesondere für die PACs

und NCPs, aber auch für externe Beobachter scheint eine klare top-down Anweisung, dass der Beitrag der Projekte zur EUDRS ein wichtiges Kriterium für eine Förderentscheidung ist, an die Programme notwendig. (vgl. Berater 1; EU-Programm 1; Berater 2; PAC 4)

Für viele ist die Verknüpfung der Förderwürdigkeit von Projekten mit den Zielen der MRS für die kommende Förderperiode eine Voraussetzung für den Erfolg der MRS. (vgl. Kap. 3.3.3; vgl. PAC 6) In Bezug auf ein mögliches Donauraumprogramm sind allerdings Zweifel erkennbar. Einerseits wäre es vorteilhaft ein Programm zu haben, welches zur Durchsetzung der Donaustategie explizit beiträgt. Andererseits könnte dies die Aufmerksamkeit der Akteure von den vielen verschiedenen Programmen ablenken. Die EUDRS soll eine bessere Koordinierung zwischen den Programmen schaffen, da die Finanzierungsschienen mit den Struktur- und Kohäsionsfonds, und Programme wie LIFE oder Forschungsrahmenprogrammen in der Summe ein breiteres Themenfeld abdecken, als es die Strategie oder ein Programm kann. (vgl. NCP 1) Die Schaffung eines ETZ-Programmes für den Donauraum bürge daher auch die Gefahr, dass einige Akteure ihr Interesse an der Kooperation verlören. (vgl. NCP 2)

Desweiteren werden die Möglichkeiten des LoR diskutiert. Der wesentliche Unterschied zum Vorbildraum Ostsee ist, dass dort der gesamte Strategieraum durch ein ETZ-Programm abgedeckt ist. Hier konnte der LoR leichter angenommen werden. Da die EUDRS nicht als Entscheidungskriterium in der Förderperiode festgeschrieben ist, ist ein Großteil der Akteure kritisch, welche Bedeutung der LoR haben kann. Im Prinzip können die PAs keine qualitative Vorselektion der Projekte machen, obwohl sie durch die Arbeitsgruppen eine hohe fachliche Verankerung haben. Daher könnte der LoR ein Hinweis auf die Qualität des Projektes und auf seine politische Unterstützung sein. (vgl. PAC 6; EU-Programm 3; Berater 1; Berater 4) Der Ansatzpunkt, Projekte durch Empfehlungsschreiben zu unterstützen, wird bereits praktiziert, hat aber in der Regel keine entscheidende Bedeutung. Da die EUDRS ein politischer Prozess ist, könnten den PACs jedoch Berechtigung und Kompetenz zugesprochen werden. Die Erfahrungen in der EUSBSR zeigten, dass der Einfluss des LoR abhängig davon ist, ob die Projekte die Qualitätskriterien der Programme erfüllen und wie inflationär die Möglichkeit genutzt wurde. (vgl. EU-Programm 3; EU)

Schlussfolgernd ist das Zusammenspiel zwischen EUDRS und Projekt nach der Auswahl als Donauraumprojekt in der Klärungsphase. In der Diskussion um die zukünftige Ausrichtung der Förderprogramme sind sich alle Akteure einig, dass der Zusammenhang von Bewilligungs- und Empfehlungsschiene besser organisiert werden muss.

Umsetzung der EUDRS trotz dreimal Nein?

Die beginnende Umsetzungsdiskussion wird dominiert von den verschiedenen Meinungen zu den drei Neins. Trotz der Betonung der drei Jas der besseren Koordinierung der Ressourcen, kohärenten Implementierung der Regularien und

minimalen Strukturen (vgl. Kap. 3.3) dominieren die drei Neins in der öffentlichen Wahrnehmung. (vgl. NCP 2) Ein Großteil der Akteure bewertet die drei Neins als kein großes Hindernis für die Umsetzung. Um auf europäischer Ebene Zustimmung für die MRS zu erhalten, waren sie nach Meinung verschiedenster Akteursgruppen der einzig mögliche Weg. (vgl. Projektträger 1; PAC 3; PAC 5; PAC 6; Beobachter 2; Externer Beobachter 4; EU-Programm 3; Berater 1; NCP 3) Die meisten Akteure teilen die Ansicht, dass aufgrund dieser früh festgelegten Rahmenbedingungen die Strategie innerhalb dieser kurzen Zeit von 2 Jahren entwickelt und verabschiedet werden konnte. (vgl. Projektträger 1; PAC 6; NCP 1; NCP 3; Externer Beobachter 5; Berater 3; Berater 4) Die Logik dahinter ist, dass einem neuen europäischen Politikfeld nicht zwangsläufig ein neues Budget gegenübersteht. (vgl. NCP 2) In diesem Zeitraum standen die Inhalte der Strategie statt Diskussionen um Geld oder Machtzuweisungen im Vordergrund. (vgl. Berater 1; Projektträger 1; NCP 2) Dies wird von vielen Akteuren als sehr positiv und als geschickte Argumentation der EK bewertet. (vgl. PAC 5; Externer Beobachter 5)

Vor dem Hintergrund der ungeklärten Verbindung zu den Programmen begrenzen die drei Neins die Möglichkeiten der Strategie vor allem aus Sicht der PACs. (vgl. PAC 3) Dem Argument, dass ausreichend Gelder in den Regionalfonds vorhanden seien, diese bisher jedoch lediglich nicht in dem Maße abgerufen wurden (vgl. PAC 4; Beobachter 2), steht gegenüber, dass diese Gelder bestimmten Zwecken gewidmet sind und für die Länder ohne Absorptionsschwierigkeiten die Fonds weitestgehend ausgeschöpft sind. (vgl. PAC 3; PAC 4). Sicherlich werden die drei Neins als kritisch für die Umsetzung angesehen und lassen die Wirkung der Strategie anzweifeln. (vgl. Externer Beobachter 2) Die große anfängliche Euphorie wurde bei vielen Interessierten, insbesondere bei Projektträgern durch das Nein zu finanziellen Ressourcen gemindert. (vgl. PAC 3; PAC 4; NCP 1) Eine große Enttäuschung über die drei Neins ist in den Interviews jedoch nicht durchweg feststellbar. Allerdings werden große Hoffnungen auf eine neue Stellung von MRS in der kommenden Förderperiode gesetzt. (vgl. Berater 4)

Vieles spricht dafür, dass die drei Neins dauerhaft außer Kraft gesetzt werden könnten oder zumindest aufgeweicht werden. (vgl. Externer Beobachter 7) Ein Großteil der Akteure wertet die Zuweisung der technischen Hilfe für die PACs und die Bewilligung von vier Projekten über die Budgetlinien des EP als eine Abweichung vom Nein zu finanziellen Mitteln. (vgl. NCP 2; Berater 3; PAC 4) In Bezug auf institutionelle Neuerungen ist es Auslegungssache, ob die einzelnen Gruppen und Akteure in der EUDRS nicht an sich schon eine institutionelle Neuerung sind. Die neu entwickelte Governancestruktur mit ihren Beziehungen und Verhaltensweisen ist eine Institutionalisierung. Die einzelnen Rollen und Gremien in der Strategie, wie die HLG, die PACs, die NCPs, WGs und SGs sind eine Institutionalisierung der Kooperation, die durch die Bereitstellung der Ressourcen auf Seiten der Nationalstaaten, aber auch der EK, möglich geworden ist. (vgl. Kap. 3.3; vgl. Externer Beobachter 7; Kap. 4.1) Die Governancestruktur der EUDRS ist keine

Institution im Sinne einer Organisation. (vgl. EU-Programm 1) Ob darüber hinaus politische Entscheidungen zu einer Organisation getroffen werden, bleibt abzuwarten. Auch eine Veränderung der Arbeitsweisen der bestehenden Organisationen oder die Schaffung veränderter Kompetenzbereiche in Förderprogrammen etc. wären institutionelle Innovationen nach Schneidewind und werden im Rahmen dieser Arbeit als Institutionalisierung bezeichnet. (vgl. NCP 2; Berater 3; Externer Beobachter 6; Kap. 3.3.3) Vielmehr gibt die EUDRS durch ihren Rahmen die Notwendigkeit zu einer Anpassung. Bezüglich des dritten Neins zu rechtlichen Regelungen entsteht durch die EUDRS keine rechtliche Bindung, allerdings sollte die außenpolitische Bindungswirkung nicht unterstützt werden. Ob sich MRS in der kommenden Förderperiode auch rechtlich bindend auswirken, bleibt abzuwarten.

9.5 Erwartungen der Akteure an eine erfolgreiche Umsetzung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Mehrwerte und Herausforderungen der makroregionalen Kooperation im Donauraum aus Sicht der Akteursgruppen beleuchtet. Diese wurden bezüglich der akteurspezifischen Eigenschaften, der Merkmale von MRS und Governanceprozessen reflektiert und in Beziehung zu einander gesetzt. Eine dauerhafte, erfolgreiche Kooperation kann sich nur entfalten, wenn die Akteure trotz Schwierigkeiten ihre Ziele und Erwartungen in der Strategie repräsentiert sehen (vgl. Kap. 4.3; 5.1). Die Mehrwerte und Herausforderungen sowie die zwei wesentlichen Rahmenbedingungen der Implementierung durch Programme und der drei Neins zeigen den Möglichkeitsraum der EUDRS auf. Akteure stellen automatisch die Mehrwerte den Herausforderungen gegenüber und generieren so ihre Erwartungen an den Prozess. Es ist daher sehr interessant die realistische Einschätzung der Akteure, die Erwartungen festzustellen. Es lässt sich vergleichen, ob die explizit genannten Erwartungen an den Prozess, die hier abstrahiert dargestellt werden, die Einschätzungen der Mehrwerte und Herausforderungen widerspiegeln. Die Erwartungen werden deshalb im Folgenden kurz zusammengefasst und durch Zitate zu Erfolgsdefinitionen veranschaulicht.

Entwicklung langfristiger Kooperationsnetzwerke

Die übergeordnete Erwartung aller Akteure an die Donauraumstrategie ist, dass diese als Impuls für die Entwicklung langfristiger Kooperationsnetzwerke im Donauraum fungiert. Es wird erwartet, dass durch die EUDRS die Denkstruktur und das Identitätsbewusstsein der Akteure in Richtung der Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Raum gefördert und so die Denk- und Arbeitsweise in Richtung eines Miteinander verändert wird. Diese Erwartung spiegelt sich in dem am meisten genannten Mehrwert, den die strategische Kooperation mit sich bringt, wider: Das Funktionieren einer erfolgreichen Netzwerkkooperation hängt vorrangig davon ab, den generellen Herausforderungen für Kooperationen im Donauraum zu begegnen. Dies beinhaltet es trotz der verschiedenen sozioökonomischen und politischen Ausgangslagen, unterschiedlichen Verwaltungs- und Sprachkulturen, den

Unterschieden in den politischen Systemen und einer fehlenden Donaurationidentität zusammen zu arbeiten. Zur Erfüllung dieser Erwartung müssen ebenso die makroregionalen Herausforderungen des Instrumentes, wie die Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, eine politische Positionierung und der Stellenwert der Strategie ebenso bewältigt werden. Da diese Netzwerke sich nicht ohne die MRS entwickelt haben, kann davon ausgegangen werden, dass zunächst die generellen Herausforderungen für Kooperationen im Donauration überwunden werden müssen. Das Bilden der Kooperationsnetzwerke wird jedoch vorrangig davon abhängen, ob die Akteure sich vertrauen und gemeinsame Ziele identifizieren können, die sich dann auch in Politiken niederschlagen. Die übergeordnete Erwartung ist folglich, dass die MRS einen Rahmen für eine effizientere Kooperation darstellt und sich die Beziehungen der Staaten untereinander verbessern. Von diesem Netzwerk wird erwartet, dass in den Schwerpunktbereichen Prioritäten geschaffen werden sowie dass sich diese schließlich in Politiken niederschlagen und so langfristig Auswirkungen auf die Geldflüsse und Investitionen haben.

Erfolg wäre,.. „wenn es eine langfristige Zusammenarbeit ist.“ (Externer Beobachter 3)

... „wenn die kompetenten Partner, die Instrumente zur Umsetzung haben und die entscheidenden Handlungsträger die Plattform nutzen.“ (vgl. NCP 2)

... „wenn man es schafft die Donau als visionäres Element zu entwickeln.“ (vgl. Projektträger 1)

Die EUDRS als Impulsgeber und Denkanstoß für die Akteure

Alle Akteure gehen davon aus, dass verschiedene Impulse von der EUDRS ausgehen und die Zusammenarbeit neuen Schwung erhält. Die Strategie hat Aufmerksamkeit auf sich gezogen und wird zunächst als Mehrwert wahrgenommen. Es wird die Hoffnung geäußert, dass diese Option genutzt wird und dass durch die EUDRS Veränderungen initiiert werden.

Erfolg ist,... „die Dynamik, die entstanden ist.“ (vgl. NCP 2)

Die EUDRS als Instrument zur Förderung von Wohlstand

Die Akteure erwarten sich von der makroregionalen Kooperation eine Verbesserung der Wirtschafts-, Sozial- und Lebensumstände und somit eine langfristige Förderung des Wohlstandes und des Disparitätenabbaus im Donauration. Diese explizite Erwartung besteht vor allem bei Akteuren der Schwerpunktbereiche und politische Akteure. Dies spiegelt die durch die Akteure geäußerten Mehrwerte Wohlstandswachstum in der Region und Beitrag zur territorialen Kohäsion wider. Es ist herausfordernd, den Zusammenhang zwischen dem Einfluss der Strategie auf Wohlstandswachstum quantitativ nachzuweisen und kurzfristige Ergebnisse zu erzielen. Alles in allem ist die Kooperationsidee in diesem übergeordneten politischen Ziel begründet.

Die EUDRS als Selbstverpflichtung der Akteure

Mit der Erstellung und Annahme der EUDRS haben sich die politischen Akteure selbstverpflichtet die Zusammenarbeit in der Donauregion zu fördern. Nun werden weitere Selbstverpflichtungen der Politik in den verschiedenen PAs erwartet. Der Mehrwert ist die politische Unterstützung des Prozesses. Dies birgt jedoch auch die Gefahr des schwindenden politischen *commitment*. Die konkrete Erwartung an die Politik ist, dass diese Selbstverpflichtung dauerhaft wahrgenommen und der politische Wille gezeigt wird, sodass der Kooperationsansatz verehbt, sondern durch den europäischen Rahmen ausreichend Verbindlichkeit erhält.

Erfolg wäre,... „wenn alle Länder das Interesse an der Strategie behalten.“ (vgl. PAC 5)

Die EUDRS als Mittel zu einer neuen Kooperationsform zwischen der Europäischen Kommission und den Nationalstaaten

Als Schlüsselakteure für die Umsetzung der Strategie wurden die PACs an erster Stelle genannt, weil sie den notwendigen Rahmen geben. Ebenso häufig wurde betont, dass diese ohne die Kommission und die Nationalstaaten nicht agieren können. Die explizit genannten Erwartungen befassen sich dagegen vorrangig mit dem Verhältnis der Verantwortlichkeiten der Kommission und der Nationalstaaten für die Umsetzung. Dieser Mehrwert lässt sich aus den in Kapitel 9.1 genannten Mehrwerten ableiten, da die makroregionale Kooperation eine neue Form der Kooperation ist, die gewissen Prozessen durch die Hebung auf eine makroregionale Ebene eine effizientere Gestaltung der politischen Prozesse und Integration verschiedener Ebenen ermöglicht. Andersherum ermöglicht der Rahmen der Kooperation in Teilräumen auch eine effizientere Politikgestaltung. Die Akteure sind sich einig, dass die PACs eine schwache Rolle haben und die Herausforderung fehlender top-down Vorgaben der EK an die Nationalstaaten besteht. Weiterhin besteht Konsens darüber, dass die fehlende Verbindung zu den Förderschienen eine Herausforderung ist. Es sollen alle Handlungslogiken und Ebenen eingebunden werden, was zumindest in EU-weiten Kooperationen schwierig zu gestalten ist. Die Erwartung ist, dass die EK und die Nationalstaaten eine Aufteilung der Kompetenzen und die Übernahme von Verantwortlichkeiten bewirken, die dann die Umsetzung der Strategie ermöglichen. Es gibt verschiedene Meinungen unter den Akteursgruppen darüber, wer mehr Verantwortung übernehmen sollte. Die externen Beobachter betonen zwar, dass eine gewisse Steuerung durch die verschiedenen Generaldirektorate gewünscht ist, aber vor allem die Nationalstaaten die Verantwortung für die Freistellung kompetenter Personen und Bereitstellung von Finanzen haben. Ebenfalls im Verantwortungsbereich der Nationalstaaten sollte ihrer Meinung nach die Einbettung in den nationalen politischen Kontext liegen. Die administrativen Akteure erwarten von der Kommission eine führende Rolle in der Klärung der Verbindung zu den Förderschienen übernimmt sowie weitere Vorgaben an die Nationalstaaten. Eine wichtige Herausforderung besteht darin, dass die Strategie in das Ende der Förderperiode fällt, die Gelder bereits programmiert sind

und die Kommission fehlende Kapazitäten aufweist. Die Verantwortung einen Förderraum in der kommenden Periode zu schaffen, liegt bei den Nationalstaaten.

Erfolg wäre, ... „wenn eine sehr starke Kooperationsidee sich durch die Donaustrategie trägt und Kooperation zur Routine wird.“ (vgl. EU-Programm 2)

... „wenn es gelingt, die Ziele der Donaauraumstrategie in die Förderlandschaft der nächsten Finanzierungsperiode zu integrieren.“ (vgl. PAC 5)

Die EUDRS als Plattform zur Entwicklung und Formulierung von gemeinsamen Zielen und der Priorisierung von Handlungsfeldern und Aktionen

Eine der meist genannten Erwartungen an die EUDRS ist, dass auf strategischer Ebene in den Prioritätsbereichen gemeinsame Ziele formuliert werden, auf die die zukünftige Zusammenarbeit aufbauen kann. Dies spiegelt sich in der Wahrnehmung des Mehrwertes des fachlichen Austausches und der Einbettung von Projekten in einen politischen Kontext wider. Sowohl die nationale als auch die europäische Ebene erwarten von den verschiedenen Prioritätsbereichen, dass durch die SGs Prioritäten für gemeinsames Handeln entwickelt werden und eine Basis für die gemeinsame Kooperation geschaffen werden. Die Herausforderung in dieser Phase der inhaltlichen Priorisierung und Operationalisierung besteht darin, ob es möglich sein wird, trotz der divergierenden Ziele in der Strategie, der heterogenen Vorstellungen zur optimalen Gewichtung der Nutzungsfunktionen, der politischen Spannungen und des unterschiedlichen Verständnisses von verschiedenen Konzepten, tatsächlich zu priorisieren und sich auf Ziele zu einigen. Diese Phase ist eine sehr entscheidende und es besteht die Erwartung an die politischen Akteure, die Priorisierung möglich zu machen und gemeinsame Ziele zu beschließen.

Erfolg wäre, ... „wenn bis zum ersten Fortschrittsbericht Ende 2012 in jedem Prioritätsbereich die Schwerpunktsetzung auf zwei Themen stattgefunden hätte, die bereits in die Umsetzung kommen.“ (vgl. Beobachter 2)

Die EUDRS als Mittel zur Entwicklung gemeinsamer Standards und zur Erreichung und Förderung von konkreten Zielen in der Wirtschaft und von Umweltzielen

Eine der Erwartungen der privatwirtschaftlichen Akteure an die Strategie und an die Akteure in der Strategie ist, dass es nicht bei Absichtserklärungen bleibt, sondern konkrete Maßnahmen und gemeinsame Projekte in den Prioritäten entwickelt werden. Von den Sektorpolitiken besteht die Erwartung konkrete Ziele zu erreichen, wie bspw. in der Wasserqualität, den Hafenanlagen und der Infrastruktur oder der Energieversorgung. Eine Erwartung der privatwirtschaftlichen und administrativen Akteure ist auch, dass die MRS dazu beiträgt gemeinsame Standards zu entwickeln. Der fachlich orientierte Austausch, die Integration der Sektorpolitiken, die effizientere Gestaltung der politischen Prozesse sowie der Know-how-Transfer werden als Mehrwerte der EUDRS gesehen. Die unterschiedlichen sozioökonomischen und politischen Ausgangslagen der Länder sowie die verschiedenen Sprach- und Verwaltungskulturen stellen demgegenüber eine Herausforderung dar. Möglicherweise sind die politischen Spannungen zwischen den

Ländern sowie die Verbindung von Machtinteressen mit divergierenden Zielen hinderlich.

Erfolg wäre,... „wenn eine deutliche Besserung in der Modernisierung der Häfen eintritt, da diese Projekte vor allem eine Frage des politischen Willens sind.“ (vgl. Privatwirtschaft 1)

Die EUDRS als Vorbereitung und Wegweiser für die Veränderung von Politiken und dem Streben zu gemeinsamen Zielen in der Politik

Ein langfristiges Ziel der EUDRS, dass die Kooperation und die gemeinsame Priorisierung und Entwicklung von Zielen die Politiken in der Region verändert. Dies Ziel stellt zugleich eine Erwartung aller Akteure an die Strategie statt. Die Strategie kann Politiken durch die Kooperation auf fachlicher und operativer Ebene vorbereiten. Die transnationale Angleichung von Politiken und die Einbindung in nationale Politiken und schließlich in Budgetlinien stellen mittel- bis langfristige Erwartungen an die MRS. Diese Erwartungen spiegeln sich in dem Mehrwert wieder, dass MRS dazu beitragen effizientere Politikgestaltung und Integration der verschiedenen Ebenen zu erreichen und die Projekte und Programme in einen breiteren politischen Kontext einzubetten. Um diese Erwartung zu erreichen und die Mehrwerte der Kooperation auszunutzen, müssen sich die Beziehungen der Staaten verbessern, die politischen Spannungen abgebaut und ein dauerhaftes politisches Engagement und Vertrauen innerhalb der Kooperation aufgebaut werden. Zudem müssen Nutzungskonflikte geklärt und gemeinsame Gewichtungen vorgenommen werden.

Erfolg wäre,... „wenn die Donauraumstrategie es schafft, die regionale und lokale Ebene mit ihren Besonderheiten und immer weiter definierten Zielen zu unterstützen.“ (Wissenschaft 2)

Die EUDRS als Mittel zur Akquirierung und Verbindung von Finanzierungsquellen

Alle Akteursgruppen erwarten von der Kommission und den Nationalstaaten die Finanzierungsquellen für die Umsetzung zu klären. Die Verbindung der verschiedenen Förderinstrumentarien untereinander und mit der Strategie muss nach Meinung vieler Akteure stärker geklärt werden. Es bestehen unterschiedliche Erwartungshaltungen, in welcher Form dies geschehen soll. Dabei wird vor allem von den administrativen Akteuren und den EU-Programmen die Bedeutung nationaler Fördermittel betont. Der Mehrwert der Einbettung von Projekten und Programmen in einen breiteren politischen Kontext und der Ressourceneinsatz für transnationale Themen stellen zugleich Herausforderungen dar. Es verbleibt zudem eine Schwierigkeit, die nationalen Förderschienen für die Ziele der EUDRS zu nutzen sowie die transnationalen Politiken und gemeinsamen Ziele mit nationalen Geldern umzusetzen. Die Strategie könnte zur Verringerung der Absorptionsprobleme beitragen. Die drei Neins und die ungeklärte Verbindung zwischen Projekten und Strategien werden, wie oben dargestellt unterschiedlich diskutiert. Diese Rahmenbedingungen und die Unklarheit bedingen jedoch, dass die Erwartung an die Politik besteht diese Verbindung zu klären und die Umsetzung der Strategie mit finanziellen Ressourcen zu ermöglichen.

Erfolg wäre,... „wenn man es schafft die verschiedenen Förderinstrumente zu koordinieren und mit einander zu verbinden.“ (vgl. EU-Programm 1)

... „wenn die Donaustrategie dazu beiträgt, dass die Finanzierungsinstrumente genutzt werden können.“ (vgl. EU-Programm 4)

Die EUDRS als Mittel zur Informationsverteilung und zum Kennenlernen und Etablierung einer gemeinsamen Sprache durch die verschiedenen Gremien in der Governancestruktur

Eine Erwartung aller Akteursgruppen ist es auch, dass die EUDRS einen Beitrag zu transnationalen, nationalen, vertikalen und intersektoralen Informationsflüssen leistet. Die Informationsverteilung wird als ein Mehrwert gesehen, ebenso die Möglichkeit in den einzelnen Sektoren einen Überblick über die Aktivitäten zu erhalten. Es wird als Herausforderung wahrgenommen, dass die verschiedenen Gremien sich austauschen und die PAs sich integrieren. Es wird erwartet, dass die Organisation der EUDRS dazu beiträgt diesen Informationsaustausch zwischen den PAs und den Ländern aufrecht zu erhalten und gewissermaßen zu institutionalisieren. Zudem lernen sich die Akteure auf Arbeitsebene gegenseitig kennen und können so ihr Netzwerk erweitern und die Basis für vertrauensvolle Zusammenarbeit legen. Desweiteren wird erwartet, dass die Strategie zu einer Angleichung der sprachlichen Fähigkeiten, insbesondere in Bezug auf das Englische führt.

Erfolg wäre,... „wenn man die verschiedenen Kulturen vernetzt und das gegenseitige Verständnis erhöht.“ (vgl. (Int.) Interessensgruppe 2)

... „wenn es gelingt einen Überblick der Aktivitäten und Akteure in dem Raum zu gewinnen.“ (vgl. Berater 1)

Die EUDRS als Mittel zur Stärkung von bestehenden Donaorauminitiativen und -kooperationen

In der Donaoraumstrategie wird die Möglichkeit gesehen, dass der Donaoraum als solcher in der EU und global wahrgenommen wird. Die Hoffnung besteht, dass die außenpolitischen Bestrebungen ein Zusammenwachsen des Donaoraumes vorantreiben. Die Erwartung der administrativen Akteure ist es, dass dieser politische Rahmen der Strategie den bestehenden Donaorauminitiativen und Kooperationen die Möglichkeit bietet sich neu zu positionieren. Die Einbindung dieser Kooperation ist ein Vorteil, stellt aber auch eine Herausforderung für die praktische Umsetzung dar. Die EUDRS kann als Mittler zwischen der Politik und den Interessensgruppen wirken.

Die EUDRS als Impuls zur Entwicklung neuer Projekte und Belebung alter Projekte

Eine Erwartung einiger administrativer und privatwirtschaftlicher Akteure sowie der PACs und SGs ist, dass von der Strategie bzw. aus den WGs und aus den SGs Impulse für die bestehenden Projekte ausgehen. Die Erwartung, dass neue Projektideen und -initiativen in Folge der EUDRS entstehen, wird wiederum nicht

von allen administrativen und politischen Akteuren geteilt. Es gibt ebenso einige Akteure, die Netzwerkbildung und dadurch Einfluss auf Politiken als eine ausreichende Erwartung an die Strategie bezeichnen. Die politischen Akteure betonen die Bedeutung der Projekte für die Öffentlichkeitsarbeit. Viele jedoch bezeichnen die Entwicklung von Projekten als ein langfristiges Ziel nach der Entwicklung von gemeinsamen Politiken. Für letztere ist die Erwartung eher, dass die Strategie dazu beiträgt, dass die Aktivitäten und Projekte transparenter werden und ein Überblick über die Aktivitäten im Donaoraum erhalten wird.

Erfolg wäre,... „wenn viele Projekte unter dem Schirm der Donaustrategie gestartet sind, die es sonst nicht gegeben hätte.“ (vgl. Berater 4)

... „wenn durch die Strategie Aktionen und Projekte implementiert werden, die es ohne die Strategie nicht gegeben hätte und die Kooperation der Institutionen verbessert wird.“ (vgl. EU-Programm 2)

Die EUDRS als Mittel zur Interessensteuerung durch die höchsten politischen Ebenen

Es besteht die Erwartung an die Strategie, dass aufgrund des europäischen Rahmens und der Schwerpunktbereiche diese auf höchster politischer Ebene diskutiert werden und so langfristig die Themen an Wichtigkeit im Kontext anderer Politiken gewinnen. Die subnationalen Akteursgruppen erwarten, dass die Nationalstaaten und die EK durch die Beteiligung an der Strategie ihre Interessen steuern wollen und gewissermaßen ein Ringen um Macht und langfristige Mittelzuweisung entsteht. Im Gegensatz zu den anderen Erwartungshaltungen für gemeinsame Politiken gehen die Akteure hier davon aus, dass ein gewisser Machtkampf zwischen den Nationalstaaten entsteht. Der Mehrwert der Diskussion bringt zugleich die Herausforderung mit sich, dass die verschiedenen Machtinteressen im Vordergrund stehen können.

Die EUDRS als Instrument zur Stärkung der funktionalen Verflechtungen

Eine Erwartung an die Strategie ist die politische Stärkung der funktionalen Verflechtungen über die administrativen Grenzen hinweg bzw. ein Aufweichen der administrativen Grenzen. Die Akteure erwarten sich eine Stärkung der Kooperationen zu funktionalen Themen. Die Notwendigkeit für diese Kooperation wird in den administrativen Grenzen und politischen Geographien gesehen. Die Donau als solche ist ein funktionaler Verflechtungsraum, der auch im Bewusstsein der Bürger ein Raum mit gemeinsamen Herausforderungen ist. Die Erwartung ist also letztlich auch die Entstehung von Kooperationen zu gemeinsamen Themen. Von der EUDRS versprechen sich die Akteure den Mehrwert, dass diese langfristig Einfluss auf die Anpassung der Programmräume an die funktionalen Gegebenheiten und Notwendigkeiten hat. Die EUDRS kann dazu beitragen, die administrativen Programmräume an die Notwendigkeiten der Akteure anzupassen. Sie ermöglicht es zudem in den einzelnen Themenbereiche die gewünschten Kooperationsräume zu detektieren. Die Herausforderungen, die für die EUDRS genannt werden, sind auch das Zusammenbringen der Programmräume im Donaoraum, die

Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten und Drittstaaten mit verschiedenen Standards, die Integration der Fachpolitiken, der Know-how-Transfer sowie die unterschiedlichen Verwaltungs- und Sprachkulturen. All diese Herausforderungen beeinflussen auch die funktionale Kooperation.

Erfolg wäre, ... „die Donaustrategie hilft [...], dass die Prioritäten des Karpatenraums besser kommuniziert wurden, und erhöhte Investitionen in diesen Prioritäten anzuziehen und zu erreichen.“ (vgl. (Int.) Interessensgruppe 2)

Reflektion

Die Erwartungen reflektieren die Hoffnungen, sind jedoch realistische Einschätzungen der Akteure über die Möglichkeit der EUDRS. Darüber hinaus hat jedes Land seine eigenen Ziele in der Kooperation und Erwartungen an die Strategie. Die Erwartungen sind vor allem langfristig orientiert und betreffen die politischen Rahmenbedingungen. Sie zeigen realistisch, dass die Herausforderungen für die Kooperation erstens in der Diversität der Länder, zweitens in fehlenden gemeinsamen politischen Zielen und Engagement, drittens in ungünstigen praktischen Rahmenbedingungen wie der Förderstruktur, und viertens in der fehlenden Kooperationserfahrung und der Notwendigkeit, sich auf Arbeitsebene kennenzulernen, gesehen werden. Die Erwartungen sind überwiegend positiv und zeigen, dass die Akteure das Vertrauen in die makroregionale Kooperation haben, die Herausforderungen zu überwinden. Diese übergeordneten Erwartungen zeigen, dass die zahlreichen in Kapitel 9.2 dargestellten Herausforderungen die Strategie zwar kritisch betrachten lassen, aber dennoch die Mehrwerte als Motivation für das Engagement angenommen werden. Die Herausforderungen, wie bspw. der Versuch divergierende Machtinteressen einzubringen, fehlende Kapazität der Kommission, Absorptionsprobleme etc. werden als nicht als derart hinderlich eingestuft, dass die übergeordnete Erwartung nicht erfüllt werden könnten. Grundsätzlich kann man zusammenfassen, dass vor allem die politisch-administrativen und wissenschaftlichen Logiken die langfristigen Erfolge betrachten, während die Akteure der privatwirtschaftlichen Handlungslogik und der Programmlogik eher die kurzfristigen Erfolge der Projekte fokussieren.

Im Folgenden soll die Erwartung der Stärkung von funktionalen Räumen durch makroregionale Governance näher betrachtet werden. Aufbauend auf den Mehrwerten, den Herausforderungen und den Kenntnissen über die Governancestruktur können in Kapitel 10 Rückschlüsse gezogen werden, ob Reskalierung von Prozessen auf die makroregionale Ebene die funktionalen Räume in das Multilevel-Governancesystem der EU eingliedert und so zur Bildung von transnationalen *soft spaces* beiträgt. Durch die Akteure wurde die Erwartung der Stärkung der funktionalen Verflechtungen genannt.

10 SOFT SPACES UND MAKROREGIONALE STRATEGIEN

Anlass der vorliegenden Arbeit ist die Auseinandersetzung mit einem neuen, auf gemeinsame Herausforderungen zugeschnittenen, raumentwicklungspolitischen Instrument. Makroregionale Strategien wurden 2009 mit der Ostseestrategie auf den Weg gebracht. Ziel der Arbeit ist erstens die Dokumentation der makroregionalen Kooperation in Bezug auf die Entstehung und Funktionsweise sowie die Analyse der Mehrwerte und Herausforderungen der MRS (vgl. Kap. 1.2; 8; 9). Darüber hinausgehend ist das zweite Ziel der Arbeit die theoretische Debatte um MRS zu erweitern (vgl. Kap. 1.2). Daher werden sie in Bezug auf ihren möglichen Beitrag zur Raumentwicklung durch die Verbindung von Governanceprozessen mit funktionalen Verflechtungen analysiert. Bei den Akteuren der EUDRS wird der Mehrwert als eine Möglichkeit zur fachlich orientierten Vernetzung und Unterstützung funktionaler Verflechtungen wahrgenommen.

MRS als neue Kooperationsformen werden infolge der gleichen Prozesse auf europäischer Ebene erforderlich, die auf stadt-regionaler zur Entwicklung von *soft spaces* führten. Dies ist einerseits ein verändertes Verständnis vom Staat, der über die Grenzen seines Verantwortungsbereiches agieren muss und andererseits die Herausforderungen von funktionalen Verflechtungen infolge voranschreitender Globalisierungsprozesse. Parallel zu den Diskussionen über die Auswirkungen und Modalitäten des neuen Staatsverständnisses und von Governanceprozessen entstehen neue informelle Raumkonzepte, die funktionale Verflechtungen in den Mittelpunkt räumlicher Abgrenzungen stellen (vgl. Kap. 3.3; 5.1; 6). In Kap. 5.1 werden *soft spaces* definiert als in Akteursbeteiligung und territorialem sowie zeitlichem Bezug flexible, sanfte Raumzuschnitte, die durch Netzwerke und Kooperation in Folge funktionaler Verflechtungen entstehen. Diese informelle Kooperation über verschiedene Ebenen, Sektoren und Akteursgruppen entsteht ergänzend zu den formalen Ebenen und Prozessen. Die wichtigen Elemente, die den dargestellten Definitionen gemein waren, sind Flexibilität und Variabilität (*fuzziness*) über verschiedene Ebenen, Sektoren, Akteursgruppen und Zeiträumen.

In Kapitel 5.2 und 6 werden, aufbauend auf den Grundlagen zu MRS und *soft spaces*, bereits Überlegungen zu funktionalen Makroregionen und zur Übertragbarkeit des Konzeptes auf MRS getätigt. Für die funktionalen Zusammenhänge in Makroregionen wurde konstatiert, dass dieser

Zusammenschluss nicht ausschließlich eine Folge der funktionalen Verflechtungen durch die naturräumlichen Herausforderungen ist. Letztlich ist die Makroregion eine administrativ-politische Abgrenzung. Fraglich ist, ob diese Grenzen durch die Strategie aufgeweicht werden. In Kapitel 5.2 sowie im Zwischenfazit (vgl. Kap. 6) wird vermutet, dass die Makroregion kein einzelner *soft space* ist, sondern mehrere *soft spaces* umfasst. Letzere wären die Verbindung der Prioritätsbereiche, welche die funktionalen Verflechtungsräume darstellen, mit der Governancestruktur der MRS, welche die Metagovernanceebene darstellt. Es wird vermutet, dass Makroregionen zur Verstärkung der *fuzziness* auf supranationaler Ebene durch die Veränderung des Governancemodells beitragen könnten. Ebenso wird in Kapitel 5.2 konstatiert, dass die Akteure den Möglichkeitsraum der Strategie darstellen. Diese theoretischen Überlegungen sollen nun in Folge der Analyse der Akteursbeteiligungen, der Governancestruktur sowie der Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen am Beispiel der EUDRS diskutiert werden.

Im Kapitel 8.5 wird herausgearbeitet, dass alle Handlungslogiken in der EUDRS eingebunden sind. In der Entstehungsphase dominieren die politische und administrative Logik. Für die Umsetzungsphase wird ein Bedeutungsgewinn weiterer Handlungslogiken in den PAs festgestellt. Der Definition zu Grunde liegend entstehen *soft spaces* als Folge von Netzwerken. Dies baut auf dem Regionsverständnis von Amin auf, der die Gründe für Redimensionierung in dem Bedeutungsgewinn der Netzwerke sieht. Wie in Kapitel 3.3.2 zu funktionalen Makroregionen festgestellt wird, sind Makroregionen ein Zusammenschluss in Folge der Herausforderungen des Naturraumes und funktionaler Verflechtungen. Dennoch bestimmen administrative und politische Einheiten die Abgrenzung der Makroregionen. Nicht zuletzt gewinnen sie durch den politischen Willen innerhalb des Donauraumes und der EU an Bedeutung. Im Falle der Makroregionen kann aufgrund der in der Entstehung vorherrschenden politischen Logik der EUDRS festgestellt werden, dass die Prozesse zur Entstehung der Makroregion nicht nur eine Folge bestehender Netzwerke sind. Wie vermutet wird, spricht einiges dafür, dass Makroregionen kein einzelner *soft space* sind, sondern verschiedene vereinen. Die Analyse der Governancestruktur von MRS und der EUDRS (vgl. Kap. 3.3.2; 8.4) bestätigt dies.

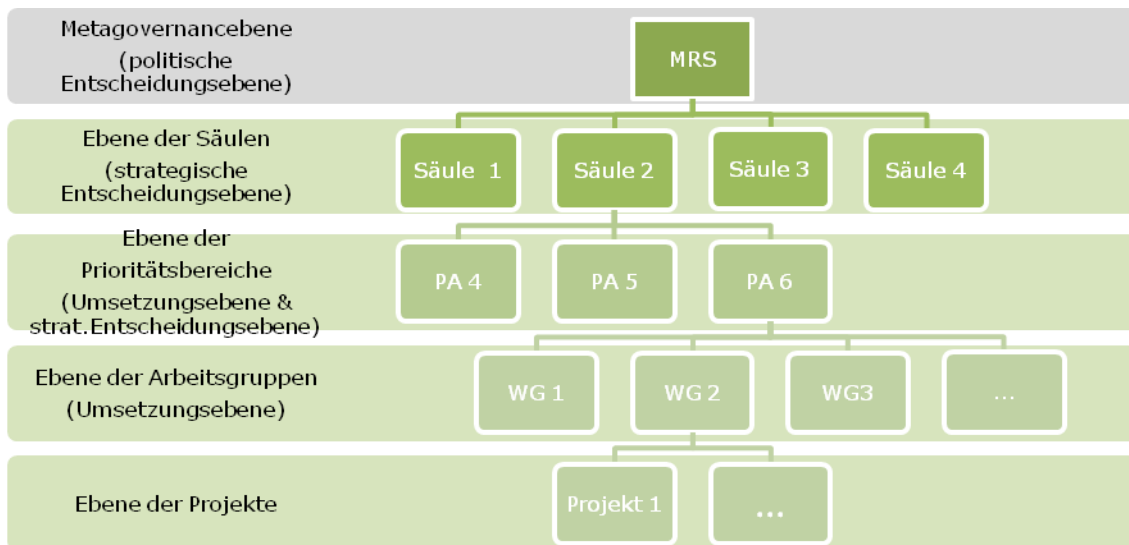
Für die politische Entscheidungsebene in der Governancestruktur der EUDRS ist festzuhalten, dass sie mit den vertretenen Akteuren ER, EP, HLG, EK und der Gruppe der NCPs und PACs eine territoriale, politische Orientierung hat. Man kann die politische zusammen mit der strategische Entscheidungsebene als ein transnationales, außenpolitisches Netzwerk interpretieren. Die territoriale Abgrenzung der Strategie auf dieser Ebene scheint festgelegt. Zudem scheinen die Gremien zunächst inflexibel in Bezug auf die beteiligten Ebenen und Akteure. Es bleibt abzuwarten, wie *fuzzy* sich diese Ebenen dauerhaft gestalten. Die Makroregion wirkt durch die beteiligten Länder in den Gremien an den äußeren Grenzen zunächst abgeschlossen. Man kann ebenso argumentieren, dass über die HLG weitere Länder beteiligt sind und sich ggf. interessante PAs einklinken können.

Zudem sind aufgrund des Aktionsradius⁴ der Akteure in den umsetzenden Ebenen die Grenzen *fuzzy*. Auch in der strategischen und politischen Entscheidungsebene sind über die Makroregion funktional orientierte Akteure eingebunden. Nicht zuletzt binden auch die bestehenden Förderprogramme weitere Akteure ein, so dass diese zunächst abgeschlossen wirkende Makroregion durch verschiedene Gremien doch offener ist. Dennoch ist zunächst festzuhalten, dass sich wesentliche Elemente der Definition von *soft spaces* nicht für die oberste Ebene der Governancestruktur der EUDRS anwenden lassen.

Der Prozess auf der obersten Ebene, im Besonderen in der HLG hat zudem eher formellen Charakter. Für die Übertragbarkeit des Konzeptes auf die Strategie als *soft space* sprechen die Integration von Sektoren und verschiedenen Ebenen sowie der unbestimmte Zeitraum der Strategie sowie die geringen Vorgaben für die unteren Ebenen. Diese Ebene ist eher eine Metagovernanceebene, die das Dach für die verschiedenen funktionalen Kooperationen darstellt. Unter dieser Metagovernanceebene, die gewisse Regeln für die unteren Teile der Struktur vorgibt, finden sich weitere Governanceebenen: die PAs. In der Makroregion bieten sich für die Themenbereiche, die auf supranationaler Ebene effektiver gesteuert werden können, solche Arenen. Unter dem Dach der politischen Entscheidungsebene treffen in den Säulen und PAs eine Vielzahl an Akteuren in immer neuen Konstellationen aufeinander (vgl. Abbildung 21). Auf die PAs und die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* für die Beschreibung der Vorgänge auf makroregionale Ebene in den PAs wird nun näher eingegangen.

Die Prioritätsbereiche sind Ergebnisse des Stakeholder-Prozesses und politisch beschlossen worden. Die Themenfelder haben aufgrund ihrer funktionalen Verflechtung politisch an Bedeutung gewonnen. Der sektorale Aufbau der Strategie zeigt, dass sie die funktionalen Herausforderungen unter dem Dach der politischen Kooperation in den Vordergrund stellt (vgl. Abbildung 21).

Abbildung 21: Ebenen der Governancessstruktur zur Bildung funktionaler Räume



Quelle: eigene Darstellung

Zudem sind in den Gremien der PAs die verschiedenen Handlungslogiken eingebunden. In der SG treffen bereits verschiedene Logiken durch die PACs, die nationalen Delegierten, die Beobachter und die DGs aufeinander. In jedem Themenbereich ist das Verhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen oder Programmlogiken mit den administrativen und politischen Logiken verschieden. Die SGs sind flexibel gestaltet und können neue Akteure konsultieren. Hinzukommt, dass die PACs teilweise durch Berater unterstützt werden. Für die SGs lassen sich also die Elemente Flexibilität, Einbindung verschiedener Sektoren und Akteursgruppen feststellen. In den PAs finden in einem informellen Rahmen apolitische Prozesse statt, die Entscheidungen für die demokratisch legitimierte Gremien vorbereiten. Die PAs sind Governanceebenen unter dem Dach der MRS, die neben anderen in die nationalen und europäischen Politiken integriert werden (vgl. Kap. 3 und 5.2). Ein weiterer Punkt ist, dass die sich Rollen und die Verantwortung in den PAs nach und nach entwickeln. Es gibt für alle PAs gültige Vorgaben. In vielem sind die PAs jedoch frei. Dennoch entwickelt jede PA eigene Arbeitsaufteilungen. Eine weitere interessante Entwicklung in den PAs ist, dass neben der räumlich-nationalstaatlichen Logik die akteurspezifische Sichtweise hervorgehoben wird. Die Prioritätsbereiche werden relativ getrennt von den anderen PAs gesteuert. Die PACs sind verantwortlich für den Austausch zwischen den verschiedenen PAs, sodass die Integration verschiedener Sektoren, die ein Kennzeichen für *soft spaces* ist, nicht direkt erkennbar ist. Es bleibt abzuwarten in welcher Form die Integration zwischen den PAs in der Strategie stattfinden wird.

Die Prioritätsbereiche sind in sich thematisch differenziert, sodass die verschiedenen informellen Arbeitsgruppen auf Expertenebene arbeiten. Diese

stellen in der Abbildung 21 die unterste Ebene dar. Zu diesem Zeitpunkt ist unklar, wie viele Arbeitsgruppen sich bilden werden. Diese temporär angelegten Arbeitsgruppen werden bedarfsbedingt aufgebaut und unterstützen die PAs in der Umsetzung der Strategie. Die WGs beinhalten verschiedene Logiken und sind *fuzzy* in horizontaler, vertikaler und zeitlicher Dimension sowie der Akteursbeteiligung. Ein weiterer Punkt ist, dass in den PAs auf der untersten Umsetzungsebene durch die Projekte die funktionalen Räume mit den strategischen Entscheidungsebenen aus den Nationalstaaten verbunden werden (vgl. Abbildung 21). Auf der Projektebene sind auch die äußeren Grenzen der Makroregion *fuzzy*. So sind auf der Umsetzungsebene verschiedene Projekte Donauraumprojekte, die weitere Länder einschließen. Die Verbindung zwischen diesen Entscheidungsebenen mit den umsetzenden Akteuren der Projekte spricht für die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* auf die PAs. Innerhalb einer PA bilden viele funktionale Verflechtungen *soft spaces*, die dann in einer PA durch die Governancestruktur vernetzt werden.

Namensgebend für die Strategie und für die Abgrenzung der Makroregion relevant ist der funktionale Raum des Donaubeckens. Das Flusseinzugsgebiet stellt gleichzeitig ein Beispiel für den wohl größten funktionalen Raum innerhalb des Donauraums dar (vgl. Abbildung 22). Die praktische Umsetzung findet in Teilräumen statt, die in der EUDRS in einem neuen Forum unter europäischem Dach kooperieren. Innerhalb der Makroregion Donau finden sich aber auch innerhalb einer PA verschiedenste funktionale Verflechtungsräume, die sich gegenseitig beeinflussen. In der Abbildung 23 wurde dies für einen funktionalen Raum aus jeder Säule beispielhaft dargelegt (vgl. Abbildung 13).

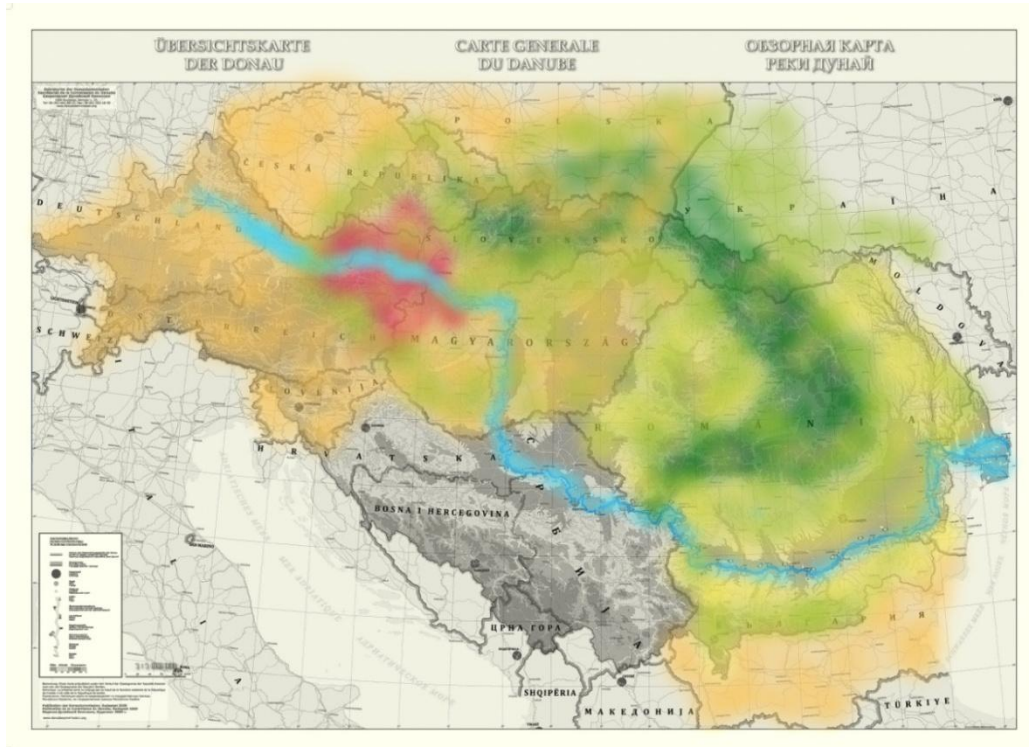
Abbildung 22: Das Flusseinzugsgebiet der Donau



Quelle: website Donaukommission

In der PA 3 ist im Bereich Tourismus bspw. die Donauschifffahrt ein wichtiger funktionaler Verflechtungsraum (blau), der besonders zwischen Passau und Budapest eng verflochten ist. Die EUDRS bietet nun auch Raum den Tourismus zwischen der oberen und unteren Donau vermehrt zu verbinden. Für die PA 6 wird der Karpatenraum als Beispiel für einen funktionalen Raum abgebildet. So ist das Berggebiet (dunkelgrün) ein funktionaler Raum und andererseits das Netzwerk der Karpatenkonvention (hellgrün). Für die PA 8 wird als Beispiel der Centrope Raum, der auch Clusterbildung fördert, genannt. Für die PA 11 wird als Beispiel der Schengenraum eingezeichnet, der ebenfalls aufgeteilt ist in Vollmitglieder (orange) und Nicht-Vollmitglieder (gelb). Die Karte zeigt, nur mit vier Beispielen aus verschiedenen PAs, dass sich verschiedene funktionale Verflechtungsräume im Donauroum überlagern. Dies ist auch innerhalb einer PA der Fall. In den PAs sind sowohl die Internationale Touristische Werbegemeinschaft „Die Donau“, die Karpatenkonvention, Vertreter der Akteure aus dem Centrope-Netzwerk sowie der nationalen und international zuständigen Polizei- und Sicherheitsdienststellen vertreten.

Abbildung 23: Beispiele für überlagernde funktionale Räume im Donaunraum



Legende:

- Tourismus auf der Donau
- Berggebiet der Karpaten
- Centrop-e-Raum
- Schengenraum
- Gebiet der Karpatenkonvention
- Angehende Vollmitglieder des Schengen Abkommens

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von WEBSITE DONAUKOMMISSION

In der Strategie werden innerhalb der PAs die funktionalen Verflechtungsräume mit ihren Akteuren mit der Governancestruktur verbunden. Durch die PAs entstehen „multiple spaces of governance alongside other devices for policy integration“ (HAUGHTON et al. 2010: 23–24). Wie in Kapitel 5.1 aufgeführt, bezeichnen Haughton und Allmendinger solche Räume, die horizontal und vertikal integriert werden, als *soft spaces*. Für die Frage inwiefern die MRS transnationale, funktionale Verflechtungsräume mit Governanceprozessen verbinden, kann konstatiert werden, dass in den PAs durch die Gremien PAC, SG und WGs funktionale Verflechtungsräume mit einander verbunden werden und so *soft spaces* bilden (vgl. Abbildung 14 und Abbildung 21).

Durch die EUDRS wird nach Analyse der Governancestrukturen zumindest kurzfristig keine neue makroregionale Handlungsebene etabliert, indem Kompetenzen von der nationalen Ebene oder der EU-Ebene auf diese Ebene verlagert werden. Vielmehr kann die makroregionale Zusammenarbeit den Aufbau internationaler Netzwerke fördern und so langfristig die Entwicklung von *soft spaces* mitgestalten. Dies bezieht sowohl politische als auch fachliche Netzwerke mit ein. Dies spiegelt auch die mit Abstand am meisten geäußerte Erwartung an die Strategie wider, den Netzwerkaufbau in der Donauregion zu verstärken. Gerade in

der Donauregion zeigt sich neben dem *spatial* und dem *scalar fix*, dass die *historical spatialities of power* die Souveränitätsverteilung in der Region prägen (vgl. Kap. 5.1). Fraglich ist, ob ggf. in anderen Makroregionen in der die Zusammenarbeit etablierter ist, Kompetenzverlagerungen und damit eine ausgeprägtere Reterritorialisierung stattfinden würde. Die Frage „Haben makroregionale Strategien durch ihre Governancestruktur Einfluss auf funktionale Verflechtungen?“ kann für die Donauregion damit beantwortet werden, dass davon auszugehen ist, dass die durch die MRS entstehenden Netzwerke Einfluss auf die funktionalen Verflechtungen haben. Inwieweit die Schwerpunktsetzungen in den PAs die nationalen Politiken verändern bleibt abzuwarten.

Das makroregionale Konzept der EU hat eine territoriale und eine funktionale Komponente (vgl. Kap 5.1). Es baut auf einem funktionalen Regionsverständnis auf und verbindet administrative Einheiten in der Kooperation. Dies lässt sich in der Governancestruktur erstens darin ablesen, dass die Metagovernanceebene die territoriale Komponente widerspiegelt und die einzelnen Säulen und PAs die funktionale Komponente. Zweitens werden in den einzelnen Gremien der PAs die administrativen Akteure mit funktional orientierten Akteuren verbunden. Die PAs als Bestandteile der MRS ergänzen die harten Räume mit den sanften Räumen der PAs. Möchte man das Konzept der *soft spaces* übertragen, bestätigt die dargestellte Analyse, dass die Makroregion kein einzelner *soft space* ist, sondern mehrere *soft spaces* umfasst. Diese werden durch die PAs repräsentiert und in der Metagovernanceebene, der politischen Entscheidungsebene, integriert.

Ziel des Kapitels war aufbauend auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln 8 und 9 die MRS aus wissenschaftlicher Perspektive zu untersuchen. Die Übertragung des Konzeptes der *soft spaces*, welches auf stadtreionaler Ebene entwickelt wurde, liegt nahe und wird von Dominic Stead und Andreas Faludi zur Erklärung der Prozesse in Makroregionen nahegelegt (vgl. Kap. 5.2).

Zusammengefasst spricht gegen die Übertragung des Konzeptes nach der Analyse, dass die MRS aus einer politischen Logik entstanden sind und ein Raumkonzept beinhalten, dass nicht auf bestehende Netzwerke aufbaut. Die politische Entscheidungsebene, welche als Metagovernanceebene identifiziert wurde, hat einen formelleren Charakter und ist starrer als das Konzept der *soft spaces*, welches Informalität und *fuzziness* betont. Die Übertragung des Konzeptes der *soft spaces* eignet sich auch deshalb nicht zur Beschreibung der Makroregion als einem transnationalem *soft space*, da die Grenzen der Makroregion nach außen festgelegt sind. Makroregionen sind keine eigene Handlungsebene mit Kompetenz die Akteure der höheren in einer neuen Entscheidungsebene um die sich die *soft spaces* bilden. Vielmehr umfassen Makroregionen *soft spaces*.

Für die Möglichkeit ein an das Konzept der stad-regionalen *soft spaces* angelehntes Konzept für makroregionale, transnationale *soft spaces* zu entwickeln sprechen

einige Argumente, wenn man davon ausgeht, dass die Makroregion vielfältige *soft spaces* unter sich vereint. In dem thematisch orientierten Aufbau werden Sektoren und Ebenen integriert. Über die SGs und die oberste Ebene erhalten die einzelnen Räume in den PAs strategischen Charakter und bereiten politische Prozesse vor. In den PAs werden die territorialen und funktionalen Akteure mit verschiedenen Handlungslogiken eingebunden. Sie bauen auf die bestehenden Netzwerke auf und unterstützen informelle Prozesse. Jede PA kann ihre eigenen Arbeitsmodalitäten entwickeln und wird aktiv durch die beteiligten Akteure bestimmt. Die funktionalen Räume werden durch die Akteure bestimmt. Die PAs werden durch verschiedene überlappende funktionale Verflechtungsräume gebildet, die sich wechselseitig beeinflussen.

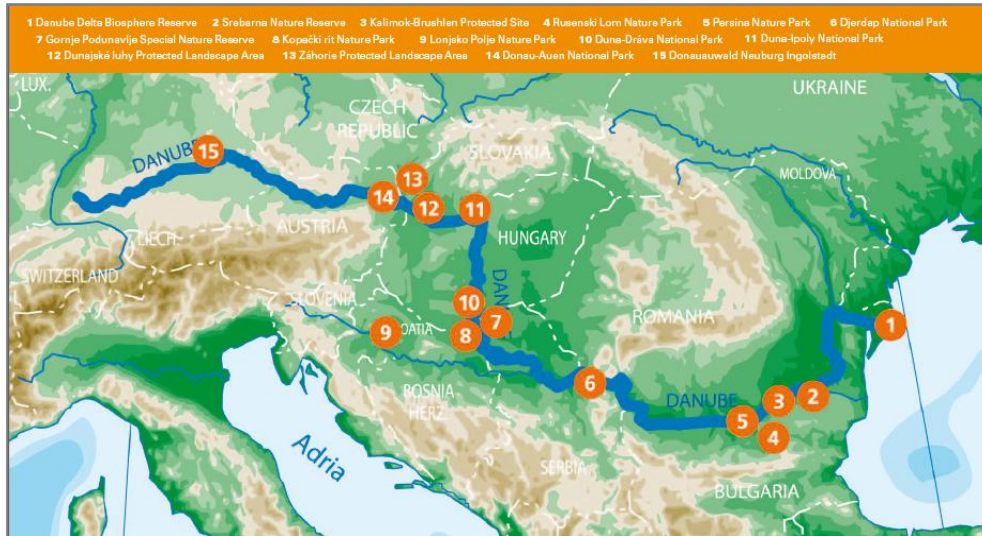
Aufbauend auf der Auseinandersetzung mit MRS am Beispiel der EUDRS wird die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* auf transnationale *soft spaces* als eine gute Beschreibung der Vorgänge bewertet. Die Argumentation gegen die Übertragung bezieht sich vorrangig auf die politisch dominierte Entstehungsphase. Die hohe Bedeutung der politischen Handlungslogik auch in der obersten Entscheidungsebene der MRS wird durch diese Arbeit bestätigt. Auf Grundlage der Analyse und der Argumente ist zu konstatieren, dass die gesamte Makroregion entlang eines 2800 km langen Flusses kein zusammenhängender, funktionaler Raum mit verschiedenen Sektoren ist. Die Makroregion Donau umfasst einen sehr großen Raum, der aus einer *series of overlapping spaces* besteht (vgl. Kap. 5.2). Die PAs stellen eine Reskalierung der, wie Faludi es formulierte, *software* auf die makroregionale Ebene dar. Diese ergänzen die *hardware*, die administrativen Einheiten. Die PAs sind eine Annäherung an die realen Geographien, die sich neben den administrativen und politischen Geographien dynamisch verändern. In den PAs werden die Grenzen zunehmend *fuzzy*. Auf Grundlage der Geschichte des Donauraumes und der Vielfalt ist davon auszugehen, dass ohne solch eine Metagovernanceebene, die politisch bestimmt ist, die Kooperation nicht von Dauerhaftigkeit sein könnte. Da sie die bestehenden Netzwerke einbindet, scheint dies eine logische Schlussfolgerung. Für eine ganzheitliche Entwicklung eines Konzeptes der *soft spaces* für Makroregionen ist daher die Bedeutung und das Verhältnis zwischen den harten und weichen Räumen, den politischen und den funktionalen Räumen, neu zu überdenken. Für eine Übertragung des Konzeptes ist weiterhin interessant zu beobachten, inwiefern sich für makroregionale Kooperationen typische Governancemechanismen entwickeln.

11 DISKUSSION AM BEISPIEL DES DANUBEPARKS-PROJEKTES

In dieser Arbeit wurde die makroregionale Strategie der Donau als Instrument reflektiert und in Bezug auf den Beitrag zu *soft spaces* dargestellt. Aufgrund der Auseinandersetzung mit einem jungen Instrument und einem neuen Konzept hat die Arbeit einen starken analytischen Fokus. Die Umsetzung der Strategie ist ein zentraler Schritt. Daher sollen abschließend die in den Kapiteln 8, 9 und 10 analysierten Informationen am Beispiel eines Projektes illustriert werden.

Danubeparks ist ein Netzwerk von 15 Schutzgebieten entlang der Donau mit dem Ziel eine nachhaltige Entwicklung durch die Stärkung des Naturschutzes und des Managements in den Schutzgebieten zu fördern (vgl. Abbildung 24). Die Idee entstand 2007, gegründet wurde das Netzwerk 2009. Das organisierte Netzwerk ist eine Plattform für erstens Know-how-Transfer und Erfahrungsaustausch zwischen Schutzgebieten, zweitens der Entwicklung gemeinsamer Strategien und Konzepte und drittens der Implementierung von grenzüberschreitenden und transnationalen Projekten. Wichtige Themenbereiche der Kooperation sind Flussmorphologie und -revitalisierung, Monitoring der Natura 2000 Gebiete, Lebensraummanagement und Habitatnetzwerk, Schutz der Donau-Leitarten, Naturtourismus sowie Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Seit 2009 gibt es ein zusätzliches ETZ-Projekt im Südosteuropaprogramm. Jedoch sind nicht alle Netzwerkpartner auch an dem ETZ-Projekt beteiligt. Beispielsweise die deutschen und serbischen Partner sowie die Schutzgebiete am unteren Lauf der Donau sind lediglich als Beobachter in das ETZ-Projekt eingebunden. (vgl. WEBSITE DANUBEPARKS)

Abbildung 24: Das Netzwerk der Schutzgebiete entlang der Donau



Quelle: DANUBE PARKS 2012

Danubeparks ist im Aktionsplan als Beispielprojekt für die zweite Säule „Umweltschutz im Donaunraum“ unter der PA 6 „Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Landschaften und der Luft- und Bodenqualität“ aufgeführt (vgl. EK 2011b). Danubeparks unterstützt bspw. das mögliche Ziel der PA „Erstellung effektiver Managementpläne für alle Natura-2000-Gebiete“. Es ist unter der Aktion „Effektive Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten und anderen Schutzgebieten“ eingeordnet. Das Projekt, und damit auch das ETZ-Programm werden damit in einen politischen Kontext eingebettet, was einen Mehrwert für sie darstellt (vgl. Kap. 9.1)

In der Entstehungsphase war das Danubeparks-Projekt sehr aktiv. Es wurde in den Aktionsplan aufgenommen, da es einerseits selbst durch Vertreter der Schutzgebiete bei den fünf großen Stakeholder-Konferenzen anwesend war, eine eigene Stellungnahme geschrieben hat sowie in Kontakt mit den nationalen Kontaktpunkten und anderen NROs stand. (vgl. Kap. 8) Außerdem wurde das Projekt in weiteren Stellungnahmen empfohlen, wie bspw. von Bayern, Österreich, dem World Wildlife Fund oder den Naturfreunde Internationale. (vgl. WEBSITE EC) In der Umsetzungsphase besteht Kontakt zwischen den Projektträgern und dem PAC bezüglich einer möglichen Rolle des Netzwerkes in der Strategie. Für den Folgeantrag des Projektes im vierten Call des Südosteuropaprogrammes nutzte das Danubeparks-Projekt die Möglichkeit dem Projektantrag durch den *Letter of Recommendation* der SG Gewicht zu geben. (vgl. Projektträger 2, Kap. 9.4)

Innerhalb der Governancestruktur besteht einerseits die Möglichkeit des direkten Kontaktes zwischen dem Leadpartner und den PAC sowie der SG. Eine zweite Kontaktmöglichkeit besteht zwischen den nationalen Vertretern in den SGs und dem NCP. Das Danubeparks-Netzwerk führt Aktivitäten auch in Themenbereichen wie Tourismus oder Flussmorphologie durch, die in der EUDRS in anderen Säulen verankert sind. Im Besonderen die Säulen 1 (Schifffahrt) und 3 (Tourismus), aber

auch 10 (Investitionen in Menschen) bieten dem Danubeparks Network Ansprechpartner für wichtige Aktivitäten. Beispielsweise führt Danubeparks Schulungen für die *Ranger* zur Förderung des Tourismus durch. Hier hätten sie Ansprechpartner in der PA 3 und 10. Im Falle von Projekten der Flussrevitalisierung ist die Verbindung zur Schifffahrt relevant (vgl. Kap. 8.2; 8.3). Die Projektpartner können also durch die SGs direkten Kontakt zu einem Gremium aufbauen, das nicht nur thematisch, sondern auch territorial, die richtigen Ansprechpartner beinhaltet. Diese Ansprechpartner sind zudem in allen Ländern vertreten. Darüber hinaus, ist bspw. die Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD) Beobachter in der PA 1 aber auch Beobachter in dem ETZ-Projekt.

Das Danubeparks-Projekt ist ein Projekt, welches sehr plakativ veranschaulicht, wie durch die Projekte eine Integration von Sektoren, Fachpolitiken und Ebenen geschaffen werden kann. (vgl. Kap. 9; 10) Der entscheidende Mehrwert für das Projekt besteht darin, dass in einem für sie relevanten funktionalen Raum durch die SGs Ansprechpartner geschaffen wurden, die es vorher nicht gab. In keiner der bestehenden Kooperationen oder Programme fand sich dieser funktionale Raum wieder. Darüber hinaus besteht eine Chance für das Projekt darin, die sektoralen Herausforderungen in einem politischen, transnationalen Zusammenhang zu vermitteln. Einerseits ist dies ein Potenzial für die Projekte von den SGs zu profitieren und ihre Interessen zu vertreten. Andererseits besteht auch die Chance für die politisch-administrativen Akteure eine effizientere Politik zu entwickeln und diese Information zur Lösung von Nutzungskonflikten vorzubereiten. Für die Akteure bedeutet das Nutzen dieser Informationsflüsse gleichzeitig einen zusätzlichen Ressourceneinsatz.

Ebenfalls illustriert das Beispiel des Danubeparks-Projektes wie die Akteure den Möglichkeitsraum der Strategie gestalten und sich verschiedene *soft spaces* in den PAs überlappen. So überlagern sich in dem Danubeparks-Projekt bereits die funktionalen Verflechtungsräume von Habitaten, Tourismus und Schifffahrt. Durch die Einbindung in die EUDRS werden diese funktionalen Räume in einer Governancestruktur verbunden. Gleichzeitig baut die Strategie damit auf bestehende Netzwerke auf. Denn das Netzwerk der Schutzgebiete ist selbst in einem umfangreichen Akteursnetzwerk eingebunden, wie das Beispiel der IKSD bereits zeigte. Unter dem Dach der makroregionalen Strategie kann ein Projekt neue Netzwerke aufbauen und in einen Erfahrungsaustausch, z. B. auf der jährlichen Stakeholder-Konferenz, mit Projekten aus anderen Programmen treten.

Da im Danubeparks-Netzwerk die Aktivitäten und die Schutzgebiete neben dem ETZ-Projekt zu großen Teilen aus nationalen Mitteln finanziert werden, besteht durch die Gremien der SGs die Möglichkeit in informellen Prozessen gemeinsame Projekte zwischen den Ländern vorzubereiten. So kann langfristig die Kooperation gestärkt und Vertrauen aufgebaut werden. Diese Prozesse könnten auch eine Verbindung von verschiedenen Fördermöglichkeiten erwirken. Dies spricht ebenfalls für die Entwicklung von *soft spaces* in der Strategie.

Einerseits kann so langfristig die Kooperation gestärkt und Vertrauen aufgebaut werden. Es könnte zudem eine Annäherung zwischen den Mitgliedsstaaten und Drittstaaten stattfinden. Diese Bewusstseinsbildung findet durch die Projekte nicht nur auf lokaler Ebene statt, sondern durch die SGs, HLG und NCPs auch auf nationaler und europäischer Ebene. Andererseits besteht gerade in den höheren Ebenen die Herausforderung, dass der administrative, zeitliche und finanzielle Aufwand zu hoch ist, die SGs keine Durchschlagkraft auf nationaler Ebene haben und dass die nationalen Interessenslagen und politischen Spannungen überwiegen. Dies würde die Projekte schwächen. Im Danubeparks-Projekt zeigt sich dies bspw. durch die Kooperation zwischen der Ukraine und Rumänien oder darin, dass einige Projektpartner Absorptionsprobleme haben.

Es besteht die Gefahr eines zu geringen politischen *commitment*, wie auch durch die Herausforderungen für die Strategie betont wurde, und was ein Argument gegen die Übertragbarkeit des Prozesses der *soft spaces* war. Die SGs, könnten nicht mit den entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet sein oder ihrer territorialen oder funktionalen Logik Vorrang geben, sodass Einigungen nur auf einem sehr kleinen gemeinsamen Nenner entstehen.

Zusammengefasst stellt die EUDRS einen neuen Rahmen für die Verbindung von funktionalen Verflechtungsräumen mit Governanceprozessen durch die Einbindung der Projekte. Langfristig können auf diesem Wege die Herausforderungen des Raumes auf einer makroregionalen Ebene effizienter gelöst werden und die administrativen Einheiten ergänzen. Es bestehen Vorteile und Potenziale auf Seiten der umsetzenden Ebene, als auch auf Seiten der politischen Entscheidungsebene.

Das Ausschöpfen der Chancen und Mehrwerte und das Überwinden der Herausforderungen liegt nun in der Hand der beteiligten Akteure.

Abbildung 25: Donauauen



Quelle: WEBSITE DANUBEPARKS

12 FAZIT UND AUSBLICK

Die vorliegende Diplomarbeit stellt makroregionale Strategien als neues Phänomen auf europäischer Ebene in den Fokus. Das erste übergeordnete Ziel der Arbeit ist die Dokumentation von MRS in Bezug auf die Entstehung und Funktionsweise sowie in Bezug auf die Mehrwerte und Herausforderungen durch makroregionale Kooperation aus Perspektive der Akteure. Dies wurde am Beispiel der EUDRS analysiert. Dieses Ziel wird mit den Kapiteln 2.4, 3.3, 8 und 9 erreicht und damit die ersten beiden Forschungsfragen beantwortet. Das zweite übergeordnete Ziel ist es durch ein besseres theoretisches Verständnis von MRS, in Bezug auf ihren möglichen Beitrag zur Raumentwicklung sowie in Bezug auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* für die Erklärung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene um einen Beitrag zur wissenschaftlichen Debatte zu leisten. Diese Analyse baut auf den Erkenntnissen aus der theoretischen Auseinandersetzung mit MRS, Governanceprozessen sowie dem Verständnis des Konzeptes der *soft spaces* und seinem Hintergrund auf. Desweiteren werden die Erkenntnisse aus der Prozessanalyse und der Identifikation der Schlüsselakteure, der potentiellen Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen der EUDRS einbezogen. Die dritte Forschungsfrage wird in Kapitel 10 beantwortet. In Kapitel 11 wird das Beispiel des Danubeparks Projektes vorgestellt und die Erkenntnisse der Analyse an diesem Beispiel illustriert. Im Mittelpunkt der Diskussion stand der Beitrag zur Raumentwicklung durch die Verbindung von Governanceprozessen mit den funktionalen Verflechtungsräumen.

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst und anschließend um die Einschätzung der Autorin ergänzt. Zudem wird die in der Arbeit verwandte Methodik kritisch reflektiert und es werden weitere Forschungsbedarfe aufgezeigt. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt auf der Analyse der noch sehr jungen Prozesse. Der Erfolg der Kooperation hängt von vielen Faktoren ab, wovon verschiedene in dieser Arbeit im Kapitel 9 identifiziert wurden. Nun ist von Interesse zu diskutieren, welche Schlussfolgerungen aufgrund der Beobachtungen gezogen werden könnten. In diesem Fazit wird im Folgenden, über den Fokus der Arbeit hinausgehend, eine Einschätzung zu notwendigen Voraussetzungen und Faktoren für eine erfolgreiche Implementierung aus Sicht der Autorin gegeben werden. Was sind die *lessons learnt*? Schließlich soll, mit dem Ziel

des besseren Verständnisses des möglichen Beitrages zur Raumentwicklung in Bezug auf die Verbindung von funktionalen Räumen, eine Einschätzung der möglichen Perspektive von makroregionalen Kooperationen in Europa gegeben werden.

Zusammenfassung und lessons learnt

Die Entstehung der EUDRS kann in drei Phasen zusammengefasst werden. Die erste Phase umfasst die Zeit von der Ideenentwicklung bis zur Mandatserteilung (vgl. Kap. 8.1). Der erste Entwurf der Strategie wurde in der zweiten Phase nach einem von der EK koordinierten Konsultationsprozess erstellt (vgl. Kap. 8.2). Die dritte Phase ist gekennzeichnet durch die Bildung der Governancestruktur und bereitet die Implementierung vor (vgl. Kap. 8.3). Die Bestimmung der Vertreter fand in den Nationalstaaten statt und wurde durch die EK unterstützt. Schließlich beginnt die Umsetzung (vgl. Kap. 8.4). Durch den breiten Konsultationsprozess waren zwar alle Handlungslogiken in den Prozess der Erstellung einbezogen. Gleichwohl hat sich eine Dominanz der politischen und administrativen Logik herausgebildet. Für die Umsetzungsphase wird eine weitere Ausdifferenzierung erwartet. Der Aufbau eines vertrauenswürdigen Governancearrangement wird als Voraussetzung für eine langfristige Kooperation angesehen. Die PACs sowie die Mitgliedsstaaten und ihr *commitment* werden als die Schlüsselakteure der Umsetzung identifiziert. Dabei wird den SGs und der Kommission eine existentielle Rolle in der Umsetzung zugesprochen.

In Kapitel 9 wird die makroregionale Kooperation aus Sicht der beteiligten Akteursgruppen analysiert. Resümiert zeigen die Akteure eine differenzierte Wahrnehmung der Herausforderungen. Neben langfristigen Herausforderungen werden auch sehr konkrete, kurzfristig zu lösende Schwierigkeiten gesehen. Die potentiellen Mehrwerte der Kooperation hingegen sind übergeordneter Natur. Sie beinhalten langfristige Ziele wie z. B. die Entwicklung gemeinsamer Politiken. Im Allgemeinen stimmt die Wahrnehmung der Akteure mit den in der Literatur prognostizierten Mehrwerten und Herausforderungen für MRS und für Kooperationen im Donauraum überein. Die administrativen Akteure sehen die größten Herausforderungen in der Umsetzung. Demgegenüber sehen die politischen Akteure mehr Chancen in der Strategie. Alle Akteursgruppen stimmen darin überein, dass die Charakteristika des Donauraumes eine Herausforderung für die Kooperation bedeuten. Die zwei zentralen Diskussionen um die drei Neins und der Bezug zu den Projekten stellen eine generelle Herausforderung für MRS da. Für die Kooperation im Donauraum scheinen die drei Neins nicht das entscheidende Hindernis zu sein. Es besteht jedoch Klärungsbedarf, welcher Zusammenhang zwischen den Projekten, Programmen sowie der Strategie besteht und wie dieser zu organisieren ist. Die von den Akteuren erstrangig genannte Erwartung an die Strategie ist die Netzwerkbildung.

Kapitel 10 stellt heraus, dass sich das Konzept der *soft spaces* zur Beschreibung der Vorgänge auf makroregionaler Ebene eignet. Dabei werden die PAs als mögliche

transnationale *soft spaces* ausgelegt. Ihnen wird auf Grundlage der Analyse das Potenzial zugesprochen die bestehenden Netzwerke in Verflechtungsräume einzubinden. Besonders wird die Kooperation von Vertretern der territorialen und funktionalen Handlungslogiken als Mehrwert betont, da dadurch im Netzwerk der Strategie effizientere Governanceprozesse ausgelöst werden können.

MRS haben sich aufgrund der Notwendigkeit zur Anpassung an die Herausforderungen einer neuen Rolle des Staates und eines Bedeutungsgewinns funktionaler Verflechtungen in Folge von Globalisierungs- und Europäisierungsprozessen entwickelt. Die EU mit ihren zukünftig 28 Mitgliedsstaaten ist ein zu großer Raum, um auf funktionale Verflechtungen einzugehen. Die Nationalstaaten entsprechen nicht den realen Geographien. MRS sind ein Anpassungsprozess, der aufgrund des Interesses an weiteren Strategien weiter voranzuschreiten scheint. Was können nun, aus Sicht der Autorin, die bestehenden MRS und mögliche zukünftige Strategieräume von der EUDRS lernen?

Zunächst ist der Kooperation eine starke Dynamik zuzusprechen. Während der Erstellung der Arbeit zeigten sich von verschiedenen Seiten ein äußerst großes Interesse an der EUDRS und eine starke Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Diese Form der Kooperation scheint daher zunächst vielversprechend zu sein und die Organisation und die Governancestruktur nehmen trotz der drei Neins interessante Formen an. Es ist wichtig zu betonen, dass verschiedene Personen daraus unterschiedliche Schlussfolgerungen ziehen werden, was der Neuartigkeit und dem Mangel an Erfahrungen mit dem Instrument geschuldet ist. Dennoch lassen sich zum aktuellen Zeitpunkt der Umsetzung drei wesentliche Aspekte – oder *lessons learnt* - für eine sowohl kurz- als auch langfristig erfolgreiche Implementierung der EUDRS differenzieren.

Um das Interesse verschiedenster Akteure an der Strategie aufrecht zu erhalten und mit den Strategien eine Perspektive für die europäische Kooperation zu geben, sind die folgenden Erfolgsfaktoren von besonderer Bedeutung:

1. das politische *commitment* von Seiten der Nationalstaaten,
2. das Erkennen und Nutzen des Potenzials der *Steering Groups* als politstrategisches Netzwerk zur Vorbereitung transnationaler Aktivitäten
3. und das Kommunizieren des Mehrwertes der makroregionalen Strategien.

Die Hoffnungen gegenüber der Strategie sind u. a geprägt von dem großen politischen Interesse. Ebenso groß ist aber auch die Befürchtung, dass dieses nach einer anfänglichen Euphorie nachlässt. Makroregionale Strategien haben das Potential die bestehenden Programme zu ergänzen. Dafür darf es jedoch nicht bei Lippenbekenntnissen bleiben. Vielmehr müssen kleine Zwischenerfolge erzielt werden, um die Motivation und das Engagement zu erhalten. Das politische *commitment* kann sich in verschiedener Art äußern. Es kann z. B. darin bestehen nationale Geldquellen für Umsetzungsaktivitäten bereitzustellen, die eigenen Machtinteressen hinter das Interesse des Allgemeinwohls zu stellen, kompetente

Personen zu delegieren etc. Dieses politische *commitment* ist auch vor dem Hintergrund der EU-Integration und der Bewältigung politischer Spannungen entscheidend. Ein Scheitern der Kooperation auf der außenministeriellen Ebene in der HLG könnte das Vertrauen in weitere Kooperationsansätze schmälern. Neben der Verantwortung der Politik gegenüber dem Prozess liegt es auch an anderen Akteuren den Prozess voranzutreiben und die Erfolge zu kommunizieren. Alle Akteure beeinflussen indirekt Politiken (vgl. Kap. 4.2.1) und tragen damit Verantwortung das politische Interesse hochzuhalten. Nur durch ein großes Interesse und gemeinsames Engagement aller Akteure erlangt der Prozess Bedeutung. Die EUDRS kann die Möglichkeit bieten ein heterarchischeres Verhältnis zwischen den Akteuren zu schaffen.

In Kapitel 10 wird analysiert inwiefern sich die Elemente des Konzeptes der *soft spaces* zur Beschreibung der makroregionalen Kooperation eignen. Eine durchaus realistische Erwartung an die Strategie ist die Einführung langfristig bestehender Netzwerke. Die Strategie hat durch die Benennung von Prioritätsbereichen zunächst einen Rahmen geschaffen. Um jedoch die Netzwerkbildung nachhaltig zu etablieren, ist es erforderlich die Netzwerkbildung in den PAs unter dem Dach der EUDRS gezielt zu fördern. Dazu zählen insbesondere auch die funktionalen Netzwerke. Diese sollen verschiedenste Akteure und Handlungslogiken integrieren und die territoriale mit der funktionalen Logik verbinden. Das Potential für die Netzwerkbildung besteht vor allem in den SGs und ihrer Verbindung mit den WGs. Das Potenzial der SGs ist jedoch noch nicht in vollem Umfang erkannt bzw. genutzt worden. Es besteht die Möglichkeit, dass die SGs ein Forum für den Informationsaustausch zwischen den funktionalen Netzwerken und den politischen Akteuren werden. Das *labelling* von Projekten als alleinige Umsetzungsaktivität ist für eine erfolgreiche Implementierung zu wenig. Eine weitere Schwierigkeit besteht außerdem darin, Prioritäten in den SGs zu vereinbaren, die dann national umgesetzt werden. Vielmehr sollte dieser Prozess gezielt durch ein breiteres Akteurspektrum erweitert werden. Beispielsweise könnte in den PAs, neben der jährlichen Stakeholderkonferenz, eine thematische Konferenz für den jeweils eigenen Prioritätsbereich oder in Verbindung mit den andern PAs der Säule durchgeführt werden. Dies würde den Informationsfluss steigern und das Kennenlernen auch zwischen politischen und thematischen Akteuren fördern und damit zur langfristigen Kooperation beitragen. Der Druck Ergebnisse zeigen zu wollen würde sich dadurch erhöhen und somit die Umsetzungsaktivitäten vorantreiben.

Die dritte *lesson learnt* ergibt sich aus der Diskussion um die aktuelle Umsetzung der Strategie und die Analyse der Mehrwerte. Wie in Kapitel 11 am Beispiel des Danubeparks-Projektes dargestellt wird, kann die Strategie von dem integrierenden Charakter der Projekte profitieren. Auch für die Projekte könnte der zu den EU-Programmen ergänzende Vorteil darin bestehen Netzwerke aufzubauen. Es ist erkannt worden, dass die Kommunikation des Mehrwertes der Strategie schwierig ist. Dies kann u. a. darin begründet sein, dass das eigentliche Ziel der Strategie die

Koordination und Integration ist. Im Bereich Kommunikation sollten daher neue Wege begangen werden. Es scheint notwendig zu definieren, was unter Umsetzung zu verstehen ist. Nur dann kann der Mehrwert der Strategie auch einfacher kommuniziert werden. Im Unterschied zu den Programmen, die konkrete Projekte fördern, besteht in MRS die Möglichkeit nicht Projekte als Zugpferde der Strategie aufzuzeigen, sondern vielmehr die Chance zu nutzen einen Überblick über die Aktivitäten und die sich ausweitenden Netzwerke zu gewinnen. Vor allem die PACs werden als Koordinatoren kommuniziert. Sie sammeln das Wissen von sämtlichen Seiten. Diese Funktion ist ein Mehrwert, der klar kommuniziert werden sollte, damit das Potential auch in vollem Umfang genutzt werden kann. Ein weiterer Erfolgsfaktor wäre daher auch die bisherigen Errungenschaften in der Netzwerkbildung und die Mehrwerte gegenüber den bisherigen Programmen zu kommunizieren. Eine Möglichkeit wäre es die Verbindung der Prioritäten mit den verschiedenen Generaldirektionen, z. B. auf der Homepage zur EUDRS der DG Regio, besser zu kommunizieren. Auch könnte es interessant sein neben einer reinen Auflistung der Akteure zu visualisieren, wo diese in der Strategie miteinander in Kontakt treten. Wenn der Mehrwert der EUDRS in den Akteursnetzwerken liegt und die sanften Raumzuschnitte an Bedeutung gewinnen, dann sollten diese auch kommuniziert werden. Ebenso könnten die PAs die Aktivitäten in der Donauregion darstellen und so die funktionalen Räume darstellen.

Perspektiven der makroregionalen Kooperation - Eine Einschätzung

Die EUDRS kann ein *facilitator* sein und in einem übergeordneten Netzwerk, als Metagovernanceebene, die realen Geographien verbinden. Der mögliche zukünftige Beitrag der MRS besteht in der Verbindung von administrativen Akteuren und territorialen Kooperationen mit funktionalen Netzwerken. Die Notwendigkeit transnational auf einer Ebene zwischen der EU und den Nationalstaaten zu kooperieren zeigt sich einerseits in dem hohen Interesse, andererseits bestätigt die Analyse der Interviews dies. In der Analyse der Mehrwerte und Herausforderungen kam der bewusstseinsbildenden und identitätsfördernden Funktion der Makroregionen eine geringere Bedeutung zu. Im Kontext der zukünftigen europäischen Entwicklung und vor dem Hintergrund der mit der Finanzkrise verbundenen Europaskepsis erscheint der Autorin die Bildung eines emotionalen Bezugsraumes für die Öffentlichkeit außerhalb bestehender administrativer Grenzen auf Grundlage einer gemeinsamen Geschichte und gemeinsamer Herausforderung als nicht zu verachtender Mehrwert. Die naturräumlichen Zusammenhänge stellen einen geeigneten und zunächst wertfreien Raum dar. Die Autorin empfindet es als besonders interessant, dass die bestehenden Makroregionen sich nicht nur an diesen funktionalen Räumen orientieren, sondern vor allem auch in ihrer Namensgebung diese aufgreifen. Die *Baltic Sea Region* ist ein Begriff geworden. Genauso kann im Deutschen der Begriff Donauraum oder im Englischen die Bezeichnung *Danube Region* dazu beitragen, dass der Raum nicht nur wahrgenommen wird, sondern gleichzeitig eine Vorstellung davon herrscht, was diesen Raum ausmacht. Ähnlich verhält es sich mit der adriatisch-ionischen

Initiative oder der Nordseeregion. Diese Namensgebung ist im Wesentlichen frei von geschichtlich belegten Begriffen und kann dazu beitragen, dass die Zugehörigkeit zu Teilen der EU über administrativ nicht begrenzte Räume steigt. Selbst wenn MRS die europäische Diskussion nur vorübergehend beflügelt haben, ist die Schaffung von Raumeinheiten, die *fuzzy* sind und einen Namen bekommen haben, schon jetzt ein langfristiger Gewinn.

Das einleitende Zitat von Faludi wies darauf hin, dass der Trend zu neuen sanften Raumzuschnitten führt. Klaus Kunzmann schlussfolgerte in Bezug auf vertikale und horizontale Koordinationsansätze bereits 1998, dass sanfte Koordinationsansätze von Nöten sind:

Instead of dreaming the unrealistic (and undemocratic) dream of compressive vertical and horizontal coordination, a more indirect and soft approach is needed to concert policy actions at all tiers of decision-making.” (KUNZMANN 1998: 118)

Diese sanften Governanceansätze setzen sich aufgrund ihres hohen Potenzials auch auf der staatenübergreifenden Ebene durch. Die Mehrwerte und Herausforderungen der EUDRS aus Perspektive der Akteure wurden in dieser Diplomarbeit ausführlich besprochen. Aus diesen und der Governance schlussfolgernd besteht das Potenzial der makroregionalen Strategien darin, einen Beitrag zu einer besseren Integration über Sektoren, Arbeitsebenen und Akteursgruppen hinweg zu leisten. Ein erfolgreicher Prozess hängt jedoch von dem Engagement der Akteure in der Strategie und davon das Potential dieses Instrumentes zu erkennen und zu nutzen ab. Damit sich aus den in der Entstehungsphase politischen Geographien tatsächlich transnationale *soft spaces* entwickeln, wird das Entscheidende für die makroregionalen Strategien sein die Vernetzungen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen weiter zu entwickeln.

Denn Erfolg wäre wenn,

„... eine sehr starke Kooperationsidee sich durch die Donaustrategie trägt und Kooperation zur Routine wird.“ (vgl. EU-Programm 2)

Reflektion der Methodik

Das Forschungsdesign der Arbeit sieht, nach einer Zusammenführung der Informationen zu MRS, vor die neueste MRS im Detail zu analysieren und auf Grundlage der Prozessgestaltung sowie der beteiligten Akteursgruppen Rückschlüsse auf die Übertragbarkeit des Konzeptes der *soft spaces* zu ziehen. Die Auswahl nur einer MRS für die Analyse hat den Vorteil, dass der Detaillierungsgrad der Analyse höher ist. Die Erfahrungen der EUSBSR wurden vor allem durch Vertreter von EU-Programmen und Externen Beobachtern in der Analyse berücksichtigt. Um die Vorgänge auf makroregionaler Ebene in Verbindung mit der Diskussion um *soft spaces* ganzheitlich durchzuführen, wäre eine vergleichende Analyse möglich gewesen. Aufgrund des vorgegebenen Zeitrahmens und der Tatsache, dass sich sowohl die Prozesse zu Erstellung als auch die

Governancestrukturen sehr ähneln, wird für den Zweck der Arbeit der Gewinn durch die detailliertere Betrachtung dem Mehrwert der vergleichenden Analyse vorgezogen.

Es wurde ein qualitatives Forschungsdesign zur Analyse der EUDRS gewählt. Insgesamt bedingt der Zeitpunkt der Analyse, dass die festgestellten Inhalte lediglich Möglichkeiten darstellen. Der Erfolg und die zukünftige Dynamik sind noch nicht absehbar. Es ist daher fraglich, inwiefern sich die anfängliche Euphorie fortsetzt. Vielleicht kann diese Arbeit jedoch mit seiner detaillierten Akteursanalyse einen Beitrag dazu leisten die Dynamik aufrecht zu erhalten.

Die Analyse baut auf der Durchführung und Auswertung von 27 Interviews und einer schriftlichen Beantwortung der Fragen auf. Die große Anzahl der Interviews ermöglicht eine umfassende Betrachtung des Prozesses aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen. Es wird als gewinnbringend beurteilt, dass sich Interviewpartner aller Ebenen, EU-Status und Akteursgruppen fanden. Allerdings bedeutet die hohe Anzahl der Interviews auch, dass nicht alle Kategorien mit dem gleichen Detaillierungsgrad ausgewertet werden konnten. Dadurch konnte das Interviewmaterial und einige sehr interessante Aussagen nicht in vollem Umfang eingebracht werden. Auf der Grundlage des bestehenden Materials strebt die Autorin eine weitergehende nichtanonymisierte Auswertung der Interviews an. Die Aufmerksamkeit für den Kontext der Arbeit wurde auf die Mehrwerte, Herausforderungen und Erwartungen gelegt und somit das Verständnis für die Motive der einzelnen Gruppen gestärkt. Im Sinne der zugrundeliegenden Forschungsfragen wird die gewählte Vorgehensweise daher als pragmatisch bewertet. Im Besondern aufgrund der hohen Anzahl an Interviewpartnern ist der nächste Schritt, die Analyse der Reflektionen von Akteuren auf die Auswertungen, von hohem Interesse.

Weiterer Forschungsbedarf

Die vorliegende Diplomarbeit beschäftigt sich mit makroregionalen Strategien und *soft spaces*. Beides sind vergleichsweise junge Phänomene. Als Forschungsfelder sind sie noch weitgehend unerschlossen und lassen daher noch viel Potenzial für verschiedene weitere Untersuchungen.

In dieser Arbeit wird dargelegt, dass zumindest die Hintergründe für die Ausprägung der beiden Phänomene die gleichen sind. Die den *soft spaces* charakteristischen Merkmale sind in den makroregionalen Strategien erkennbar. Somit liefert diese Arbeit einen ersten Erklärungsansatz. Darüber hinaus wäre es interessant die Übertragbarkeit des Konzeptes detaillierter zu diskutieren und Charakteristika transnationaler *soft spaces* herauszustellen. Zudem bietet es sich an das Erscheinen von ähnlichen Kooperationen auf supranationaler Ebene, die ihren Ursprung nicht auf politischer Ebene haben, zu untersuchen und mit den MRS zu vergleichen. Der Dynamik der Nordseestrategie, die ohne die Koordinierung der EU entstanden ist, stellt eine interessante komparative Fallstudie dar. Für das Verständnis funktionaler Verflechtungsräume ist es auch von Bedeutung die

Governanceprozesse in transnationalen Kooperationen zu verstehen und Erfolgskonzepte auf die MRS zu übertragen. Für eine ganzheitliche Entwicklung eines Konzeptes der *soft spaces* für Makroregionen ist die Bedeutung und das Verhältnis zwischen den harten und weichen Räumen, den politischen und den funktionalen Räumen, neu zu überdenken.

MRS befinden sich noch in einer Orientierungsphase. Unter Governanceaspekten ist eine langjährige Beobachtung der sich entwickelnden Governancemechanismen interessant. Diese Arbeit stellt heraus, dass die Governancestructur der Makroregionen auch der erste Schritt zur Entwicklung einer Metagovernanceebene für funktionale Kooperationen in europäischen Teilräumen sein könnte. Es wird spannend sein zu beobachten, ob sich Charakteristika einer *macroregional governance* entwickeln. Zudem ermöglichen makroregionale Strategien eine Erweiterung der Debatte um Planungs- und Verwaltungskulturen. Für zukünftige Forschungen ist es interessant zu analysieren, inwieweit die Makroregionen der EU ihre Kulturen angleichen oder inwieweit die verschiedenen Makroregionen verschiedene Governancemechanismen präferieren.

Diese angedeuteten Forschungsfelder sind eher theoretischer Natur. Darüber hinaus sind praxisorientierte Forschungen zur Ausgestaltung einer effizienteren Kooperation, Integration und Koordination in den inhaltlichen Schwerpunkten notwendig. Gerade infolge einer EU-Krise werden Kooperationsräume, mit denen sich der EU-Bürger identifizieren kann und die den realen Geografien entsprechen, zunehmend wichtiger. Makroregionale Strategien sind eine Entwicklung, die von dem sanften Ansatz der *soft spaces* lernen kann. Unabhängig von der Zukunft der makroregionalen Strategien ebnen sie schon jetzt den Weg für weitere sanfte Kooperationsformen in transnationalen Räumen, denn...

“Soft planning for soft spaces is the avenue to take.” (FALUDI 2010a: 183)

QUELLENVERZEICHNIS

- AGNEW**, John **2002**: Political Power and Geographical Scale. In: Yale H. Ferguson und R. J. Barry Jones (Hg.): Political space. Frontiers of change and governance in a globalizing world. Albany: State University of New York Press, S. 115–129.
- ALBRECHTS**, Louis **2004**: Strategic (spatial) planning reexamined. In: *Environment and Planning. B* 31 (5), S. 743–758.
- ALLMENDINGER**, Phil; **HAUGHTON**, Graham **2009**: Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. In: *Environment and Planning* (41 (3)), S. 617–633.
- AMIN**, Ash **2002**: Spatialities of globalisation. In: *Environment and Planning A* 34 (3), S. 385–399.
- AMIN**, Ash **2004**: Regions Unbound: Towards a New Politics of Place. In: *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 86 (1), S. 33–44.
- ANDERSON**, James **1996**: The shifting stage of politics: new medieval and postmodern territorialities? In: *Environment and Planning D* 14 (2), S. 133–153.
- ANTOLA**, Esko **2009**: EU Baltic Sea Strategy. Report for the Konrad-Adenauer-Stiftung London Office. **KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG**. London. http://www.kas.de/wf/doc/kas_16867-1522-2-30.pdf?090622102753, zuletzt aktualisiert am 19.06.2009 (zugegriffen am: 20.02.2012).
- ARL 2011**: Strategische Regionalplanung. **AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL)** (Positionspapier der ARL, 84). http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_84.pdf, zuletzt aktualisiert am 19.04.2011 (zugegriffen am: 16.02.2012).
- AUBENMINISTERIUM UNGARN 2011**: The Danube. Hg. v. Außenministerium Ungarn. http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/DUNA_EN_web.pdf (zugegriffen am: 10.10.2011)
- AWESTI**, Anil **2007**: The European Union, New Institutionalism and Types of Multi - Level Governance October.doc. **CYPRUS CENTER OF EUROPEAN AND INTERNATIONAL AFFAIRS**. Warwick (Paper No. 2007/02 (Oktober)). [http://www.cceia-old.unic.ac.cy/pdf_files/Anil%20Awesti%20%20The%20EU%20New%20Institutionalism%20and%20Types%20of%20Multi-Level%20%20Governance%202007-02%20\(October\).pdf](http://www.cceia-old.unic.ac.cy/pdf_files/Anil%20Awesti%20%20The%20EU%20New%20Institutionalism%20and%20Types%20of%20Multi-Level%20%20Governance%202007-02%20(October).pdf) (zugegriffen am: 03.02.2012).
- BAAD BERKKAN**, Clara Mine; **KJOLSEN**, Ulrik; **TEMPEL**, Lena **2009**: Macro-regional Strategies in the EU. A new form of Governance? **ROSKILDE UNIVERSITY**. Roskilde. <http://www.cespi.it/GOVMED/Macro-Regional%20Strategies.pdf>, zuletzt aktualisiert am 06.01.2010 (zugegriffen am: 20.02.2012).
- BACHE**, Ian; **FLINDERS**, Matthew V. (Hg.) **2004**: Multi-level governance. Oxford ; , New York: Oxford University Press.
- BARSI-PATAKY**, Etelka; **UDVARHELYI**, Kata D. **2011**: Ein Symbol für Mitteleuropa: Die EU Donauraumstrategie. In: Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen-Schriften der Europäischen Akademie Berlin, 2), S. 37–51.

- BATTIS**, Ulrich; **KERSTEN**, Jens **2009**: Europäische Raumentwicklung. In: *EuR-Europarecht* (1), S. 3–23.
- BÄTZING**, Werner **in Kürze erscheinend**: Makroregion Alpen und Alpenkonvention. Gegensatz oder ideale Ergänzung? Die europäischen Makroregionen zwischen Aufwertung von Peripherien und Stärkung von Metropolregionen.
- BBSR 2010**: The future of European spatial development policy. Unter Mitarbeit von Brigitte Ahlke, Angelika Perner und Karl Peter Schön. Hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. **BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG**. Bonn (Research News, 2/2010).
- BENZ**, Arthur **1999**: Regionalisierung. Theorie-Praxis-Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- BENZ**, Arthur **2002**: How to reduce the burden of coordination in European spatial planning. In: Andreas Faludi (Hg.): *European spatial planning*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, S. 139–158.
- BENZ**, Arthur **2007**: Multilevel Governance. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 298–310.
- BENZ**, Arthur; **LÜTZ**, Susanne; **SCHIMANK**, Uwe; **SIMONIS**, Georg (Hg.) **2007**: *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- BKA; BMEIA 2009**: EU Strategy for the Danube Region (EUSDR). First Austrian contribution to stock-taking.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/countries/at_en.pdf, zuletzt aktualisiert am 09.12.2009
 (zugegriffen am: 28.03.2012).
- BLATTER**, Joachim; **JANNING**, Frank; **WAGEMANN**, Claudius **2007**: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Grundwissen Politik, 44).
- BMVBS 2011**: BMVBS - Europäische Raumentwicklung-Raumordnungspolitik beim Europarat - CEMAT.
<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/raumordnungspolitik-beim-europarat-cemat.html>, zuletzt aktualisiert am 27.05.2011
 (zugegriffen am: 06.03.2012).
- BRENNER**, Neil **1997**: Globalisierung und Reterritorialisierung: Städte, Staaten und die Politik der räumlichen Redimensionierung im heutigen Europa. In: *Welttrends - Zeitschrift für internationale Politik und vergleichende Studien* (17), S. 7–31.
- BRENNER**, Neil **1999**: Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. In: *Urban Studies* 36 (3), S. 431–451.
- BRENNER**, Neil **2004**: *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- BÜRGLER**, B. **2009**: *Demokratische Legitimität in der internationalen Umweltpolitik*: VS Verlag für Sozialw.
- CASTELLS**, Manuel **2000**: *The rise of the network society*. 2. Aufl. Oxford ;, Malden, Mass: Blackwell Publishers.
- COMMITTEE OF THE REGIONS 2009**: *The Committee of the Regions White Paper on Multilevel Governance*. Hg. v. Committee of the Regions of the European

Forward Studies Unit. Brüssel (CONST-IV-020).
<http://web.cor.europa.eu/epp/Ourviews/Documents/White%20Paper%20on%20MLG.pdf>, zuletzt aktualisiert am 24.07.2009
(zugegriffen am: 23.02.2012).

- COMMITTEE OF THE REGIONS 2010:** Europe's Macro-Regions. Integration through territorial co-operation. Conference Brochure.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION- GENERAL AFFAIRS 13.04.2011:** Council Conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region. 3038rd GENERAL AFFAIRS Council meeting, Rue de la Loi, 175 B; 1048 Brussels, press.office@consilium.europa.eu.
- DANUBEPARKS 2012:** Danubeparks Final Project Report 2009-2012. Hg. v. c/o Donau-Auen National Park. **DANUBEPARKS NETWORKS OF PROTECTED AREAS.** Wien.
http://www.danubeparks.org/files/797_Final_Report_DANUBEPARKS.pdf, zuletzt aktualisiert am 06.02.2012
(zugegriffen am: 01.05.2012).
- DAVOUDI, S.; STRANGE, I.; ROYAL TOWN PLANNING INSTITUTE 2009:** Conceptions of space and place in strategic spatial planning: Routledge.
- DAVY, Benjamin 2002:** Wilde Grenzen. Die Städtereion Ruhr 2030 als Möglichkeitsraum. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (9), S. 527-537.
- DEGER, P.; HETTLAGE, R. 2007:** Der europäische Raum: die Konstruktion europäischer Grenzen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DEIMEL, Johanna 2010:** Die zwischenstaatlichen, regionalen und ethnischen Spannungen im Donauroaum: Ungeklärte Territorial- bzw. Grenzfragen. In: Eckhart D. Stratenschulte und Florian H Setzen (Hg.): *Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum.* Berlin: BWV Berliner Wiss-Verlag (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin, 2).
- DILLER, Christian 2002:** Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- DRAFTING TEAM UPDATE TSP 2011:** The Territorial State and Perspectives of the European Union. Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020. Unter Mitarbeit von Ole (SE) Damsgaard, Philippe (BE) Doucet, Zsuzsanna (HU) Drahos und László (HU) Gere. Hg. v. Hungary Written by the members of the Drafting Team set up for the update of the Territorial State and Perspectives of the EU-Coordinated by the Ministry of National Development and VÁTI Nonprofit Ltd. http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/updated%20Territorial%20State%20and%20Perspective%20of%20the%20EU_May_2011_FINAL.pdf, zuletzt aktualisiert am 12.06.2011
(zugegriffen am: 23.02.2012).
- DUBOIS, Alexandre; HEDIN, Sigrid; SCHMITT, Peter; STERLING, José 2009:** EU macro-regions and macro-regionale strategies - A scoping study. **NORDREGIO** (Nordregio Electronic Working Paper, 4).
- DÜHR, Stefanie 2011:** Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU? **NOTRE EUROPE** (Study and Research, 86).
- DÜHR, Stefanie; COLOMB, Claire; NADIN, Vincent 2010:** European spatial planning and territorial cooperation. London; New York: Routledge.
- EC 2009:** Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of

the Regions. European Union Strategy for the Baltic Sea Region. **COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES**. Brüssel (COM (2009) 248 final).
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/baltic/com_baltic_en.pdf, zuletzt aktualisiert am 12.06.2009
(zugegriffen am: 27.04.2012).

- EISING**, Rainer; **LENSCHOW**, Andrea **2007**: Europäische Union. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 325–338.
- EK 2008**: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt - Territoriale Vielfalt stärken. Hg. v. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. **EUROPÄISCHE KOMMISSION**. Brüssel (SEK (2008) 2550).
- EK 2001**: Europäisches Regieren. Ein Weissbuch. Hg. v. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. **EUROPÄISCHE KOMMISSION**. Brüssel (KOM (2001) 428 endgültig). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:DE:PDF>, zuletzt aktualisiert am 31.07.2001
(zugegriffen am: 03.02.2012).
- EK 2010a**: EU Strategy for the Danube Region. Scoping Paper for the public consultation. **EUROPÄISCHE KOMMISSION** (REGIO/E1/EN/NV/OB D(2010)).
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/doc/scoping_danube_strategy.pdf, zuletzt aktualisiert am 19.04.2010
(zugegriffen am: 28.03.2012).
- EK 2010b**: 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. **EUROPÄISCHE KOMMISSION**. Brüssel (KOM(2010) 715 endgültig).
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_de.pdf, zuletzt aktualisiert am 09.12.2010
(zugegriffen am: 31.10.2011).
- EK 2010c**: Commission Staff Working Document-Impact Assessment Report. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - European Union Strategy for the Danube Region. **EUROPÄISCHE KOMMISSION** (SEC(2010) 1490 final).
- EK 2011a**: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels "Europäische territoriale Zusammenarbeit" aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). **EUROPÄISCHE KOMMISSION** (2011/0273 (COD)).
- EK 2011b**: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen Aktionsplan. Begleitendokument zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. **EUROPÄISCHE KOMMISSION** (SEK(2010) 1489 endgültig).
- EP 2010a**: Europäische Strategie für den Donaauraum. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Januar 2010 zu einer europäischen Strategie für den Donaauraum. **EUROPÄISCHES PARLAMENT** (P7_TA(2010)0008).

- EP 2010b:** Europäische Strategie für den Donaauraum. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21. Januar 2010 zu einer europäischen Strategie für den Donaauraum. **EUROPÄISCHES PARLAMENT** (P7_TA(2010)0008).
- EP 2011:** Working Document on Pilot Projects and Preparatory Actions in Budget 2012. Unter Mitarbeit von Francesca Balzani und Sidonia Elżbieta Jędrzejewska. Hg. v. Committee on Budgets. **EUROPÄISCHES PARLAMENT-COMMITEE ON BUDGETS**.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201104/20110404ATT16942/20110404ATT16942EN.pdf>, zuletzt aktualisiert am 15.02.2011 (zugegriffen am: 31.03.2012).
- ER 2009a:** Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates am 18./19.06.2009. **RAT DER EUROPÄISCHEN UNION**. Brüssel (11225/2/09 REV 2).
- ER 2009b:** Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates am 29./30.09.2009. Hg. v. Rat der Europäischen Union. **EUROPÄISCHER RAT**. Brüssel (15265/1/09 REV 1).
- ER 2011a:** European Council 23/24 June 2011 Conclusions. **EUROPÄISCHER RAT**.
- ER 2011b:** Europäischer Rat 23./24. Juni 2011- Schlussfolgerungen. Die Delegationen erhalten anbei die überarbeitete Fassung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Tagung vom 23./24. Juni 2011). Unter Mitarbeit von Generalsekretariat des Rates. **EUROPÄISCHER RAT** (EUCO 23/1/11 REV 1;).
- EU 2005:** The Territorial State and Perspectives of the European Union. Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions. A Background Document for the Territorial Agenda for the European Union. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union.pdf>, zuletzt aktualisiert am 10.05.2007 (zugegriffen am: 23.02.2012).
- EU 2010:** Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. AbiEG C83. Brüssel (Amtsblatt der Europäischen Union - Mitteilungen und Bekanntmachungen C83).
- EU 2011:** Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development. **EUROPÄISCHE UNION**.
- FALUDI, Andreas 2009:** Territorial Cohesion under the Looking Glass ... Draft. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf, zuletzt aktualisiert am 28.05.2009 (zugegriffen am: 10.02.2012).
- FALUDI, Andreas 2010a:** Cohesion, coherence, cooperation. European spatial planning coming of age? 1. publ. London: Routledge.
- FALUDI, Andreas 2010b:** Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning. In: *disP-The Planning Review* 46 (182), S. 14-24.
- FALUDI, Andreas 2010c:** Territorial Cohesion Post-2013: To Whomsoever it may concern. In: Peter Ache und Mervi Ilmonen (Hg.): *Space is Luxury*. Selected Proceedings. 24th AESOP Annual Conference 2010. Aalto University, Center

for Urban and Regional Studies Publications. Helsinki.
<http://lib.tkk.fi/Reports/2010/isbn9789526031309.pdf>.

- FALUDI**, Andreas; **SALET**, Willem (Hg.) **2000**: The Revival of Strategic Spatial Planning. Proceedings of the Colloquium: Amsterdam, 25.-26. February 1999. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences.
- FRIEDMANN**, John **1995**: Where we stand: a decade of world city research. In: Paul L. Knox und Peter James Taylor (Hg.): World cities in a world-system. New York: Cambridge University, S. 21–47.
- FRIEDMANN**, John **2004**: Strategic spatial planning and the longer range. In: *Planning Theory & Practice* 5 (1), S. 49–67.
- FRIEDMANN**, John **2005**: Planning Cultures in Transition. In: Bishwarupa Sanyal (Hg.): Comparative planning cultures. New York: Routledge, S. 29–44.
- FÜRST**, Dietrich **2006**: The role of experimental regionalism in rescaling the German state. In: *European Planning Studies* 14 (7), S. 923–938.
- FÜRST**, Dietrich **2007**: Regional Governance. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 353–365.
- GIDDENS**, Anthony **1985**: A Contemporary Critique of Historical Materialism: The nation-state and violence: University of California Press.
- GLÄSER**, Jochen; **LAUDEL**, Grit **2010**: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.
- GOODWIN**, Mark; **JONES**, Martin; **JONES**, Rhys **2005**: Devolution, constitutional change and economic development: Explaining and understanding the new institutional geographies of the British state. In: *Regional Studies* 39 (4), S. 421–436.
- GÖRMAR**, Wilfried **2010**: Makroregionale Strategien: eine neue Dimension europäischer Zusammenarbeit. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 8.2010, S. 577–589.
- GUALINI**, Enrico **2004**: Regionalization as 'experimental regionalism': the rescaling of territorial policy-making in Germany. In: *International Journal of Urban & Regional Research* 28 (2), S. 329–353.
- HALBMAYER**, Ernst; **SALAT**, Jana **2011**: Qualitative - Formen der Transkription von qualitativen Interviews.
<http://www.univie.ac.at/ksa/elearning/cp/qualitative/qualitative-48.html>,
zuletzt aktualisiert am 31.01.2011
(zugegriffen am: 23.03.2012).
- HARVEY**, David **1969**: Explanation in geography. London: Edward Arnold.
- HARVEY**, David **1982**: The limits of capital. Chicago: The University of Chicago Press.
- HARVEY**, David **1985a**: The Geopolitics of Capitalism. In: Derek Gregory und John Urry (Hg.): Social relations and spatial structures. London: Macmillan, S. 129–163.
- HARVEY**, David **1985b**: The urbanization of capital. Oxford: Blackwell.
- HARVEY**, David **1990**: Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination. In: *Annals of the Association of American Geographers* (80), S. 418–434.

- HAUGHTON**, Graham; **ALLMENDINGER**, Phil; **COUNSELL**, David; **VIGAR**, Geoff **2010**: The new spatial planning. Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries. London; New York: Routledge.
- HAUGHTON**, Graham; **COUNSELL**, David; **ALLMENDINGER**, Phil; **VIGAR**, Geoff **2007**: Project paper 13: Final report to ESRC. Integrated spatial planning, multi-level governance and state rescaling. <http://www2.hull.ac.uk/science/pdf/geogESRCreport1.pdf>, zuletzt aktualisiert am 13.12.2007 (zugegriffen am: 18.11.2011).
- HEALEY**, Patsy **1997**: Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. Houndsmills, England: Macmillan.
- HEALEY**, Patsy **2006**: Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. 2. Aufl. Basingstoke, Hampshire ;, New York: Palgrave Macmillan.
- HOLLSTEIN**, Betina; **STRAUSS**, Florian **2006**: Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- HOOGHE**, Liesbet **1996**: Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance. Oxford; New York: Oxford University Press.
- HOOGHE**, Liesbet; **MARKS**, Gary **2003**: Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: *Am. Pol. Sci. Rev.* 97 (02).
- HUBER**, Peter **1998**: Städtekooperation im Donauraum. Hg. v. Institut für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM). Wien (Studien des Instituts für den Donauraum und Mitteleuropa).
- ICPDR 2008**: DonauBox - Der Donauraum. Vom Wasser geprägt. **INTERNATIONALE KOMMISSION ZUM SCHUTZ DER DONAU**. http://www.danubebox.org/files/dbox/download/DonauBox_Kapitel5.pdf, zuletzt aktualisiert am 10.04.2008 (zugegriffen am: 08.02.2012).
- IDM 2011a**: "Helden" der Vergangenheit. Die Verhaftung des bosnisch-serbischen Generals Ratko Mladić. In: *INFO Europa - Informationen über den Donauraum und Mitteleuropa* (03), S. 9.
- IDM 2011b**: Kroatiens Endspurt in Richtung EU. Erweiterung im Jahr 2013 in Sicht. In: *INFO Europa - Informationen über den Donauraum und Mitteleuropa* (03), S. 5.
- IMP-HSG 2011**: Rationalitäten. **INSTITUT FÜR SYSTEMISCHES MANAGEMENT UND PUBLIC GOVERNANCE**. Sankt Gallen (01).
- INTERACT POINT VIENNA 2011**: Kick-off meeting for the Danube Region Strategy Labgroup- Working paper No. 1. How the Labgroup can concretely support the Strategy implementation. Wien.
- INTERACT POINT TURKU 2011**: Task Force on roles and responsibilities of the key stakeholders and the development of the Flagship Project concept of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. 2nd Annual Forum on the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Gdansk, 25.10.2011.
- J. ROBERT; THOMAS**, Stumm; **J.M.**, Vet de; **C.J. REINCKE; M. HOLLANDERS; MANUEL ANTONIO FIGUEIREDO 2001**: Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-Co-ordination. Study carried out at the request of the Directorate-General "Regional Policy", European Commission, ERDF Contract 99.00.27.156. **AGENCE EUROPÉENNE "TERRITORIES AND SYNERGIES" (STRASBOURG) (COORDINATION); EURE-CONSULT S.A. (LUXEMBOURG); NEDERLANDS ECONOMISCH INSTITUUT NEI (ROTTERDAM); QUATERNAIRE PORTUGAL (OPORTO)**.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial_en.pdf
(zugegriffen am: 02.08.2011).

- JANSEN**, Dorothea **2006**: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3., überarb. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- JANSEN**, Dorothea; **WALD**, Anderas **2007**: Netzwerktheorien. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 188–199.
- JESSOP**, Bob **1994**: Post-Fordism and the state. In: Ash Amin (Hg.): Post-Fordism. A reader. Oxford ;, Cambridge, Mass: Blackwell, S. 251–279.
- JESSOP**, Bob **2001**: Institutional re(turns) and the strategic - relational approach. In: *Environ. Plann. A* 33 (7), S. 1213–1235.
- JESSOP**, Bob **2004**: Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. In: Ian Bache und Matthew V. Flinders (Hg.): Multi-level governance. Oxford; New York: Oxford University Press, S. 49–74.
- JONES**, Martin **2001**: The rise of the regional state in economic governance: 'partnerships for prosperity' or new scales of state power? In: *Environment and Planning A* 33 (7), S. 1185–1211.
- KARAPCHANSKI**, Strahil V. **2011**: Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Donaustrategie- Bestandsaufnahme und Herausforderung. In: Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin (2)), S. 105–113.
- KARL**, Helmut **2006**: Der Beitrag der nationalen und europäischen Strukturpolitik zum Abbau regionaler Disparitäten. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2006 (9), S. 485–493.
- KEATING**, Michael **1998**: Is there a regional level of government in Europe? In: Patrick Le Galès und Christian Lequesne (Hg.): Regions in Europe. London; New York: Routledge, S. 11–29.
- KERSTEN**, Jens **2010**: Europäische Raumentwicklung nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. In: *Umwelt- und Planungsrecht* (6), S. 201–208.
- KILPER**, Heiderose **1999**: Die Internationale Bauausstellung Emscher Park. Eine Studie zur Steuerungsproblematik komplexer Erneuerungsprozesse in einer alten Industrieregion. Opladen: Leske + Budrich.
- KLEGER**, Heinz **2009**: Region-Nation-Europa. Eine politiktheoretische Zwischenbilanz nach 50 Bänden. Potsdam: Univ.-Verl.
- KNIELING**, Jörg; **OTHENGRAFEN**, Frank **2009a**: En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In: Jörg Knieling und Frank Othengrafen (Hg.): Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning. Farnham, England; Burlington, VT: Ashgate Pub. Company, S. 39–64.
- KNIELING**, Jörg; **OTHENGRAFEN**, Frank (Hg.) **2009b**: Planning cultures in Europe. Decoding cultural phenomena in urban and regional planning. Farnham, England; Burlington, VT: Ashgate Pub. Company.

- KODRIC**, Mojca **2011**: The EU Strategy for the Danube Region: What Potential Contribution to Regional Stability and Co-operation=. **UNITED NATIONS UNIVERSITY- COMPARATIVE REGIONAL INTEGRATION STUDIES; COLLEGE OF EUROPE** (Bruges Regional Integration & Global Governance Papers, 4/2011).
- KOHLER-KOCH**, Beate **1999**: The Evolution and transformation of European Governance. In: Beate Kohler-Koch und Rainer Eising (Hg.): The transformation of governance in the European Union. London; New York: Routledge, S. 14–35.
- KOHLER-KOCH**, Beate **2007**: DFG Schwerpunktprogramm 1023- Regieren in der Europäischen Union. Abschlussbericht. Mannheim. http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/papers/DFG_Schwerpunktprogramm_1023_Regieren_in_der_EU_Abschlussbericht.pdf, zuletzt aktualisiert am 12.06.2007 (zugegriffen am: 08.11.2011).
- KUHN**, Hermann **2010**: Discussion Paper of the Commission for Territorial Cohesion Policy on "A strategy for the North Sea-Channel area". 3rd Commission meeting. **COMMITTEE OF THE REGIONS**. Brüssel (COTER-V-006).
- KUNZMANN**, Klaus R. **1998**: Planning for spatial equity in Europe. In: *International Planning Studies* 3 (1), S. 101–120.
- KURNOL**, Jens **2005**: Strategische Raumentwicklung in Europa. Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2005 (11/12), S. 701–708.
- LAMMERS**, Konrad **2006**: Brauchen wir eine regionale Strukturpolitik? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2006 (9).
- LARCHER**, Manuela **2010**: Zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring. Überlegungen zu einer QDA-Software unterstützten Anwendung. Diskussionspapier DP-46-2010. **UNIVERSITÄT FÜR BODENKULTUR, DEPARTMENT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN, INSTITUT FÜR NACHHALTIGE WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG**. Wien. http://www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/DP-46-2010.pdf, zuletzt aktualisiert am 26.01.2010 (zugegriffen am: 24.08.2011).
- LE GALÈS**, Patrick; **LEQUESNE**, Christian (Hg.) **1998**: Regions in Europe. London; New York: Routledge.
- MACLEOD**, Gordon **2001**: Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes. In: *Environment and Planning A* 33 (7), S. 1145–1167.
- MACLEOD**, Gordon; **JONES**, Martin **2009**: Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'? In: Andy Pike (Hg.): Whither regional studies? London: Routledge, S. 35–48.
- MARKS**, Gary; **HOOGHE**, Liesbeth **1996**: European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34 (3), S. 341.
- MARTENS**, Karel **2007**: Actors in a Fuzzy Governance Environment. In: Gert de Roo und Geoff Porter (Hg.): Fuzzy planning. The role of actors in a fuzzy governance environment. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, S. 43–67.
- MASSEY**, Doreen **2005**: For space. London: SAGE.
- MAYNTZ**, Renate; **SCHARPF**, Fritz W. **1995**: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: R. Mayntz und F.W Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung: Campus, S. 39–72.

- MAYRHOFER PETRA 2009:** Der geographische Verlauf des Eisernen Vorhanges. Bildanalysetext zur Abbildung 1 der Ikone „Eiserner Vorhang“ (Online-Modul Europäisches Politisches Bildgedächtnis. Ikonen und Ikonographien des 20. Jahrhunderts). www.demokratiezentrum.org/themen/europa/europaeisches-bildgedaechtnis/eiserner-vorhang/abb1-der-geographische-verlauf-des-eisernen-vorhangs.html (zugegriffen am: 05.03.2012).
- MAYRING, Philipp 2010:** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11. Aufl. Weinheim: Beltz.
- MEENTEMEYER, Vernon 1989:** Geographical perspectives of space, time, and scale. In: *Landscape Ecology* 3 (3-4), S. 163–173.
- MEUSER, Michael; NAGEL, Ulrike 2009:** Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In: Alexander Bogner (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften., S. 35–60.
- NORDSEEKOMMISSION:** North Sea Region 2020 Strategy document. <http://www.northsea.org/the-news/234-north-sea-region-2020-draft-document.html> (zugegriffen am: 28.02.2012).
- NORDSEEKOMMISSION 2011:** North Sea Region 2020. How can the North Sea Region contribute to the Europe 202 strategy? http://www.northsea.org/component/docman/doc_download/710-north-sea-region-2020-strategy.html, zuletzt aktualisiert am 23.11.2011 (zugegriffen am: 28.02.2012).
- NUGENT, Neill 2006:** The government and politics of the European Union. 6th ed. [rev. and updated]. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- PFOHL, Hans-Christian; BRAUN, Günther E.; PFOHL/BRAUN 1981:** Entscheidungstheorie. Normative und deskriptive Grundlagen des Entscheidens. Landsberg am Lech: Verl. Moderne Industrie (Mi-Studienbibliothek Betriebswirtschaft, 8).
- PHILBRICK, Allen K. 1957:** Areal Functional Organization In Regional Geography. In: *Papers in Regional Science* 3 (1), S. 87–98.
- POSSELT, Bernd 2011:** Rhein und Donau. Lebensadern der Europäischen Einigung. In: Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.): Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin (2)), S. 9–15.
- PÜTZ, Marco 2004:** Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München: oekom-Verl.
- RAAB, Jörg 2010:** Netzwerke und Netzwerkanalyse in der Organisationsforschung. In: Christian Stegbauer und Roger Häussling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden, S. 575–586.
- REEVES, D. 2005:** Planning for diversity: policy and planning in a world of difference: Routledge.
- RHODES, R. A. W. 1997:** Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham; Philadelphia: Open University Press.

- RITTER**, Ernst-Hasso **2009**: Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold: Rohn.
- RITTER**, Ernst-Hasso; **FÜRST**, Dietrich **2009**: Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold: Rhon.
- ROGALL**, Holger **2007**: Akteure der Nachhaltigkeit: warum es so langsam vorangeht. <http://www.umweltethik.at/download.php?id=308>, zuletzt aktualisiert am 31.01.2007 (zugegriffen am: 02.12.2011).
- ROGALL**, Holger **2009**: Nachhaltige Ökonomie. Ökonomische Theorie und Praxis einer nachhaltigen Entwicklung. Marburg: Metropolis-Verlag
- ROO**, Gert de; **PORTER**, Geoff (Hg.) **2007**: Fuzzy planning. The role of actors in a fuzzy governance environment. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate.
- SÄCK-DA SILVA**, Sabine **2009**: MitWirkung - Zukunft gestalten. Prozessmanagement in der räumlichen Planung. **UNIVERSITÄT KASSEL**. http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=994832877&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=994832877.pdf, zuletzt aktualisiert am 04.03.2009 (zugegriffen am: 02.12.2011).
- SALINES**, Marion **2010**: Success Factors of Macro-Regional Cooperation. The Example of the Baltic Sea Region. **COLLEGE OF EUROPE-EUROPEAN POLITICAL AND ADMINISTRATIVE STUDIES** (Bruges Political Research Papers), zuletzt aktualisiert am 18.03.2010 (zugegriffen am: 23.04.2012).
- SAMECKI**, Pawel (Commissioner) **2009**: Macro-regional strategies in the European Union. A Discussion Paper presented in Stockholm on the 18th of September 2009. Brüssel.
- SANYAL**, Bishwarupa (Hg.) **2005**: Comparative planning cultures. New York: Routledge.
- SASSEN**, Saskia **2001**: The global city. New York, London, Tokyo. 2. Aufl. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- SCHERER**, Ronald **2011**: Wie unterschiedliche Rationalitäten regionale Entwicklungen blockieren. In: Rationalitäten. Institut für Systemisches Management und Public Governance. Sankt Gallen (01), S. 14–17.
- SCHLÖSSER**, Hans Jürgen **2007**: Akteure der Wirtschaftspolitik. In: *Informationen zur politischen Bildung* (294).
- SCHMITT**, Peter **16. und 2011**: 'Reframing' of transnational spaces through 'macro-regional' strategies. the case of the EU Strategy for the Baltic Sea Region (EUSBSR). ARL Kongress 2011. **NORDREGIO; NORDIC CENTRE FOR SPATIAL DEVELOPMENT**. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Bremen, 16. und 17.06.2011. http://www.arl-net.de/system/files/wp11_schmitt_peter.pdf (zugegriffen am: 20.02.2012).
- SCHNEIDEWIND**, Peter **2011**: Makro-regionale Strategien: EU Kraftakt mit Phantasie. In: *RAUM- Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik* (82), S. 46–49.
- SCHUBERT**, Herbert **2008**: Netzwerkmanagement. Koordination von professionellen Vernetzungen : Grundlagen und Praxisbeispiele. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHYMIK**, Carsten **2011**: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum. **STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK (SWP)-**

DEUTSCHES INSTITUT FÜR INTERNATIONALE POLITIK UND SICHERHEIT. Berlin (SWP-Studien 2011/S 01). http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/allgemein/2011-01_SWP_Studie_Schmyk_Modellversuch_Makroregion.pdf, zuletzt aktualisiert am 17.01.2011 (zugegriffen am: 10.08.2011).

- SETZEN, Florian H. 2011:** Der Kommissionsentwurf zur Donaunraumstrategie der Europäischen Union in der Analyse. In: Eckart D. Stratenschulte und Florian H. Setzen (Hg.): *Der europäische Fluss: Die Donau und ihre Regionen als Strategieraum*. Berlin: BWV Berliner Wiss.-Verl (Europa-Analysen- Schriften der Europäischen Akademie Berlin, 2), S. 53–76.
- SIMONER, Markus; VORDERWINKLER, Reinhard 2011:** Impulsreferat zum Prioritätsbereiche Wasserstraße Donau. EUSDR - Neue Impulse für Österreich. **VIADONAU, BMVIT (AT), MINISTERIUM TRANSPORT UND INFRASTRUKTUR** . Bundeskanzleramt und Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (AT). Festsaal der Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 04.07.2011. http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSDR/Events_AT/EUSDR_OE_Auftakt_Juli_2011_PA1a_Simoner_Vorderwinkler.pdf (zugegriffen am: 01.03.2012).
- STEAD, Dominic 2011:** Policy & Planning Brief. In: *Planning Theory & Practice* 12 (1), S. 163–167.
- STEGBAUER, Christian 2008:** Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie. Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- STEGBAUER, Christian; HÄUSSLING, Roger (Hg.) 2010:** Handbuch Netzwerkforschung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- STOCCHIERO, Andrea 2010:** Macro-Regions of Europe. Old Wine in a New Bottle? Background Paper. **CENTRO STUDI DIE POLITICA INTERNAZIONALE**. Roma. http://www.medgov.net/site/files/download/old_wine_in%20_new_bottle.pdf, zuletzt aktualisiert am 06.04.2010 (zugegriffen am: 20.02.2012).
- TAYLOR, Peter J. 1994:** The state as container: territoriality in the modern world-system. In: *Progress in Human Geography* 18 (2), S. 151–162.
- TAYLOR, Peter J. 1995:** Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality. In: *Progress in Human Geography* 19 (1), S. 1–15.
- TROJA, Markus 1998:** Umweltpolitik und moderne Ökonomik. Der Beitrag der neuen politischen Ökonomie und der neuen Institutionenökonomie zur Erklärung umweltpolitischer Entscheidungsprozesse. Münster: Lit.
- VIA DONAU 08.09.2011:** Strategie der Europäischen Union für den Donaunraum. Schwerpunktbereich 1a - "Verbesserung der Mobilität und Multimodalität: Binnenwasserstraßen". Wien. Simoner, Markus, Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH, Donau-City-Straße 1, 1220 Wien.
- WALD, Anderas; JANSEN, Dorothea 2007:** Netzwerke. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 93–105.

- WEIGL, Andreas 2010:** Wien und der Donaauraum- Ein wirtschaftshistorischer Überblick. In: *Perspektiven- der Aufbau* (5/6), S. 38–49.
- WERLE, Raymund 2007:** Pfadabhängigkeit. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 119–131. <http://www.springerlink.com/content/u795926107p16017/fulltext.pdf>.
- WESTERMANN, Ralph 2007:** Die Nachhaltigkeit transnationaler EU-Raumentwicklungspolitik: eine Mehrebenenevaluation unter besonderer Berücksichtigung der strukturpolitischen Förderprogramme INTERREG IIC und IIIB für die Ostseeregion. 1. Aufl. Lohmar[u.a.]: Eul (Reihe: *Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftsgeschichte*, 14).
- WIECHMANN, Thorsten 2008:** Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund: Rohn.
- WIECHMANN, Thorsten 2010:** Konvergente Entwicklungen auf dem Weg zu einer europäischen Planungskultur. Deutsch-Schweizerische Kooperation "Planungssysteme / Planungskulturen". **TU DRESDEN**. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Frankfurt am Main, 18.01.2010. <http://www.arl-net.de/system/files/wiechmann.pdf> (zugegriffen am: 13.02.2012).
- WIECHMANN, Thorsten; HUTTER, Gérard 2008:** Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Alexander Hamedinger, Oliver Frey, Jens S. Dangschat und Andrea Breidfuss (Hg.): *Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 102–121.
- ZUSER, David (Zuser, David) 2010:** Kooperationsraum "Donau". Initiativen, Projekte und Institutionen im Donaauraum. Hg. v. Institut für den Donaauraum und Mitteleuropa (IDM). **INSTITUT FÜR DEN DONAURAUM UND MITTELEUROPA (IDM)**. Wien (Studien des Instituts für den Donaauraum und Mitteleuropa, 1).

Internetseiten

- WEBSITE CIPRA:** Makroregion Alpenraum? <http://www.cipra.org/de/alpmedia/news-de/4473/> (zugegriffen am: 28.02.2012).
- WEBSITE DANUBE RIVER:** Danube Tourist Commission- Willkommen in den Donauländern! <http://www.danube-river.org/de/donaulaender> (zugegriffen am: 05.02.2012).
- WEBSITE DANUBE RIVER:** Die Donau. <http://www.danube-river.org/de/donau-karte> (zugegriffen am: 07.02.2011).
- WEBSITE DANUBEPARKS:** DANUBEPARKS - Network of Protected Areas. <http://www.danubeparks.org/?story=1> (zugegriffen am: 01.05.2012).
- WEBSITE DANUBEPARKS:** DANUBEPARKS - Network of Protected Areas. <http://www.danubeparks.org/?story=2> (zugegriffen am: 01.05.2012).
- WEBSITE DANUBE-REGION:** One Strategy - 11 Priorities : EU Strategy for the Danube Region : GroupSpaces. Hg. v. INTERact Point Vienna. <http://www.danube-region.eu/pages/priorities> (zugegriffen am: 27.03.2012).

- WEBSITE DANUBE-REGION:** Visual identity: EU Strategy for the Danube Region : GroupSpaces. <http://www.danube-region.eu/pages/visual-identity> (zugegriffen am: 04.04.2012).
- WEBSITE DANUBE STRATEGY 2011:** Danube Strategy - National Coordinators. http://www.danubestrategy.eu/uploads/media/National_Coordinators_for_EU_SDR.pdf, zuletzt aktualisiert am 17.08.2011 (zugegriffen am: 02.04.2012).
- WEBSITE DONAUKOMMISSION:** Übersichtskarte Donau. <http://www.danubecommission.org/uploads/images/Duna-2009-1-1-000-000-2500-.jpg> (zugegriffen am: 26.04.2012).
- WEBSITE EC:** ETZ-Programm Alpenraum. Kohäsionspolitik 2007-2013. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/alpine_space_en.htm (zugegriffen am: 05.03.2012).
- WEBSITE EC:** ETZ-Programm Südosteuropa. Kohäsionspolitik 2007-2013. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/south_east_europe_en.htm (zugegriffen am: 05.03.2012).
- WEBSITE EC:** ETZ-Programm Zentraleuropa. Kohäsionspolitik 2007-2013. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/central_europe_en.htm.
- WEBSITE EC:** EU Strategy for the Danube Region - Documents - EU Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/documents_en.cfm (zugegriffen am: 28.03.2012).
- WEBSITE EC:** EU Strategy for the Danube Region - Events - EU Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/danube/events_en.cfm (zugegriffen am: 28.03.2012).
- WEBSITE EC 2011:** Regional Policy Inforegio - Consultation. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/danube/contrib_en.htm, zuletzt aktualisiert am 05.09.2011 (zugegriffen am: 29.03.2012).
- WEBSITE EU:** Bestimmungen und Instrumente der Regionalpolitik. Hg. v. Europäische Union. http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/index_de.htm (zugegriffen am: 11.02.2012).
- WEBSITE EU 2010:** EUROPA - Länder. http://europa.eu/about-eu/countries/index_de.htm, zuletzt aktualisiert am 07.02.2012 (zugegriffen am: 08.02.2012).
- WEBSITE EU JARGON:** Non-Paper. Hg. v. Paul Adamson. **ENCOMPASS PUBLICATIONS S.A.** <http://esharp.eu/jargon/non-paper/> (zugegriffen am: 28.03.2012).
- WEBSITE EU2011.HU:** Danube Strategy: a Symbol of Central Europe. <http://www.eu2011.hu/news/danube-strategy-symbol-central-europe> (zugegriffen am: 02.04.2012).
- WEBSITE EU2011.HU:** eu2011.hu - The Danube Region Strategy. Objective. Hg. v. Department for EU Presidency Communications of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary. <http://www.eu2011.hu/danube-region->

strategy-drs
(zugegriffen am: 27.03.2012).

WEBSITE EUROSTAT 2011: BIP pro Kopf in KKS.
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tec00114&plugin=1>
(zugegriffen am: 05.03.2012).

WEBSITE FRIESECKE: Akteure im Stadtumbauprozess. <http://www.stadtumbau-im-konsens.de/akteure4.cfm>
(zugegriffen am: 01.12.2011).

WEBSITE IEG 2011: IEG-MAPS. **INSTITUT FÜR EUROPÄISCHE GESCHICHTE.** Mainz.
<http://www.iegmaps.de/>, zuletzt aktualisiert am 01.01.2011
(zugegriffen am: 21.03.2012).

WEBSITE INFOREGIO: Inforegio - Newsletter - Eu Strategy for the Baltic Sea Region.
EUROPÄISCHE KOMMISSION - GD REGIO. Brüssel.
http://inforegiodoc.eu/maillinglist/faces/newsletter/preview_newsletter.jsp?id=221
(zugegriffen am: 02.04.2012).

WEBSITE NORDSEE REGION: North Sea Region 2020.
<http://www.northsea.org/north-sea-strategy.html>
(zugegriffen am: 28.02.2012).

WEBSITE ÖROK 2011: EU Strategy for the Danube Region. Priority Area Steering Groups- Contact details of members.
http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/2.Reiter-Raum_u._Region/4.Europ-Raumentwicklung/Makroregionen/EUSDR/Docs/Steering_Groups_Members_2011_07_15.pdf, zuletzt aktualisiert am 20.07.2011
(zugegriffen am: 02.04.2012).

WEBSITE STABILITY PACT: Stability Pact: Danube Co-operation Process.
<http://www.stabilitypact.org/wt2/DCP.asp>
(zugegriffen am: 08.02.2012).

WEBSITE TU KAISERSLAUTERN: Soft Spaces. Unter Mitarbeit von Karina M. Pallagst.
TU KAISERSLAUTERN. <http://www.uni-kl.de/wcms/8874.html?L=1>
(zugegriffen am: 22.10.2011).

WEBSITE VISEGRAD GROUP 2006: The Visegrad Group: the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia | About the Visegrad Group. **(C) 2006-2010, INTERNATIONAL VISEGRAD FUND.** <http://www.visegradgroup.eu/about>, zuletzt aktualisiert am 15.08.2006
(zugegriffen am: 08.02.2012).

WEBSITE WBC: Initiative to Form Adriatic-Ionian "Macroregion" Launched. **COORDINATION OF RESEARCH POLICIES WITH THE WESTERN-BALKAN COUNTRIES.**
<http://wbc-inco.net/object/news/95331.html>
(zugegriffen am: 28.02.2012).

WEBSITE WISSENSCHAFT ONLINE: Lexikon der Geographie. Akteursnetzwerktheorie.
<http://www.wissenschaft-online.de/abo/lexikon/geogr/222>.

WEBSITE EC 2007: Europäische Kommission - Erweiterung - Länder - Erweiterung.
http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_de.htm, zuletzt aktualisiert am 31.01.2012
(zugegriffen am: 08.02.2012).

WEBSITE FORSCHUNGSSTIFTUNG HH: Soft Spaces, Spatial Planning and Territorial Management in Europe (Soft Spaces). Anschubfinanzierung für ein europäisches Verbundprojekt.

ANHANG

	Seite
ANHANG 1: STECKBRIEFE DER LÄNDER IN DER DONAURAUMSTRATEGIE	II
ANHANG 2: PROGRAMMRÄUME DER EUROPÄISCHEN TERRITORIALEN ZUSAMMENARBEIT IM DONAURAUM UND ÜBERSICHT ÜBER BEITRITTS- UND KANDIDATENLÄNDER.....	IV
ANHANG 3: LISTE VON WICHTIGEN STAATENÜBERGREIFENDEN KOOPERATIONEN IM DONAURAUM	V
ANHANG 4: SÄULEN UND PRIORITÄTSBEREICHE IN DER EUSBSR UND EUDRS	VI
ANHANG 5: ANONYMISIERTE LISTE DER INTERVIEWPARTNER NACH ROLLE IN DER STRATEGIE	VIII
ANHANG 6: ANONYMISIERTE LISTE DER INTERVIEWPARTNER NACH AKTEURSGRUPPEN UND HANDLUNGSLOGIK	IX
ANHANG 7: KATEGORIEN IN DER QUALITATIVEN INHALTSANALYSE	X
ANHANG 8: QUALITATIVE INHALTSANALYSE DER MEHRWERTE UND HERAUSFORDERUNGEN	XII
ANHANG 8.1: MEHRWERT, CHANCEN, POTENZIALE.....	XIII
ANHANG 8.2: GENERELLE HERAUSFORDERUNGEN VON KOOPERATIONEN IM DONAURAUM	XXI
ANHANG 8.3: HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE MAKROREGIONALE KOOPERATION.....	XXV
ANHANG 8.4: HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE AKTEURE IN DER STRATEGIE	XXXV

Anhang 1: Steckbriefe der Länder in der Donaunraumstrategie

EU-Länder

Deutschland Gründungsmitglied: 1952

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Bayern-Österreich, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Sachsen-Tschechien, Deutschland-Tschechien,

Transnationale Zusammenarbeit: Alpenraumprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Österreich: EU Beitritt: 1995

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Bayern-Österreich, Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein, Italien-Österreich, Österreich-Tschechische Republik, Österreich-Slowakei, Österreich-Ungarn, Slowenien-Österreich,

Transnationale Zusammenarbeit: Alpenraumprogramm, Südosteuropaprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Ungarn: EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Ungarn-Slowakei, Ungarn-Rumänien, Österreich-Ungarn, Ungarn-Slowenien, Ungarn-Kroatien (IPA), Ungarn-Serbien (IPA)

Transnationale Zusammenarbeit: Südosteuropaprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Tschechien EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Polen-Tschechien, Sachsen-Tschechien, Österreich-Tschechien, Slowakei-Tschechien, Deutschland-Tschechien

Transnationale Zusammenarbeit: Südosteuropaprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Slowakei EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Slowakei-Tschechien, Ungarn-Slowakei, Slowakei-Österreich, Polen-Slowakei,

Transnationale Zusammenarbeit: Südosteuropaprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Slowenien EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Slowenien-Ungarn, Slowenien-Österreich, Slowenien-Italien, Slowenien-Kroatien (IPA)

Transnationale Zusammenarbeit: Alpenraumprogramm, Südosteuropaprogramm, Zentraleuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit und Netzwerk Programme: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Bulgarien EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Rumänien-Bulgarien, Griechenland-Bulgarien, Serbien-Bulgarien (IPA)

Transnationale Zusammenarbeit: Südosteuropaprogramm,

Interregionale Zusammenarbeit: ESPON; URBACT II; INTERACT II

Rumänien EU Beitritt: 2004

Finanzierungsmittel durch Programme:

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit: Rumänien-Bulgarien, Ungarn-Rumänien, Rumänien-Serbien (IPA)

Transnationale Zusammenarbeit: Südosteuropaprogramm

Interregionale Zusammenarbeit: ESPON; URBACT II; INTERACT II

EU-Beitrittskandidaten

In Anhang 2 Abbildung 29 grün dargestellt

Kroatien

Beziehungen zur EU: Beitritt: vorgesehen für Juli 2013, Beitrittspartnerschaft 2008
Finanzierungsmittel: Instrument für Heranführungshilfe (IPA) - Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen, Entwicklung des ländlichen Raumes
Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
Programm: Südosteuropa, Ungarn-Kroatien (IPA), Slowenien-Kroatien (IPA)

Montenegro

Beziehungen zur EU: EU Partnerschaft 2007, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) 2007, Antrag auf EU-Beitritt 2008, EU Kandidatenland 2010
Finanzierungsmittel: Instrument für Heranführungshilfe (IPA) - Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Regionale Entwicklung (ab 2012), Entwicklung der Humanressourcen (ab 2012), Entwicklung des ländlichen Raumes (ab 2012)
Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
Programm: Südosteuropa

Drittstaaten

In Anhang 2 Abbildung 29 gelb dargestellt

Serbien

Beziehungen zur EU: EU Antrag auf EU Beitritt 2009, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) 2008, , EU Partnerschaft 2008, EU Potenzielles Kandidatenland 2003,
Finanzierungsmittel: Instrument für Heranführungshilfe (IPA) - Übergangshilfe und Aufbau von Institutionen; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen, Entwicklung des ländlichen Raumes
Programm: Südosteuropa, Serbien-Bulgarien (IPA), Ungarn-Serbien (IPA), Rumänien-Serbien (IPA),

Bosnien-Herzegowina

Beziehungen zur EU: EU Potenzielles Kandidatenland 2003, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) 2008, Antrag auf EU-Beitritt 2008, EU Partnerschaft 2008,
Finanzierungsmittel: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
Programm: Südosteuropa

Ukraine

Beziehungen zur EU: EU-Ukraine Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen im Gang 2009, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen 1998
Finanzierungsmittel: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
Programm: Ukraine

Moldau

Beziehungen zur EU: EU-Ukraine Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen im Gang 2010, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen 1998 mit Erneuerung 2008
Finanzierungsmittel: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)
Programm: Südosteuropa

(Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von: (WEBSITE EU 2010)

Anhang 2: Programmräume der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit im Donauraum und Übersicht über Beitritts- und Kandidatenländer

Abbildung 26: ETZ-Programm Zentraleuropa



Quelle: WEBSITE EC

Abbildung 27: ETZ-Programm Südosteuropa



Quelle: WEBSITE EC

Abbildung 28: ETZ-Programm Alpenraum



Quelle: WEBSITE EC

Abbildung 29: Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer zur EU-Erweiterung



Quelle: WEBSITE EC 2007

Anhang 3: Liste von wichtigen staatenübergreifenden Kooperationen im Donaauraum

- Danube Cooperation Process (DCP)
- Arbeitsgemeinschaft Donauländer (ARGE Donauländer)
- Zentraleuropäische Initiative (CEI)
- Europäische Konferenz der Donaustädte und -regionen
- Centrope
- Europäische territoriale Zusammenarbeit: Programm Südosteuropa, Alpenraumprogramm, Zentraleuropaprogramm
- Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria
- Southeast European Cooperative Initiative (SECI)
- Business Advisory Council for South Eastern Europe (BAC SEE)
- Vienna Economic Forum
- Danube Summit Conference and Exhibition
- Danube Real
- Central European Free Trade Agreement
- Central Danube Region Marketing and Development Implementation GmbH
- Business and Professional Women Danube Net
- "Die Donau" – Internationale Touristische Werbegemeinschaft
- actb und Donausalon
- Arbeitsgemeinschaft Deutsche Donau
- via Donau
- TINA Vienna – Transport Strategies GmbH
- Wiener Donaauraum Länden und Ufer Betriebs- und Entwicklungs- GmbH
- Korridor VII- Die Donau
- NAIADES
- Partnership for Improvement of Danube Infrastructure and Navigation (PIDIN)
- Internationale Kommission zum Schutz der Donau (IKSD/ ICPDR)
- Die Donau Box
- Danubeparks
- International Association for Danube Research
- Deutsches IHP/HWRP Nationalkomitee
- Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Donaueinzugsgebiet
- Donaurektorenkonferenz (DRC)
- Europäische Donauakademie
- International Scientific Forum „Danube- River of Cooperation“
- Young Citizens Danube Network
- Institut für den Donaauraum und Mitteleuropa (IDM)
- Südosteuropa- Gesellschaft
- Politische Stiftungen (z. B.: Deutschland: Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung)
- Osteuropa- Netzwerk
- Central European Cultural Institute
- Danube.EDU
- Center for Urban History of East Central Europe
- Donaukompetenzzentrum (DCC)
- Danube Floating Conference
- Danube Basin Civil Society Network
- Danube Civil Forum

Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von (ZUSER 2010); (KARAPCHANSKI 2011)

Anhang 4: Säulen und Prioritätsbereiche in der EUSBSR und EUDRS

Tabelle 7: Säulen und Prioritätsbereiche und in der EUSBSR	Koordinierendes Land	Aktion
Säule I: Nachhaltige Umwelt		
1. Reduzierung des Nährstoffeintrages in die Ostsee	Polen/Finnland	6
2. Schutz von Naturschutzgebieten und Biodiversität eingeschlossen Fischgründe	Deutschland	2
3. Reduzierung des Gebrauchs und der Auswirkungen der umweltschädlichen Substanzen	Schweden	4
4. Entwicklung zur Modellregion für saubere Schifffahrt	Dänemark	1
5. Anpassungsstrategien für den Klimawandel und Verminderung von Klimafolgen	Dänemark	3
Säule II: Wohlstand erhöhen		
6. Reduzierung der Marktbarrieren innerhalb der Ostseeregion	Estland	6
7. Ausschöpfen des vollen Potentials in Forschung und Innovation	Schweden/ Polen	2
8. Förderung der kleinen und mittleren Unternehmen sowie des Humankapitals	Dänemark/ Deutschland	8
9. Förderung der Nachhaltigkeit in Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Fischerei	Finnland, Litauen (für ländliche Entwicklung), Schweden für Fischerei	7
Säule III: Erreichbarkeit und Attraktivität erhöhen		
10. Verbesserung der Erreichbarkeit sowie der Effizienz und Sicherheit der Energiemärkte	Lettland/ Dänemark	3
11. Verbesserung der internen und externen Transportverbindungen	Litauen/ Schweden	5
12. Erhalt und Erhöhung der Attraktivität der Ostseeregion im Besonderen durch Bildung, Tourismus und Gesundheit	Deutschland, Mecklenburg-Vorpommern (Tourismus) Nördliche Dimension, Partnerschaft für öffentliche Gesundheitsbildung	8
Säule IV: Sicherheit		
13. Führende Region in maritimer Sicherheitspolitik und Gefahrenreduzierung	Finnland, Dänemark	4
14. Verbesserung der Reaktionsfähigkeit im Unglücksfall	Dänemark	2
15. Verringerung der Grenzkriminalität und der Folgen	Finnland, Litauen	1
Horizontale Aktionen	Europäische Kommission	13
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von (EC 2009)		

Tabelle 8: Säulen und Prioritätsbereiche in der EUDRS		Koordinierendes Land	Aktion
Säule I: Anbindung des Donaumaums			
1.	Verbesserung der Mobilität und der Multimodalität a) Binnenwasserstraßen b) Straßen-, Schienen- und Luftverbindungen	Österreich, Rumänien (a) Slowenien, Serbien (b)	10/7
2.	Förderung einer nachhaltigeren Energiegewinnung	Tschechische Republik, Ungarn	17
3.	Förderung von Kultur & Tourismus und von zwischenmenschlichen Kontakten	Bulgarien, Rumänien	14
Säule II: Umweltschutz im Donaumaum			
4.	Wiederherstellung und Erhaltung der Qualität der Gewässer	Slowakei, Ungarn	14
5.	Management von Umweltrisiken	Rumänien, Ungarn	8
6.	Erhaltung der biologischen Vielfalt, der Landschaften und der Qualität von Luft und Boden	Deutschland (Bayern)	16
Säule III: Aufbau von Wohlstand im Donaumaum			
7.	Entwicklung der Wissensgesellschaft durch Forschung, Bildung und Informationstechnologien	Serbien, Slowakei	8
8.	Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Bildung von Clustern	Deutschland (Baden- Württemberg), Kroatien	7
9.	Investitionen in Menschen und Bildung	Österreich, Moldau	8
Säule IV: Stärkung des Donaumaums			
10.	Verbesserung der institutionellen Kapazität und Zusammenarbeit	Österreich (Wien), Slowenien	8
11.	Zusammenarbeit zur Förderung der Sicherheit und zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität	Bulgarien, Deutschland	10
Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von (EK 2010b)			

Anhang 5: Anonymisierte Liste der Interviewpartner nach Rolle in der Strategie

Rolle in der Strategie	Datum	Datum und Interviewform
Beobachter 1, Projektträger 3	01.09.2011; 23.09.2011	Persönliches Gespräch
Beobachter 2	07.09.2011	Persönliches Gespräch
Berater 1	13.09.2011	Persönliches Gespräch
Berater 2 Beobachter 3	08.09.2011	Persönliches Gespräch
Berater 3	22.09.2011	Persönliches Gespräch
Berater 4	21.09.2011	Persönliches Gespräch
EU	17.10.2011	Telefonisches Gespräch
EU-Programm 1	03.08.2011; 22.09.2011	Persönliches Gespräch
EU-Programm 2	05.09.2011	Telefonisches Gespräch
Externer Beobachter 1	15.11.2011	Telefonisches Gespräch
Externer Beobachter 2	19.12.2011	Schriftliches Interview
Externer Beobachter 3	27.09.2011	Persönliches Gespräch
Externer Beobachter 4	10.08.2011	Persönliches Gespräch
Externer Beobachter 5	26.08.2011	Persönliches Gespräch
Externer Beobachter 6	26.08.2011	Persönliches Gespräch
Externer Beobachter 7 EU-Programm 3	07.11.2011	Telefonisches Gespräch
NCP 1	28.09.2011	Persönliches Gespräch
NCP 2	22.08.2011; 28.09.2011	Persönliches Gespräch
NCP 3	22.09.2011	Telefonisches Gespräch
PAC 1	24.08.2011	Telefonisches Gespräch
PAC 2	13.09.2011	Persönliches Gespräch
PAC 3	20.09.2011	Persönliches Gespräch
PAC 4	01.09.2011; 24.09.2011	Persönliches Gespräch
PAC 5	13.09.2011	Persönliches Gespräch
PAC 6	08.09.2011	Persönliches Gespräch
Projektträger 1	26.08.2011	Persönliches Gespräch
Projektträger 2	16.09.2011	Persönliches Gespräch

Anhang 6: Anonymisierte Liste der Interviewpartner nach Akteursgruppen und Handlungslogik

Akteursgruppe im nationalen bzw. internationalen Kontext, Organisationsform	Systemimmanente Logik und Handlungslogik
(Int.) Interessensgruppe 1	öffentlich, territorial/ sektoral; Politische Logik,
(Int.) Interessensgruppen 2	öffentlich, territorial; Politische Logik, Administrative Logik
(Int.) Verwaltungseinheit und Behörde (EU) 8	öffentlich, territorial; Administrative Logik; Politische Logik
Beratung 5	privat, territorial/ sektoral; Privatwirtschaftliche Logik
Beratung 1	privat, territorial/sektoral, Privatwirtschaftliche Logik
Beratung 2	öffentlich, territorial/ sektoral; Privatwirtschaftliche Logik
Beratung 4	öffentlich, territorial/ sektoral; Privatwirtschaftliche Logik
EU-Programm 1	öffentlich, territorial; Administrative Logik
EU-Programm 2	öffentlich, territorial Administrative Logik, Programmlogik
EU-Programm 3	öffentlich, territorial Administrative Logik, Programmlogik
EU-Programm 4	öffentlich, territorial Administrative Logik, Programmlogik
Politikträger 1	öffentlich, territorial, Politische Logik,
Politikträger 2	öffentlich, territorial Politische Logik
Politikträger 3 Wissenschaft 4	öffentlich, territorial, sektoral; Politische Logik Administrative Logik; Privatwirtschaftliche Logik
Privatwirtschaft 1	öffentlich/ sektoral; Privatwirtschaftliche Logik; Administrative Logik
Projektträger 1	öffentlich, sektoral Privatwirtschaftliche Logik, Projektlogik
Projektträger 2	öffentlich, sektoral Privatwirtschaftliche Logik, Projektlogik
Verwaltungseinheit und Behörde 1	öffentlich, territorial Administrative Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 2	öffentlich, territorial Administrative Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 3	öffentlich, territorial Administrative Logik; Politische Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 4	öffentlich, territorial/ sektoral; Administrative Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 5	öffentlich, territorial Administrative Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 6	öffentlich, territorial/ sektoral; Administrative Logik; Politische Logik
Verwaltungseinheit und Behörde 7	öffentlich, territorial Politische Logik, Administrative Logik
Wissenschaft 1	öffentlich, sektoral; Privatwirtschaftliche Logik, Wissenschaftliche Logik
Wissenschaft 2	öffentlich, sektoral Privatwirtschaftliche Logik, Wissenschaftliche Logik
Wissenschaft 3	öffentlich, sektoral Privatwirtschaftliche Logik, Wissenschaftliche Logik
Abkürzungen im Text	Verw. & Beh.

Anhang 7: Kategorien in der Qualitativen Inhaltsanalyse

Kategorien QI nach Forschungsfragen geordnet	Kapitel Nr.
1. Teil Prozessentstehung und Implementierung	
Entstehung der Strategie	1, 8
<i>Anlass</i>	1.1, 8.1
<i>Entstehungsgeschichte/zeitlicher Ablauf</i>	3.3.1, 8, 8.3
<i>Generelle Informationen zur EUDRS</i>	3.3, 8
<i>Beteiligungsprozess/ Konsultationsprozess</i>	3.3.2, 8, 8.5
<i>Entscheidungsprozesse</i>	4.3.2, 3.3.2, 8.5
Projektbezug/Aktionsplan	3.3, 8.2, 9.4
<i>Die drei Neins</i>	3.3, 8.2, 9.4
<i>Auswahl der Projekte</i>	8.3, 9.4
<i>Bezug der Strategie zu den Projekten und Projekt zu EUDRS</i>	9.4
Akteursbeteiligung	8
<i>Akteursbeteiligung während der Entstehung</i>	8.1, 8.3
<i>Akteursbeteiligung während der Implementierung</i>	8.4, 8.5
Implementierung	8, 9, 9.4, 11
<i>Organisationelles Gefüge</i>	3.3.2, 8.4
<i>Schnittstelle Erstellung zur Implementierung</i>	9.4
Informationen zu den Akteuren und Rolle der Akteure (generell und über sich selbst)	3.3, 8
<i>Verständnis von bestimmten Rollen in der Strategie</i>	3.3, 8
<i>Verschiedene Nationalstaaten</i>	3.3, 8
<i>NCPs</i>	3.3, 8
<i>PACs</i>	3.3, 8
<i>SGs</i>	3.3, 8
<i>HLG</i>	3.3, 8
<i>WGs</i>	3.3, 8
<i>Kommission im Besonderen DG Regio</i>	3.3, 8
<i>Finanzierungsprogramme</i>	3.3, 8
<i>Über Andere</i>	3.3, 8
<i>Leadpartner/Projekte/Danubeparks</i>	3.3, 8
<i>Labgroup</i>	3.3, 8
<i>Observer</i>	3.3, 8
<i>Spezielle Informationen zu Österreich</i>	3.3, 8
Einschätzung Schlüsselakteure	8.5
2. Erwartungen und Erfolgsdefinitionen/ Reflektionen des Instrumentes an sich	9
Erfolg	9.5
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Erfolgsdefinitionen</i> • <i>Erfolgsvoraussetzungen/Erfolgsfaktoren</i> 	
Grenzen	9.2
Potenziale/Mehrwert im Gegensatz zu anderen Programmen/Chancen	9.1
Herausforderungen, Schwierigkeiten (der Strategie und der Zusammenarbeit)	9.2
Thematische Bereiche	8
Erwartungen an die Akteure in der Strategie	9.5
Erwartungen der Akteure an die Strategie	9.5
Ziele der Strategie nach Meinung der Akteure	9.5
Wirkungen und Wahrnehmungen bisher	9
3. Bezug zu theoretischen Konzepten und Verbindung zu den Erwartungen	10, 9, 5, 4
Makroregionale Strategien als Instrument	3.3, 8, 9
Interventionslogiken/ Handlungslogiken	4.2, 4.3, 8.5
Funktioneller Raum/ Geographische Funktionalitäten	5, 6, 10.
Soft spaces	5, 10
Governance	4.1
Multilevel-Governance (Entstehung der makroregionalen Ebene)	4.1
Netzwerke	4.2
Kooperation	4.2.1
Institutionen	4.1
Strategische Planung	3.2
Integration von Sektorpolitiken	3.3, 10
Evidence-based Policy, Place-based	3.1.2, 9.5

4. Weitere Kategorien	
Weitere Strategien	3.1.2, 3.3.3
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ostseestrategie (Erfahrungen, Rollen, Themen, Herausforderungen...)</i> • <i>Mögliche zukünftige Strategien (Alpenraum, Adriatisch-Ionische)</i> 	
Aussagen zum Donaoraum, Informationen zur Region	2
Identifikation	2.4, 9
2014+	3.1.2, 3.3, 9, 8

Anhang 8: Qualitative Inhaltsanalyse der Mehrwerte und Herausforderungen

Legende:

Logiken
Politische Logik
Politisch-administrative Logik
Administrative Logik
Administrative Logik, Programmlogik
Privatwirtschaftliche Logik
Privatwirtschaftliche Logik, Wissenschaftliche Logik

Anhang 8.1: Mehrwert, Chancen, Potenziale

Generell

- Die Strategie ist in einem sehr guten klimatischen Umfeld entstanden und hat daher Chancen, dass sie in dieser Art weiter geführt wird.
- Nur wenn es Themen und Bedürfnisse gibt, die langfristig in dem Raum existieren und die durch die Donaunraumstrategie angesprochen werden, wird die Strategie bestehen bleiben.
- Es gibt verschiedene Vertrauensebenen in der Kooperation. Mehr Verbindlichkeit heißt nicht unbedingt, dass auch mehr Vertrauen da ist. Auf der informellen Ebene wird mitunter mehr gemacht.
- Die Chance der Donaunraumstrategie besteht darin, dass sie schon aus Fehlern der Ostseestrategie lernen kann.
- Die Donaunraumstrategie ist etwas großes, wo noch nicht klar ist, was die Chancen für die Projekte sind.
- Man arbeitet mit diffusen Begriffen aber nicht zu konkret um nicht in die Kompetenzdiskussion zu schlittern. Die MRS sind dazwischen, was ein sehr interessantes Konzept ist. Sie bewegt sich zwischen diesen Ebenen und kann dadurch bestehen.

Impuls

- Es gibt einen neuen Rahmen durch die Donaunraumstrategie innerhalb dessen Prioritäten gesetzt werden können.
- Die Strategie hat einen Impuls gesetzt, dass neue Gruppen, die alle ihre Netzwerke mitbringen zusammenkommen. Diese neuen Formate scheinen glaubwürdig.
- Die Breite der Strategie ist ein Vorteil. Die Priorisierung der Handlungsfelder auf der PA Ebene scheint ein inhaltlicher Fortschritt, der nun diskutiert werden kann.
- Die Chance dieser Kooperation besteht auch darin, dass zumindest bisher unerwartet intensiv dieser Prozess Interesse geweckt hat.
- Es ist ein Mehrwert, dass man sich zusammenschließt und sich bewusst wird wo in welchen Bereichen möchte man was machen. Diese Schwerpunktsetzung kann einen neuen Impuls geben.
- Die EUDRS stiftet produktive Unruhe.
- Es ist die Frage, wie die Länder darauf reagieren. Es ist nicht mehr als eine Option und die eigentliche Umsetzung wird durch die Politikbereiche stattfinden.
- Was man geschafft hat, ist ein Verwaltungsprozess, in dem man was gemeinsam macht.
- Es wird einen neuen Impuls geben, weil man jetzt mehr Adressen hat, an die man sich wenden kann.

Kennenlernen und Kontaktherstellung, Aufbau und Belebung von Netzwerken, Akteurseinbindung

- Wenn auf politischer Ebene nichts mehr geht, zwischen den Regionen funktioniert manchmal noch einiges. Die Personen auf Arbeitsebene lernen sich kennen (Ministerien) etc.

- Die Donaustrategie kann z.B.: Direktoren zusammenbringen und den Austausch der einzelnen Projekte fördern.
- Wenn Leute zusammen sitzen, dann kennen sie sich und dann werden sie nicht mehr gegeneinander arbeiten.
- Die Donaurektorenkonferenz ist ein schlafender Riese, der geweckt wird.
- Die momentanen transnationalen Programme haben eine sehr, sehr eingeschränkte Zielgruppe, zumindest was die tatsächlichen Partner betrifft. Und in der Donaustrategie momentan involviert und interessiert ist eine breitere Akteursgruppe. Das fiel mehr auch im privaten Bereich oder in NGO's oder zum Beispiel in Österreich aktiver die industriellen Vereinigungen, die Wirtschaftskammer.[...] Es sind jetzt einfach mehr Partner involviert und interessiert daran teilzunehmen, die würden dort nicht die Anknüpfungspunkte finden, die sie suchen. Dementsprechend kann es einschränkend sein, dass wirklich an einem Programm festzumachen, kann, muss nicht.
- Im Gegensatz zu den Programmen sind im Strategieprozess alle *Stakeholder*, haben aber nicht das Geld, das die Programme haben.
- Langfristig kann die Strategie diese beiden Akteursgruppen zusammenführen.
- Die (Fach-) Kommunikation und der Ideenaustausch in den SGs ist ein *value in itself*. Der Mehrwert beginnt damit, dass die Beteiligten das weitergeben, annehmen und sich vernetzen und dieser „neue“ Gürtel der EU sich gut vernetzt.
- Der Mehrwert der Strategie ist die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg, man kommuniziert, arbeitet und lernt und kann die Kommission und Förderstellen aufgrund der Struktur besser kontaktieren.
- Die Stärke der Donauraumstrategie ist, dass die Netzwerke, die jetzt seit 10-15 Jahren in diesem Raum agieren und gut funktionieren, sich einfach vergrößern.
- Vorteil und Chance der Strategie ist, dass man einen Überblick bekommt über die Aktivitäten in dem Raum in den verschiedenen Programmen, die einer administrativen Abgrenzung erfolgen.
- Es werden neue Beziehungen geschaffen durch die Donauraumstrategie.
- Die Strategien sollten nur dann weitergeführt werden, wenn der Prozess notwendig ist. Die Strategie kann einen langfristigen Kooperationsprozess darstellen und gute Auswirkungen auf andere Kooperationen haben.
- Der Mehrwert der Strategie ist, dass es Kooperationen der Mitgliedsstaaten in Themenbereichen gibt, wo es sonst auf grenzüberschreitender Ebene keine Kooperationen gab. Die Bereitschaft diese Herausforderungen transnational zu lösen kann durch die Strategie gefördert werden.
- Die Strategie kann die Zusammenarbeit vor allem in den Bereichen fördern, die bisher noch nicht so gut funktionieren.
- Der Mehrwert liegt auch in dem Forum der SG, in dem man mit allen Ländern und der SG koordiniert und regelmäßig sich austauschen kann und auch die Kommission mit unterschiedlichen Generaldirektionen direkt am Tisch sitzt.
- Man wird sich durch die Donaustrategie seine Netzwerke vergrößern können.
- Man baut persönliche Kontakte auf.

Politische Unterstützung

- Wenn es einen Mehrwert für die Kooperation und für die Bedürfnisse des Raumes gibt, dann wird es einen Weg geben. Die Kooperation entsteht aufgrund von Bedürfnissen und schafft dann Förderinstrumente und Politik.
- Langfristig kann die Strategie diese beiden Akteursgruppen zusammenführen.
- In der Strategie steckt mehr Dynamik und Rechtfertigung als in einem Strukturfondskonzept.
- Der politische Rahmen der Strategie ist ein echter Fortschritt u.a. dadurch dass dieser Rahmen versucht die Fachpolitiken auf ihre territorialen Aspekte hin mit einzubeziehen.
- Die politische Verankerung und die fachliche Struktur und Rückkopplung der Strategie ist ein Mehrwert im Gegensatz zu den Programmen.
- Wenn es die Möglichkeit gibt sich in mehreren Strategien zu beteiligen, kann dies einen Mehrwert darstellen, da es ansonsten zu Zugehörigkeitszwiespaltungen innerhalb der Länder kommen kann.
- Die Strategie ist schon ein Kompromiss. Wenn das politische Wollen da ist, dann wird man das schaffen.
- Knappe Ressourcen werden für hochrangige Prozesse eingesetzt. Zunächst einmal werden die Ressourcen auch in der EUDRS genutzt.
- Es ist eine Dynamik entstanden auf politischer Ebene, die durch die Politiker nicht weggeschoben wurde?

Wahrnehmung des Donauraumes in der EU und außenpolitische Bedeutung

- Die Donau endet nicht im Schwarzen Meer und die Donaunraumstrategie ermöglicht es gemeinsam über die Grenzen des Raumes zu schauen. Im Gegensatz zu den territorial sehr festgelegten Programmen.
- Der Donaunraum als solcher und als Wirtschaftsraum wird mit der Strategie wesentlich sichtbarer als ein Raum innerhalb Europas.
- Die Donaunstrategie könnte aufgrund der strategischen Ausrichtung dazu beitragen Konflikte zu lösen, wenn sie u.a. auch in den Kleinräumen Veränderungen hervorruft.
- Es gibt ein wichtiges außenpolitisches Argument für diese Kooperation vor allem in dem Raum, der noch so im Umbruch ist.
- Das Konzept hat außenpolitische Wurzeln und hat eine Entwicklungsdimension. Die Außenministerien engagieren sich stark in dem Prozess und die Serben verknüpfen die Strategie mit ihrem Integrationsprozess.
- Der Mehrwert ist die Bewusstseinsbildung von Öffentlichkeit und beruflich Involvierten, dass denken und arbeiten über Staatsgrenzen hinaus zur Normalität wird vor allem in diesem durch die Ost-West Teilung geprägten Raum. Dieses Bewusstsein kann nur durch praktische Zusammenarbeit entstehen.
- Der Mehrwert der Strategie besteht darin, dass dieser Raum in Europa hervorgehoben wurde, was langfristig Auswirkungen auf die Fördermittelallokationen haben wird.
- Die Vernetzung der Naturräume auch in umliegende Regionen ist sehr wichtig. Dies muss man bei den Akteuren in das Denken einbringen, wozu die Strategien einen Beitrag leisten können.

- Die friedenspolitischen Aspekte der europäischen Zusammenarbeit schlagen sich auch in einer Makrostrategie nieder.

Verbindung von EU zu Bürgern, Öffentlichkeit und Identitätsbildung

- Der Mehrwert ist die Bewusstseinsbildung von Öffentlichkeit und beruflich Involvierten, dass denken und arbeiten über Staatsgrenzen hinaus zur Normalität wird vor allem in diesem durch die Ost-West Teilung geprägten Raum. Dieses Bewusstsein kann nur durch praktische Zusammenarbeit entstehen.
- Die Donaustrategie kann dazu dienen als Vermarktung die Projekte den und den Donauroum den Bürgern näher zu bringen (z.B.: gefördert durch die Europäische Union und der Donaustrategie)
- Die makroregionale Strategie kann dazu beitragen, dass die Bevölkerung einen identitätsstiftenden Raum wahrnimmt, der greifbarer als die EU ist.
- Durch diese Kooperation kann eine Identität in dem Raum entstehen.
- Die Makroregion ermöglicht die Identifikation mit einem Raum innerhalb von Europa, der aber greifbarer und vielleicht ein bisschen leichter zu erklären ist als die EU.
- Die wenigsten Leute wissen was eine Makroregion ist und viele verlieren die Aufmerksamkeit, wenn sie von den drei Neins hören. Öffentlichkeitsarbeit ist daher ein zentrales Mittel. Von der Kooperation hängen Arbeitsplätze ab und daher sollte man darüber sprechen. Die Projekte sind dazu da, die Kooperation zu publizieren.

Kooperation von Mitgliedstaaten und Drittstaaten

- Es ist ein großer Mehrwert, dass eine Annäherung zu den neueren oder zu den potentiellen Beitrittsländern stattfindet.
- Für die Nichtmitgliedsstaaten ermöglicht dies Know-how-Transfer und die Internationalisierung der Verwaltung.
- Die Strategie ermöglicht einen langsamen Lernprozess für die Beitrittsländer und die Nichtmitgliedsstaaten. Diese Erfolge muss man auch vermarkten.
- Der Wert besteht auch darin, dass es einmal ein Versuch ist EU-Mitgliedsstaaten und Nicht-EU-Mitgliedsstaaten zusammenzubringen
- Der Mehrwert ist die Integration des Balkans. Die EU ist geographisch hat geographisch einige Staaten zwischen den Mitgliedsstaaten liegen, die schnell integriert werden müssen.

Know-how Transfer

- Der Know-how-Transfer zur Projektabwicklung kann durch die Donaustrategie Programmneutral weitergegeben werden.
- Für die Nichtmitgliedsstaaten ermöglicht dies ein Know-how-Transfer und die Internationalisierung der Verwaltung.
- Von dieser Zusammenarbeit profitieren alle beteiligten Länder direkt durch Jobs und durch die Steigerung des allgemeinen know-hows.

- Ziel ist der Know-how-Transfer, der Wissensaustausch, gemeinsame Konferenzen, Im Rahmen der Strategie besteht die Chance für einen großangelegten Wissensaustausch.

Integration verschiedener Ebenen in neuer Ebene

- Die Politik und die Arbeitsebene haben nicht notwendigerweise die gleichen Probleme.
- Der Mehrwert der Strategie besteht darin, dass nicht nur die Ministerien, sondern diese mit Regionen und Ländern zusammenarbeiten und man gemeinsam über *policy making* reden. Die Projekte und Aktionen sind dann sichtbar.
- Je tiefer die Ebene ist, umso genauer werden die Ziele. Hier spielen Grenzen und Kulturen eine Rolle. Die Frage ist, ob die Makroregion den Rahmen schafft, dass auch die unteren Ebenen sich verbinden.
- Es ist eine Chance, dass durch die Strategie ein Paket geschnürt wird gedanklich und finanziell in denen auch die regionale Ebene Entwicklungsthemen realisiert.
- Die Strategien müssen querschnittsorientiert sein, sonst kann man auch auf die Fachpolitiken zurückgreifen. Daher sollten viele Handlungslogiken Berücksichtigung finden.
- Die Strategie ist der Versuch die Politik effizienter zu machen und manche Politikbereiche effizienter zu machen, in dem man sie von der mittleren Ebene über die EU-Mitgliedsstaaten hebt.
- Eine räumlich verbunden Ebene einzufügen, die das Problem der Innovation und der Wettbewerbskraft des Raumes widmet ohne die gesamten EU 27 im Blick zu haben und damit zum Beispiel Exzellenz anders zu definieren als im gesamten EU_ Raum, kann die Ebene schon handlungsrelevanter werden lassen.
- Es gibt einige, sehr viele Fragen, die auf makroregionaler Ebene fruchtbarer und besser behandelt werden könnten, wenn die Beteiligten das wollen.

Integration von Sektorpolitiken

- Die Donauraumstrategie kann einen Rahmen schaffen Umwelt und Schifffahrt zusammenzubringen und gemeinsam Lösungen zu entwickeln.
- Die direkte Verbindung der verschiedenen Politikbereiche mit der Kommission in der Strategie und zu den Projekten ist sinnvoll.
- Die Strategie kann Einflüsse auf eine harmonischere Politik haben.
- Die bisherigen Kooperationen sind meist bilateral oder sektoral. Der Unterschied ist, dass die Strategie breiter ist und Fördermittel effizienter zum Einsatz kommen.
- Durch die Strategie finden Auseinandersetzungen, Gespräche zwischen den Sektoren auf administrativ-politischer Ebene statt, schon in der vorgelagerten Phase der Erstellung. Der Austausch zwischen den Abteilungen wird durch die Strategie belebt.
- Die PACs müssen ganz unterschiedliche Akteurslandschaften managen und haben dadurch ganz unterschiedliche Notwendigkeiten und Herausforderungen für die Priorisierung in den PAs.
- Die Strategie kann auch genutzt werden um die die Politiken über Umwege zu integrieren.

- Die Projekte sind notwendig für die Integration der Politiken. Die integrieren die unterschiedlichen Politikbereiche und Sektoren. In der MRS ruft man nur Abwehrreflexe bei allen Beteiligten aus und erreicht nicht das, was man an Integration erreichen kann.

Projekte und Programme werden durch die Strategie mit Politik verbunden, Verbindung der Programme untereinander

- Die Donaustrategie kann z.B.: Direktoren zusammenbringen und den Austausch der einzelnen Projekte fördern.
- Also, der gute Mehrwert für Projekte kann darin bestehen, dass sie eben da die strategische Einbettung haben, dass sie im Prinzip dann auch mit den SGs Ansprechpartner in mehreren Ländern haben, um dann die Projekte so besser einzubinden und dann auch dadurch ihre Ideen besser argumentieren zu können.
- Die Verbindung zu den Finanzierungsprogrammen oder Schienen kann zum Beispiel wesentlich strategischer dadurch kommen, dass man ein SG Mitglied oder eine Institution oder eine Person der EUDRS mit als *Observer* in den Antrag schreibt.
- Die Strategie ermöglicht es Veränderungen außerhalb reiner Projektdiskussionen zu führen.
- Im Gegensatz zu den Programmen sind im Strategieprozess alle *Stakeholder*, haben aber nicht das Geld, das die Programme haben.
- Langfristig kann die Strategie diese beiden Akteursgruppen zusammenführen.
- In der Strategie steckt mehr Dynamik und Rechtfertigung als in einem Strukturfondskonzept.
- Die Donaustrategie kann dazu beitragen, dass man sich in diesem komplexen Gemengelage zwischen nationalen, grenzüberschreitenden und interregionalen Förderprogrammen besser abstimmt und durch die Vernetzung die Aktivitäten in diesen mehr *gestreamlined* werden.
- Durch die Strategie kann Doppelförderung vermieden werden.
- Die makroregionale Strategie hat die Chance den fruchtbaren Boden der INTERREG Programme und die Erfahrungen der territorialen Zusammenarbeit zu nutzen.
- Wenn aus den SGs gute Projekte kommen, ist es eine Win-win-Situation für die Förderprogramme.
- Die Strategie kann es auf das Potenzial aufbauen, dass manche Programme schon untereinander kommunizieren.
- Die Strategie kann die Schwachstellen der Sekretariate in dem Raum ausmerzen, und die Kooperation zwischen den Programmen unterstützen.
- Diese Strategie bereitet die Förderprogramme und Förderschienen 2014 vor. Wenn die Strategie einen europäischen Mehrwert haben soll und nicht nur einen für die Länder, sollte diese auch unterstützt werden.
- Die Chance in der Strategie liegt darin, dass man durch diese kurzfristig Unterstützung der Projekte bekommt, aber langfristig auch die Bedürfnisse, die *needs* an die Politik vermittelt werden können und somit langfristig eine Anpassung der administrativen Räume an die funktionalen Räume stattfindet. Die Donaustrategie ist eine Möglichkeit dazu die funktionalen Räume zu detektieren und die Bedürfnisse für die nächsten Förderperioden vorzubereiten. Der geteilte Karpatenraum stellt hierfür ein Beispiel dar.

- Im Unterschied zu anderen Programmen müssen die Länder in der Donaunraumstrategie sich dazu bekennen, gemeinsam Aktivitäten priorisieren und beschließen. Dies kann die Umsetzung von Projekten und Aktivitäten fördern.
- Die Organisationelle Struktur der EUDRS bietet starken Partnern viele Sprachrohre über die sie ihre Bedürfnisse kommunizieren können.
- Die Donaunraumstrategie kann zur Begründung von Projekten aufgrund des politischen Willens beitragen, neben den Förderprogrammzielen.
- Die Strategie ergänzt die Programme, da sie die gleichen Probleme in dem Raum adressiert.
- Für das Projekt wären konstruktive Inputs aus anderen Projekten interessiert, da diese Zusammenarbeit, die Erfahrung der anderen hilfreich für das eigene Wirken sein könnte. Ein Austausch mit anderen Projekten durch die Strategie, ein Überblick was geschieht wäre da hilfreich.
- Die Projekte in der Strategie haben die Chance sich dauerhaft die Finanzierungschancen zu verbessern.
- Die bisherigen Kooperationen sind meist bilateral oder sektoral. Der Unterschied ist, dass die Strategie breiter ist und Fördermittel effizienter zum Einsatz kommen.
- Vom Entwicklungsprozess her war das besondere, dass sich alle Akteure in der Entwicklung einbringen konnten und so die Bedürfnisse des Raumes in der Strategie eher als in einem Programm wiedergespiegelt werden.
- MRS bieten eine Plattform um die Projekte auf eine breitere Basis zu stellen.

Identität mit der Donau

- Die Donau ist positiv besetzt.

Funktionale Räume

- Da werden einzelne Bereiche herausgenommen, die im gesamten Donaunraum interessant sind und wo gleiche Interessen sind, wo man kooperiert und voneinander lernt. Das wird funktionieren.
- Ich glaube diese funktionalen Räume funktionieren eben, in dem sie miteinander kommunizieren.
- Die Staaten sind zu unterschiedlich, als dass da tatsächlich Projekte alle 14 Staaten inkludieren. Viel eher können durch die Projekte die funktionalen Räumen und relevante Themen bearbeitet werden.
- Für den Karpatenraum ist es sehr wichtig, dass in dem strategischen Prozess die Karpaten als funktionaler Raum anerkannt werden. Es wird eine Herausforderung Projekte im Karpatenraum zu realisieren wenn aus der Erkenntnis, dass die Karpaten ein funktionaler Raum ist, nicht eine Verpflichtung der besseren Koordination zwischen den Staaten oder die vermehrte Nutzung von %-Regelungen resultiert.
- Die einen sind die Förderkulisse, die anderen sind die funktionalen Räume. Dann gibt es Beziehungsräume, die emotionale Räume sind. Die MRS rankt sich um einen Fluss, der vor allem symbolische Bedeutung hat, der nicht nur ein funktionaler Raum ist.

Wohlstandswachstum in der Region und Kohäsion

- Im Rahmen der Donaoraumstrategie kann Sorge getragen werden, dass der Wohlstandstransfer und Wirtschaftstransfer auch eine soziale Dimension hat.
- Von dieser Zusammenarbeit profitieren alle beteiligten Länder direkt durch Jobs und durch die Steigerung des allgemeinen Knowhows.

Anhang 8.2: Generelle Herausforderungen von Kooperationen im Donauraum

Diversität und Geschichte des Donauraumes

- Eine der größten Schwierigkeiten ist der politische Wechsel in den Ländern und der Verlust des Wissens und der Kooperation.
- Die Politik und die Arbeitsebene haben nicht notwendigerweise die gleichen Probleme. In dem Raum gibt es allerdings politische Spannungen zwischen den Ländern.
- Einige Länder in dem Raum sind noch eher zentralistisch organisiert und dementsprechend werden auch die EU-Fördertöpfe verwaltet. Dies macht die Umsetzung kleinerer Projekte schwierig.
- Die Staaten sind zu unterschiedlich, als dass da tatsächlich Projekte alle 14 Staaten inkludieren. Viel eher können durch die Projekte die funktionalen Räumen und relevante Themen bearbeitet werden.
- In Bezug auf die Märkte sind die Staaten sehr unterschiedlich schon zwischen den Mitgliedsstaaten sind die Ökonomien sehr unterschiedlich. Die Arbeitsmärkte zum Beispiel haben ganz unterschiedliche Herausforderungen. Dies stellt in der gemeinsamen Projektentwicklung aber auch in der Priorisierung eine Herausforderung da.
- Es gibt immer einen großen Unterschied bei den Akteuren und damit bei ihren Rollen in Bezug auf die Zahlenden und die Nehmenden.
- In manchen östlicheren Staaten bedeuten neue Wahlen mitunter, dass sich die Regierung ändert und damit auch alle Stellen in den Ministerien. Dies führt natürlich vor allem bei den PACs zu Herausforderungen.
- Es gibt verschiedene Hürden in der Zusammenarbeit historischer, ökonomischer und sprachlicher Art.
- Eine wichtige Herausforderung sind die unterschiedlichen Ausgangslagen und – Voraussetzungen. Da gibt es die reichsten und ärmsten Regionen Europas in einer Strategie.
- Eine weitere Herausforderung sind die sehr unterschiedlichen Verwaltungskulturen. sowie die unterschiedlichen Sprachkulturen.
- Ein Spezifikum des Donauraums ist, dass der Raum politisch und sozioökonomisch sehr heterogen ist.
- Die Herausforderung ist die Internationalität und die damit verbundenen sehr heterogenen Vorstellung zur optimalen Gewichtung der unterschiedlichen Nutzungsfunktionen und natürlichen Funktionen. Es wird eine Herausforderung sein gute Kompromisse und Lösungen im Einzelfall zu verwirklichen.
- Für Nicht-Nettozahler ist es komplex ein Programm in der Zukunft zu bekommen für den funktionalen Raum, wie es bspw. das Alpenraumprogramm darstellt.
- Es gibt ein Finanzierungsloch an der mittleren Donau, was für Donauweite Projekte eine große Herausforderung darstellt. Insbesondere mit den Nicht-EU-Partnern ist es schwierig Projekte zu realisieren.
- Für die funktionalen Räume in den ärmeren Gebieten ist es kompliziert die notwendigen Förderrahmenbedingungen zu schaffen.
- Es sind große Geldbeträge im Spiel, so dass es interessant ist Netzwerke herauszurufen. Mit den Projekten will man Netzwerke aktivieren. Es ist eine Herausforderung im Donauraum, dass die Verwaltungsmechanismen und die Kulturen so unterschiedlich sind.

- Die Vorfinanzierung ist das größte Problem für viele Projektpartner, vor allem in den ärmeren Ländern.

Abstimmung zwischen den verschiedenen Nutzungsfunktionen in der Donau, inhaltliche Konflikte

- Die verschiedenen thematischen Bereiche miteinander zu verbinden ist eine Herausforderung. Im Besonderen in Bezug auf den Fluss selber eine umweltverträgliche Schifffahrt auf der Donau zu ermöglichen und somit die technische und die Umweltseite zusammenzubringen ist eine Herausforderung.
- Es ist eine Herausforderung langfristig die Themen für die gemeinsame Zusammenarbeit, die Bedürfnisse dieses Raumes herauszufinden.
-
- Es gibt die unterschiedlichsten Nutzungsfunktionen der Donau, die sich im Schutz- und Nutzungsbedürfnis zeigen. Eine Abstimmung zwischen diesen ist bereits herausfordernd, umso schwieriger ist die zwischen den Staaten.
- Die Herausforderung ist die Internationalität und die damit verbundenen sehr heterogenen Vorstellung zur optimalen Gewichtung der unterschiedlichen Nutzungsfunktionen und natürlichen Funktionen. Es wird eine Herausforderung sein gute Kompromisse und Lösungen im Einzelfall zu verwirklichen.

- In Bezug auf das Ziel den Schifffahrtsverkehr zu steigern ist fragwürdig, ob die eigentlichen Engpässe, wie Donau-Straubing tatsächlich gelöst werden können.
- Es besteht die Gefahr, dass die Strategie politisch ist und einige Projekte nur als Fakeprojekte aufgenommen werden, damit die Strategie den integrierenden Anschein behält.

Grenzkonflikte

- Nachwievor sind die Erfahrungen in dem Raum präsent und die Grenzen müssen in den Köpfen der Leute abgebaut werden und dies ist ein Generationenweg. Die Folgen des Eisernen Vorhanges können nur langsam abgebaut werden und dies wird sich auch in der Kooperation im Rahmen der Donauraumstrategie niederschlagen.
- Es ist sicherlich eine Schwierigkeit, dass die Länder vor 15 Jahren noch Krieg gegeneinander geführt haben.
- Die lange Vergangenheit in der Region hat Auswirkungen auf die Kooperationen heute. Es gab viele Konflikte und Kriege, die tief verwurzelt sind in der Bevölkerung und wo sich der Vertrauensaufbau folglich ein langwieriger Prozess ist, der leicht umkehrbar ist.
- In den SGs stellt sich die Herausforderung, dass zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina zwei Entitäten bestehen. Diese wird man selten in der SG beide zufrieden stellen können.
- Eine Schwierigkeit für die Strategie ist die unterschiedliche Bedeutung von Grenzen in dem Raum.

Fehlende Identität

- Die Identität des Raumes, der räumliche Bezugsrahmen ist unklar und muss erst durch diese Kooperation gegründet werden.

Identität

- Es ist eine Herausforderung die unklare und Identität des Raumes und fehlende Zugehörigkeit zu diesem zu entwickeln und den Impuls mit wem könnte ich zusammenarbeiten aufzunehmen.
- Man muss es schaffen, dass die Bewohner sich als Bewohner ihres Landes sehen, als Bewohner und Zugehöriger zum Donaoraum und schließlich Europäer. Die verschiedenen Ebenen der Identität beeinflussen die Wahrnehmung.
-

Unterschiede in der Verwaltungskultur, Arbeitsweise

- Die Experten in der Region sprechen nicht unbedingt englisch.
- Die Verbesserung von Abstimmungen wird eine Herausforderung sein.
- Im Donaoraum gibt es unterschiedliche Verständnisse und Wahrnehmungen von den verschiedenen Konzepten, wie bspw. Landschaft. Hier einen gemeinsamen Nenner zu finden, wird eine Herausforderung.
- Es stellt eine Herausforderungen für Kooperationen im Donaoraum dar, dass durch Wahlen die nationalen Ministerien personell verändert werden. Z.B. bei den SG Mitglieder könnte dies zu einem starken Wechsel der Akteure führen. Jedes Mal würde Know-how und *understanding* verloren gehen. Lediglich ein stabiler PAC kann das Wissen halten. Das wechselnde Personal wiederum ist auffällig häufig in Ländern der Fall, wo die Regierung einen starken Einfluss hat, die zentralisierter sind.
- Eine Herausforderung für die Kooperation im Netzwerk ist die unterschiedliche Arbeitsweise. Das Verständnis von Hierarchien ist verschieden und damit die Entscheidungsspielräume. Insbesondere im Zusammenhang mit Deadlines zeigt sich hier die unterschiedliche Geschwindigkeit der Bearbeitung als Herausforderung.
- Die Verwaltungsstrukturen im Donaoraum sind eine Herausforderung

Sprache

- Auf den subnationalen Ebenen gibt es sprachliche Barrieren, durch geringe Englischkenntnisse.
- Die fehlende gemeinsame Sprache, und vor allem ein fehlendes Englisch in manchen Staaten haben sich in der Zusammenarbeit als Schwierigkeit herausgestellt. (Sprachschwierigkeiten)
- Eine weitere Herausforderung sind die sehr unterschiedlichen Verwaltungskulturen. sowie die unterschiedlichen Sprachkulturen.
- Einer Herausforderung für die Zusammenarbeit im Donaoraum ist das Fehlen einer gemeinsamen Sprache. Die meisten offiziellen Dokumente auf subnationaler Ebene sind nicht in Englisch zu erhalten.
- Es ist bekannt, dass Englischkenntnisse eine Grundvoraussetzung sind. Das wird kein großes Problem darstellen.

Annäherung der Administration und Verwaltungskulturen

- Es wird aufgrund der benötigten Ressourcen, Zeit und Geld schwierig werden durch Kommunikation die Administration und das Verhalten zu verbessern.

- Man sollte die Erwartungen nicht zu hoch schrauben, man wird nur in manchen Bereichen das Verhalten angleichen, verändern können.
- Die Probleme der Peripherie und der Zentren sind sehr unterschiedlich. Die Peripherie hat ganz andere Probleme in der Verwaltungsmodernisierung. Die etablierten Standards können nicht einfach übertragen werden.
- Es ist fraglich wie man die unterschiedlichen Staaten, Kulturen, Traditionen, Interesse und Bedürfnisse miteinander verbinden kann.
- Die unterschiedlichen Länder benötigen unterschiedliche Aufmunterung.
- Das Selbstverständnis der innerstaatlichen Koordination ist sehr verschieden und wo die Strategie inhaltlich positioniert wird, wie sehr sie die Raumpolitiken trifft. In zentralistischeren Staaten ist das Verständnis ganz anders.

Anhang 8.3: Herausforderungen für die makroregionale Kooperation

Kooperation zwischen Staaten verschiedener Status, Kooperationserfahrung, Gewöhnung an Programme

- In einigen Ländern im Donauraum gibt es Probleme die Mittel abzurufen, zum Beispiel Rumänien und Bulgarien. Die Projekte förderfähig zu entwickeln, scheint bereits problematisch. Für die Strategie besteht die Herausforderung darin, andere Modelle, zum Beispiel PPP Modelle zu finden. Das Geld wurde sehr ungleichmäßig abgerufen, da die stärkeren Regionen sich wesentlich leichter damit tun, das Geld abzurufen.
- Die Strategie und der Aktionsplan werden von den 27 beschlossen, wobei 6 Länder an der Strategie beteiligt sind, die folglich keinerlei Beschlusskraft innerhalb der EU haben.
- Es werden alle noch sehr viel lernen müssen in dem Prozess der Strategieumsetzung.
- Diese Konstellation der Zusammenarbeit hat es noch nicht gegeben und ist schon daher eine Aufgabe.
- Die Strategie und der Aktionsplan werden von den 27 beschlossen, wobei 6 Länder an der Strategie beteiligt sind, die folglich keinerlei Beschlusskraft innerhalb der EU haben.
- Die Zusammenarbeit alleine schon zwischen den PACs gestaltet sich als Herausforderung und ist in Teilen besonders herausfordernd zwischen Mitgliedsstaaten und Nicht-Mitgliedsstaaten, was zum Beispiel das Bestimmen der Personen angeht, die gemeinsame Absprache, schnelle Reaktionen, das Bereitstellen der notwendigen Ressourcen für die Strategie etc.
- Vor allem einige Nicht-Mitgliedsstaaten werden als nicht so versiert in Kooperationen wahrgenommen.
- Es treffen in der Donauraumstrategie Länder gleichberechtigt aufeinander, die in anderen Bereichen Geber- und Nehmerländer in der Entwicklungszusammenarbeit sind.
- Die HLG, die über die Strategie und den Aktionsplan entscheidet beinhaltet nicht die 6 Nichtmitgliedsländer und ist in sofern nicht deckungsgleich. Es gibt ein Extra Treffen der Außenminister damit diese aufeinandertreffen.
- Für die HLG ist es sehr schwierig außerhalb dieser Programmierung nun Gelder zu verteilen, die dann auch noch Nicht-Mitgliedsstaaten berücksichtigen.
- Die Strategie benötigt funktionierende Regierungen in allen beteiligten Staaten.
- Die Übernahme der Aufgaben als PAC zwischen Beitrittsland und Nichtbeitrittsland ist teilweise sehr unterschiedlich. Die hat zum einen mit Erfahrung aber zum anderen auch mit Kontakten zu tun.
- In manchen östlicheren Staaten bedeuten neue Wahlen mitunter, dass sich die Regierung ändert und damit auch alle Stellen in den Ministerien. Dies führt natürlich vor allem bei den PACs zu Herausforderungen.
- In den Beitrittsländern haben teilweise Wirtschaftsorganisationen nicht die gleichen Kompetenzen wie andere SG Mitglieder und haben daher eine schwächere Position, sollte diese als Vertreter in die SGs o.ä. entsandt werden.
- Die verschiedenen Länder setzen sich lieber mit Banken und der Kommission zusammen als miteinander. Das ist eine Herausforderung zu Begreifen, dass es ein Wirtschaftsraum ist.

- Die Herausforderung ist auch bei den beteiligten Ländern, dass sie je nach den aktuellen Vorteilen sich ihre Handelspartner anpassen und aussuchen.
- Die Realisierung von Projekten gestaltet sich als sehr schwierig und aufwendig in Teilen, vor allem, da Länder in der Strategie beteiligt sind mit anderen Status und Beitrittsperspektiven, was unterschiedliche Auflagen und Regeln zur Folge hat für die Kooperation in den europäischen Programmen.
- Die größten Herausforderungen für die Akteure liegen in den politischen Hindernissen durch die national dominierte Geschichte. Zudem haben die Akteure weniger Erfahrung in der Zusammenarbeit und es gibt eine schwächere Dezentralisierung in einigen Staaten. Es fehlen starke Regionen.
- Man spürt im Donauroum die unterschiedlichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Programmen. Diese werden auch weiterhin im Rahmen der EUDRS eine Herausforderung darstellen. Beispielsweise waren Projekte mit Bulgarien zu Beginn der Förderperiode schwieriger zu realisieren.
- Die vergleichsweise geringe Kooperationserfahrung im Donauroum ist eine Herausforderung, da es viele Diversitäten gibt und teilweise eine schwierige Vergangenheit gibt. Vertrauen ist eine Notwendigkeit für Kooperationen.
- Im Donauroum herrscht eine Unkenntnis darüber wer im Nachbarland in vergleichbaren Aktivitäten ansprechbar ist.
- Die Kommission hat auch eine Rolle in dem Raum, da es der Erweiterungsraum ist.
- Man muss vorsichtig sein in den Projekten die Donau nicht in eine obere und untere Donau zu teilen.

Einfluss der Strategie

- Die Möglichkeiten der PACs direkt Entwicklungen zu beeinflussen sind relativ limitiert.
- Die regionale Ebene ist teilweise mit den bisherigen Kooperationen und auch der ETZ überlastet und kann vielleicht nicht noch eine Kooperationsnotwendigkeit aufnehmen.
- Die Grenze der Strategie wird es sein kurzfristige Erfolge nachzuweisen.
- Die Erwartungen für die Strategie sollten nicht zu hoch gesetzt wird.
- Die Strategie schafft es kaum entferntere Regionen mit einzubinden.
- Die Strategie läuft Gefahr ein PR-Instrument zu werden.

Weiches Instrument

- Man kommt nicht hinunter zu einem harten Instrument.

Abhängigkeit von persönlichem Engagement

- Die nationalen Ministerien in der Strategie haben nicht unbedingt Kontakt untereinander.
- Die Strategie läuft je nach Engagement der einzelnen PACs und NCPs in den unterschiedlichen Kategorien verschieden. Dies beeinflusst die Gesamtstrategie.
- Die Strategie steht und fällt mit dem *commitment* der einzelnen Personen.
- Die PAs, die ihre Netzwerke vorwiegend in Sektorpolitiken haben, handeln losgelöst von der Strategie und gliedern sich nicht so stark in die Netzwerke ein.

Kooperation, Abhängigkeit von Engagement und Fähigkeit und Hintergrund der Persönlichkeiten, Kooperationsgrund, Vertrauen und Dauerhaftigkeit

- Für die interdisziplinären PAs stellt sich die Herausforderung, dass diese unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Hintergründen in ihren PAs haben. Diese sprechen nicht immer unbedingt eine Sprache.
- Die Kontakte der PACs sind entscheidend für die Aktivitäten der PACs und hängen insofern von den persönlichen Kontakten ab, da hier schlichtweg die Länder enger kooperieren, wo die Beziehungen besser sind.
- Die Anzahl der Länder, die starke Partner in die Strategie schickt, bestimmt die Strategie. Bisher sind es zu wenige.
- Die Donaustrategie hängt von kompetenten Personen ab.
- Es gibt wenig Druck bei diesen Schlüsselakteuren. Die können sehr schnell in eine passive Haltung gelangen, aus dem einfachen Grund, dass sie das Problem selber nicht haben. Es gibt keine Anreizsysteme im Positiven wie im Negativen, noch ist ein Problem anders lösbar.
- Für die Nationalstaaten gibt es kein konkretes Problem mit der Strategie zu lösen.
- Sollte die Strategie sich wirklich in der Mittelverteilung niederwirken, dann muss sie sich nicht erst rechtfertigen.
- Die Hauptschwierigkeit ist, den Nutzen der Kooperation in den jeweiligen Bereichen ausreichend zu sehen, da es keinen Druck gibt.
- Es ist auch erstmal so, dass die Akteure ihre vis-à-vis kennenlernen.
- Die Donaoraumstrategie ist ein schwer zu fassendes Konstrukt. Die europäische insgesamt wird national nicht sehr breit dargestellt und diskutiert.
- Für die Kooperationen in dem Raum ist es eine Schwierigkeit, dass Engpässe dadurch entstehen, dass zu wenig Kenntnis darüber herrscht was die anderen machen.
- Es ist eine Herausforderung, dass die Ansprechpartner in den verschiedenen Generaldirektoren nicht so bekannt sind.
- Es stellt eine Herausforderungen für Kooperationen im Donaoraum dar, dass durch Wahlen die nationalen Ministerien personell verändert werden. Z.B. bei den SG Mitglieder könnte dies zu einem starken Wechsel der Akteure führen. Jedes Mal würde Know-how und *understanding* verloren gehen. Lediglich ein stabiler PAC kann das Wissen halten. Das wechselnde Personal wiederum ist auffällig häufig in Ländern der Fall, wo die Regierung einen starken Einfluss hat, die zentralisierter sind.
- Es wird grundsätzlich eine Herausforderungen für die Strategie ob zukünftig die Länder sich in mehreren Strategien bemühen wollen und wo sie ggf. ihren Schwerpunkt setzen.
- Es wird eine Herausforderung für die Akteure sein sich in allen Kooperationen zu engagieren. Vor allem subnationale Akteure haben nicht die Kapazitäten sich in allen Programmen und der Strategie zu engagieren.
- Für das Vertrauen der Projekte in die Programme und zum Verhindern von Vertrauensverlust sind die *conditions*, die mit dem Ausscheiden einzelner Projektpartner verbunden sind eine Schwierigkeit. Ebenfalls die administrativen Hürden zwischen den Ländern gestalten eine aktive Projektarbeit sehr schwierig.

- Es ist eine Herausforderung, dass die PACs nicht zwangsläufig die Ansprechpartner in den Förderprogrammen kennen, da dies die Zusammenarbeit und das Verständnis vereinfacht.

Wissen, Kompetenz und EU

- Um in der Strategie Erfolg zu haben, muss man das Spiel eigentlich schon beherrschen. Es ist hochqualifiziertes Wissen von Nöten, so dass nur die wettbewerbsfähigsten Institutionen und Akteure in dem Spiel das Geld machen. Es ist eine Herausforderungen die Zutrittsschwelle zu verringern um neue Akteure dazu zu gewinnen.
- In die EU-Projekte sind nicht zwangsläufig die besten Fachpersonen eingebunden. Es sollten immer mehr Akteure in die EU-Programme eingebunden werden.

Handlungslogiken, die aufeinander treffen, Akteure

- Im Prinzip ist die Frage der Umsetzung noch nicht geklärt. Es ist unklar an wen sich die Strategie richtet und welcher politischen Logik, welcher Ebene sie folgt.
- Eine Schwierigkeit des Prozesses ist, dass es nur vordergründig wie ein *bottom-up* Prozess aussieht, aber nicht tatsächlich ist. Es wurde zu wenig Rücksicht auf die verschiedenen Akteure und *stakeholder* Rücksicht genommen. In den diskursiven Prozessen setzen sich die, die am Schnellsten, kompetentesten und lautesten sind durch. Die peripheren Regionen, sind die mit der geringsten Kapazität, die kommen in dem Prozess nicht ausreichend zum Zug. Die Strategie baut sehr stark auf Wettbewerb, Ideen und Initiativen auf.
- Eine Herausforderung ist die Öffentlichkeitswirksamkeit.
- Es gibt unterschiedliche Verständnisse von Erfolg zwischen Politik und Fachthemen. Die einen wollen innerhalb von 2 Jahren Erfolge nachweisen, die anderen wissen, dass konkrete Ergebnisse länger dauern.
- Auch innerhalb einer Handlungslogik gibt es Unterschiede. Die politische Logik reicht vom politischen Abgeordneten bis zum Bürger, deren Interessen in der Strategie Niederschlag finden sollten.

Integration der Fachpolitiken

- Es wird eine wichtige Herausforderung sein, die Fachpolitiken, die das Geld haben für die Strategie zu interessieren. Diese haben ihre eigenen Netzwerke und der Mehrwert dieser Kooperation muss zunächst einmal noch aufgezeigt werden.
- Es wird herausfordernd werden weitere Generaldirektorate wie Verkehr, Energie und Umwelt mit ins Boot zu holen und die die europäischen Politikbereiche in Richtung auf die Donaunraumstrategie und den Aktionsplan auszurichten.
- Die PAs, die ihre Netzwerke vorwiegend in Sektorpolitiken haben, handeln losgelöst von der Strategie und gliedern sich nicht so stark in die Netzwerke ein.
- Die Strategien müssen querschnittsorientiert sein, sonst kann man auch auf die Fachpolitiken zurückgreifen. Daher sollten viele Handlungslogiken Berücksichtigung finden.
- Es ist sehr unsicher, ob die Strategie Zielkonflikte lösen kann. Die Zielkonflikte sind ausgeklammert worden und das überlässt man den einzelnen Projekten.

Politik, politisches commitment, Geld und Interessenslogiken, Macht, nationale Interesse

- Für das Engagement im Donauraum sind vorrangig nationale Interessen im Vordergrund. Diese können aber auch ein Hindernis für die Strategie darstellen, wenn diese sich nicht gleichen.
- Es wird eine Herausforderung, dass alle 14 Staaten das Beste aus der Strategie herausholen wollen, was sie ihren Wählern dann erklären müssen, und dies wird nicht möglich sein.
- Die HLG, die über die Strategie und den Aktionsplan entscheidet beinhaltet nicht die 6 Nichtmitgliedsländer und ist in sofern nicht deckungsgleich. Es gibt ein Extra Treffen der Außenminister damit diese aufeinandertreffen.
- Die Strategie benötigt funktionierende Regierungen in allen beteiligten Staaten.
- Herausforderung ist, dass die Politik und die Menschen verstehen, dass es wichtig ist was zu tun.
- Es sind große Geldbeträge im Spiel, so dass es interessant ist Netzwerke herauszurufen. Mit den Projekten will man Netzwerke aktivieren. Es ist eine Herausforderung im Donauraum, dass die Verwaltungsmechanismen und die Kulturen so unterschiedlich sind.
- In der Strategie wurden natürlich versucht Interessenslagen zu platzieren um so dauerhaft bessere Ausgangsvoraussetzungen für Geldzuweisungen zu haben.
- Das Verständnis von territorialer Kohäsion könnte eine Herausforderung für die Nationalstaaten sein. Es ist die Frage, ob für die Makroregion der grenzübergreifende Anspruch der Europapolitik im Vordergrund steht oder eher die Vorstellung der territorialen Kohäsion im Sonne der einzelnen, nationalen Problematiken und Stärken.
- Bei den großen Projekten schaut sicherlich jeder erst einmal selber, dass er seine Projekte realisiert bekommt.
- Programme sind notwendig für den *project cycle*, aber folgen einer bestimmten politischen Logik und einer bestimmten Funktion, die andere Akteure an der Beteiligung an dem Prozess im Weg stehen könnte.

Politische Bedeutung und commitment

- Die Strategie wird nicht das außenpolitische, europapolitische Dach für den Raum darstellen und dadurch ein Weg zu einer regionalisierten EU sein.
- Die Politik im Gesamten wird nicht durch die Strategie beeinflusst werden.
- Der Kardinalspunkt ist der politische Wille, der zudem auch handlungsfähige Regierungen bedingt und sich nach Wahlen ändern kann.
- Politiker sind gerne dabei. Umgesetzt wird es woanders und das Interesse schwankt schnell.

Funktionale Räume und Programmräume/ Teilung des Raumes durch Förderprogramme

- Ein eigenes Programm für den Donauraum würde sich mit anderen Geographien überschneiden.

- Die Staaten sind zu unterschiedlich, als dass da tatsächlich Projekte alle 14 Staaten inkludieren. Viel eher können durch die Projekte die funktionalen Räumen und relevante Themen bearbeitet werden.
- Es gibt ein Finanzierungsloch an der mittleren Donau, was für Donauweite Projekte eine große Herausforderung darstellt. Insbesondere mit den Nicht-EU-Partnern ist es schwierig Projekte zu realisieren.
- Für den Karpatenraum ist es sehr wichtig, dass in dem strategischen Prozess die Karpaten als funktionaler Raum anerkannt werden. Es wird eine Herausforderung Projekte im Karpatenraum zu realisieren wenn aus der Erkenntnis, dass die Karpaten ein funktionaler Raum ist, nicht eine Verpflichtung der besseren Koordination zwischen den Staaten oder die vermehrte Nutzung von %-Regelungen resultiert.
- Für die funktionalen Räume in den ärmeren Gebieten ist es kompliziert die notwendigen Förderrahmenbedingungen zu schaffen.
- Die funktionalen Räume werden durch die EU-Programme nicht abgedeckt. Bspw. der Karpatenraum ist auf SEEP und CEP aufgeteilt, was für die Realisierung von Projekten in funktionalen Räumen eine Herausforderung darstellt. Der Einbezug von Partnern, die für das Projekt wichtig sind, aber nicht in dem Programmraum zugeordnet sind, ist wichtig.
- Man muss vorsichtig sein in den Projekten die Donau nicht in eine obere und untere Donau zu teilen.
- Es ist eine Herausforderung, dass die Programmräume nicht Budgets für eine gemeinsame Verwaltung haben, für zum Beispiel die Donaoraumstrategiepartner.
- Für die funktionalen Räume in den ärmeren Gebieten ist es kompliziert die notwendigen Förderrahmenbedingungen zu schaffen.
- In den MCs der transnationalen Programme gibt es für Donaoraumprojekte keine Mehrheit. Im SEEP sind z.B.: Italien und Griechenland nicht am Donaoraum beteiligt und fragen warum die mehr Punkte bekommen sollen.
- Das Projektgebiet stimmt nicht überein mit dem Netzwerk. Der Netzwerkraum kann in keinem Projekt abgedeckt werden. Es gibt in den bestehenden Förderinstrumentarien keine Möglichkeit das funktionale Gebiet abzudecken. Wenn nun in der Donaoraumstrategie man die bestehenden Förderinstrumentarien nutzen muss und man aber eigentlich wieder die Donau nicht abdeckt, ist das kontraproduktiv. Die Aufnahme weiterer Partner als Observerpartner ist nicht zufriedenstellend.
- Eine Herausforderung für Projekte im Donaoraum sind die beschränkten IPA-Mittel für die Nicht-EU-Länder, die in den *calls* mit den ETZ-Programmen, dann sehr limitierte Mittel haben.
- Es besteht die Gefahr, dass die Strategie politisch ist und einige Projekte nur als Fakeprojekte aufgenommen werden, damit die Strategie den integrierenden Anschein behält.

Unterstützung der funktionalen Zusammenhänge

- Die Staaten sind zu unterschiedlich, als dass da tatsächlich Projekte alle 14 Staaten inkludieren. Viel eher können durch die Projekte die funktionalen Räumen und relevante Themen bearbeitet werden.

- Für den Karpatenraum ist es sehr wichtig, dass in dem strategischen Prozess die Karpaten als funktionaler Raum anerkannt werden. Es wird eine Herausforderung Projekte im Karpatenraum zu realisieren wenn aus der Erkenntnis, dass die Karpaten ein funktionaler Raum ist, nicht eine Verpflichtung der besseren Koordination zwischen den Staaten oder die vermehrte Nutzung von %-Regelungen resultiert.
- Die einen sind die Förderkulisse, die anderen sind die funktionalen Räume. Dann gibt es Beziehungsräume, die emotionale Räume sind. Die MRS rankt sich um einen Fluss, der vor allem symbolische Bedeutung hat, der nicht nur ein funktionaler Raum ist.

Die Drei Neins

- Die drei Nos wehren zwar Begehrlichkeiten ab, begrenzen aber die Möglichkeiten sehr.
- Erfolgreiche Finanzinstrumente

Finanzielle Limitierung

- Es wird ohne zusätzliche Finanzen keine quantifizierbaren Auswirkungen geben, sondern nur das Umfeld für weitere Entscheidungen geschaffen.
- Die Strategie ist abhängig davon, ob jemand „die Rechnung“ bezahlt.
- Man könnte die Ebene handlungsrelevant werden lassen durch Mittelzuweisung. Der Kampf um Mittel wird jedoch immer im Hintergrund schwelen.

Implementierung

- Die Verbindung zwischen den Koordinierungsorganen in der Strategie ist noch verbesserungswürdig. So war zum Beispiel manchen nicht klar, warum sie in der Labgroup eingeladen worden sind und manchen nicht, warum sie nicht eingeladen worden sind. Die Beteiligung an der Labgroup hat verwirrt.
- Der Kontakt ist vor allem zu einzelnen NCPs da, ist aber vorhanden und beruht zumeist auf bestehenden Kontakten.
- Die Donauraumstrategie ist ein schwer zu fassendes Konstrukt. Die europäische insgesamt wird national nicht sehr breit dargestellt und diskutiert.
- Das *timing* der Strategie zum Ende der Förderperiode ist eine Herausforderung.
- Vertrauen ist eine Notwendigkeit für Kooperationen.
- Es ist notwendig, dass die PACs, NCPs und SGs mehr und mehr in die Institutionen eingebettet werden und nicht nur durch einzelne Personen getragen werden um bei einem Wechsel dieses Wissen nicht zu verlieren.
- Es ist noch unklar was der Begriff Umsetzung im Rahmend er EUDRS beinhaltet. Es ist nichts Definiertes. Der Begriff wird assoziiert mit einem Programm, aber eigentlich ist es unklar, was der Begriff impliziert.
-

Absorptionsprobleme

- In einigen Ländern im Donauraum gibt es Probleme die Mittel abzurufen, zum Beispiel Rumänien und Bulgarien. Die Projekte förderfähig zu entwickeln scheint

bereits problematisch. Für die Strategie besteht die Herausforderung darin, andere Modelle, zum Beispiel PPP Modelle zu finden. Das Geld wurde sehr ungleichmäßig abgerufen, da die stärkeren Regionen sich wesentlich leichter damit tun das Geld abzurufen.

Projekte, administrative Hürde

- Kritisch an der Strategie ist, dass es in dem Aktionsplan Projektbeispiele gibt, die es noch nicht real gibt, die nur in der Idee bestehen. Es wird eine Herausforderung diese Aktivitäten dann umzusetzen. Es gibt den Wunsch nach einem realistischeren Aktionsplan, der vor allem Projekte aufnimmt, die bereits finanziert sind.
- Die Anzahl der Projekte ist für einen PAC schlichtweg nicht zu überblicken. Dafür werden *subgroups* benötigt.
- Die Projekte sollten aktiviert werden mitzumachen.
- Es müsste ein Budget für Kleinprojekte geben. Kleinere Organisationen steigen in das Projektgeschäft nicht mehr, weil sie die Vorfinanzierung nicht tragen können.
- Es ist eine gute Idee die Banken hier mehr in die Verpflichtung zu nehmen.
- Die Herausforderung für die Donauraumstrategie ist, dass es einen Spielraum für Projekte geben muss im Rahmen der Donauraumstrategie.
- Es wird eine Herausforderung werden die Strategie mit den Projekten zu verknüpfen, da diese wirklich hohen fachlichen Qualitätskriterien genügen müssen, damit diese tatsächlich ernst genommen werden.
- Die Realisierung von Projekten gestaltet sich als sehr schwierig und aufwendig in Teilen, vor allem, da Länder in der Strategie beteiligt sind mit anderen Status und Beitrittsperspektiven, was unterschiedliche Auflagen und Regeln zur Folge hat für die Kooperation in den europäischen Programmen.
- Die Programme haben einen hohen administrativen Aufwand, was für viele Projekte eine Herausforderung ist. Für viele möglichen Projektpartner sind die EU-Programme uninteressant, da sie die Projekte ko- und vorfinanzieren müssen. Das Geld erreicht die Akteure teilweise 2-3 Jahre später.
- Es ist eine Herausforderung für die Strategie, dass einerseits Ziel der Strategie die effizientere Koordinierung ist, andererseits für Bürger und Politiker konkrete Ergebnisse und signifikante Projekte realisiert werden müssen. Man will dem Bürger zeigen, wofür das Geld verwendet wird.
- Das Monitoring der Projekte ist komplex.
- Es könnte eine Schwierigkeit oder Hürde für werden, dass einige der Personen, die für die Implementierung in der Strategie mitverantwortlich sind die finanziellen Instrumente nicht kennen.
- Für die Projektträger ist noch nicht sehr klar, was der Mehrwert der Strategie ist. So gab es in anderen Programmen einen umfangreichen Erfahrungsaustausch. Dieser könnte durch die EUDRS institutionalisiert werden. Dies wiederum ist aufgrund der drei Neins eine Herausforderung.
- Es ist eine Herausforderung auf europäischer Ebene, dass es in den Programmen nicht nur um eine problemlose Abwicklung von Projekten geht, sondern darum, dass es thematisch vorangeht, weshalb ein Projektmanager, der aktiv mitarbeitet für die Projekte interessant ist. Es wird eine Schwierigkeit für die PACs dieser Anforderung zu erfüllen.

- Das Berichtswesen in den Programmen ist aufwendig. Die Strategie muss ohne dieses Monitoringsystem auskommen, da ansonsten keine Projekte Interesse an der Strategie haben.
- Es ist eine Herausforderung für kleinere Projekte die notwendige Policy Arbeit in Brüssel oder bei nationalen Vertretern zu machen um ausreichend Lobby für die eigenen Anliegen zu machen und damit auch in die EUDRS aufgenommen zu werden.
- Es ist eine Herausforderung für die Strategie den Kontakt und das Monitoring zu den einzelnen Projekten zu gewährleisten und zu organisieren. Vor allem, da diese in Förderprogramm spezifischen Arten und Zeiträumen an diese berichten.
- Es ist noch unklar wie möglicherweise mit einer Menge an Projekten umgegangen werden kann in der Strategie. Es könnte eine Herausforderung werden Kontakt zu den verschiedenen Projekten zu halten und dieses technisch-operative Geschäft zu organisieren.

Transaktionskosten durch Kooperation

- Es wird eine Schwierigkeit für die Strategie sein, dass die öffentlichen Haushalte die Reisekosten zu den SG Meetings, WG Meetings etc. finanzieren können. Dies zeigt sich bereits bei anderen Organisationen und Netzwerkstrukturen
- Die multilaterale Zusammenarbeit und damit auch die EUDRS bedeuten immer einen zusätzlichen administrativen, zeitlichen und finanziellen Aufwand, was in Zeiten budgetärer Restriktionen immer schwieriger wird zu realisieren.
- Hinzu kommt der Reiseaufwand für die Protagonisten. Die Transaktionskosten für die Kooperation werden unterschiedlich bewertet.
- Es wird eine Herausforderung für die Akteure sein sich in allen Kooperationen zu engagieren. Vor allem subnationale Akteure haben nicht die Kapazitäten sich in allen Programmen und der Strategie zu beteiligen.
- Die regionale Ebene ist teilweise mit den bisherigen Kooperationen und auch der ETZ überlastet und kann vielleicht nicht noch eine Kooperationsnotwendigkeit aufnehmen.

Know-how

- Der know-how Transfer findet in eine Richtung statt, was die Motivation für verschiedene Akteure unterschiedlich beeinflussen kann.
- Der Know-how Transfer kostet Geld, welches in der Strategie nicht gegeben ist.

Kooperation auf den verschiedenen Ebenen

- Auf den subnationalen Ebenen gibt es sprachliche Barrieren, durch geringe Englischkenntnisse.
- Es ist fragwürdig, ob dieser Rahmen geeignet ist, Einflüsse auf die unteren Ebenen zu haben.

Erwartungen

- Man muss vorsichtig sein das Ambitionsniveau nicht zu hoch zu setzen. Die Staaten in dem Raum weisen andere Entscheidungsstrukturen auf, die in der

Strategie auch aufeinanderprallen. Dies hat nicht nur in Bezug auf die Entscheidungen zu den Projekten etc. Auswirkungen. Auch ist unklar und noch eine Herausforderung, wie innerhalb der Strategie entschieden werden sollte.

Aktuelle Förderperiode

- Es ist schwierig ohne zusätzliches Geld in den PAs etwas zu entwickeln und ggf. neue Aktivitäten durchzuführen, da in den Programmen das Geld bereits programmiert und gewidmet ist. Für manche Länder sind kaum noch Aktivitäten möglich innerhalb dieser Periode durchzuführen.
- Die Regionen haben ihr Hauptaugenmerk nicht in der transnationalen Schiene, sondern in der *cross-border* Schiene, außer ggf. die Metropolen. Die Förderprogramme sind aber nicht auf die Donauraumstrategie ausgelegt. Dies ist eine Herausforderung.
- Die Ungleichzeitigkeit der Donauraumstrategie mit dem Vorhandensein der Gelder in den Programmen spielt eine Rolle.
- In den MCs der transnationalen Programme gibt es für Donauraumprojekte keine Mehrheit. Im SEEP sind z.B.: Italien und Griechenland nicht am Donauraum beteiligt und fragen warum die mehr Punkte bekommen sollen.
- Man spürt im Donauraum die unterschiedlichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Programmen. Diese werden auch weiterhin im Rahmen der EUDRS eine Herausforderung darstellen. Beispielsweise waren Projekte mit Bulgarien zu Beginn der Förderperiode schwieriger zu realisieren.
- Das *timing* der Strategie zum Ende der Förderperiode ist eine Herausforderung.

Projekte als Umsetzung sind limitiert.

- Die Positionierung der Projekte in der Strategie ist noch zu klären und sicherlich auch begrenzt, da die Politik über diese strategische Aktionsebene die Entwicklung beeinflussen sollte.
- Man wird nicht mit allen 14 Ländern in allen Bereichen kooperieren.
- Die Strategie wird in der aktuellen Förderperiode keine Veränderungen mehr bewirken können, da diese transnationale Zusammenarbeit eine lange Anlaufzeit benötigt.

Anhang 8.4: Herausforderungen für die Akteure in der Strategie

Ziel- und Orientierungsphase

- Die Politik und die Arbeitsebene haben nicht notwendigerweise die gleichen Probleme.
- Es werden alle noch sehr viel lernen müssen in dem Prozess der Strategieumsetzung, voneinander und miteinander sowie über die Möglichkeiten des Instrumentes selber
- Die Einbindung der bestehenden Organisationen (Donaurektorenkonferenz, Rat der Donaustädte und -regionen, die ARGE Donauländer, die BCTR) ist eine Herausforderung und Chance zugleich.
- Die Akteure zeigen einen starken Orientierungsbedarf.
- Was eine makroregionale Strategie für den Donaauraum ist, kann man nicht abschließend beschreiben. Es ist auch auf europäischer Ebene noch offen, was das Konzept der MRS tatsächlich ist.
- Die Strategie muss sich inhaltlich priorisieren.
- Die Herausforderung für die Strategie wird sein, die unterschiedlichen Inputs die in der Konsultierung gekommen sind und die in die Strategie fließen und unterschiedlichen Zielen und Interessenslogiken folgen gerecht zu werden.
- Quantitative Ziele zu bestimmen ist mehr als schwierig für die PAs.
- Für die PACs und NCPs ist diese Kooperation eine Herausforderung, da es etwas Neues ist, und sie daher auf keine Vorerfahrungen zurückgreifen können.
- Es gibt ein großes Bedürfnis der Akteure nach Unterstützung.
- Es ist eine Schwierigkeit konkrete Ziele zu definieren für die EUDRS ohne zu wissen, wie man diese umsetzen kann.
- Es ist die Herausforderung zunächst die *actions* zu operationalisieren und sich dem anzunähern, wie man diese erreichen kann.
- In Bezug auf die Märkte sind die Staaten sehr unterschiedlich schon zwischen den Mitgliedsstaaten sind die Ökonomien sehr unterschiedlich. Die Arbeitsmärkte zum Beispiel haben ganz unterschiedliche Herausforderungen. Dies stellt in der gemeinsamen Projektentwicklung aber auch in der Priorisierung eine Herausforderung da.
- Die Länder sollten sich ressortmäßig abstimmen darüber, was sie gerne in den SGs durchsetzen würden. Dazu sollte eine Aufforderung der Kommission an die Länder gehen.
- 14 Länder zusammenzubringen bedingt einen hohen Abstraktionsgrad bei den Zielen.
- Die Konstellation der Zusammenarbeit hat es noch nicht gegeben, Es gibt kein Vorbild für die Kooperation.

Prioritätsbereiche

- Die Prioritätsbereiche und die Aktionen zu koordinieren ist die größte Herausforderung.
- Es ist einer Herausforderung, dass die PAs funktionieren und in diesen ein Kompromiss gefunden wird.
- Verschiedene PAs haben ähnliche und damit zu vernetzende Themen. Es ist eine Aufgabe, dass dies nicht zu Doppelt- und Dreigleisigkeit führt. Die PAs müssen sich jetzt zunächst mal mühevoll untereinander koordinieren.

- Die Herausforderung ist den Multiplikatoreffekt der Projekte zu nutzen. Diese sind zudem Consultant getrieben.
- Die Strategie wird in den unterschiedlichen PAs sehr unterschiedlich gehandhabt und hat je nach Vorerfahrungen unterschiedliche Kontakte zu den Programmen. Dies wird auf die Verbindungen zu den Programmen Einflüsse haben.
- Die PACs können nur motivieren und auffordern. Sie können die Strategie alleine nicht umsetzen, sondern benötigen die Länder und die SGs.
- Die Übernahme der Aufgaben als PAC zwischen Beitrittsland und Nichtbeitrittsland ist teilweise sehr unterschiedlich. Dies hat zum einen mit Erfahrung aber zum anderen auch mit Kontakten zu tun.
- Die Anzahl der Projekte ist für einen PAC schlichtweg nicht zu überblicken. Dafür werden *subgroups* benötigt.
- Für die interdisziplinären PAs ist es eine zusätzliche Herausforderung, da die einzelnen möglichen Handlungsfelder sehr unterschiedliche Akteure bedingen und diese nicht alle notwendigerweise in den SGs sitzen. Die Koordinierung der Subgroups für diese unterschiedlichen Handlungsfelder ist bereits zeitaufwendig.
- Die Kontakte der PACs sind entscheidend für die Aktivitäten der PACs und hängen insofern von den persönlichen Kontakten ab, da hier schlichtweg die Länder enger kooperieren, wo die Beziehungen besser sind.
- Die PAs sind sehr heterogen in ihrer inhaltlichen und institutionellen Aufsetzung. Ebenfalls die Prioritätsbereich koordinierenden Stellen haben einen unterschiedlichen Hintergrund, der natürlich ihre Arbeits- und Herangehensweise prägt.
- Es ist eine Herausforderung den Informationsaustausch zwischen den PAs aufrecht zu erhalten.
- Es stellt eine Herausforderungen für Kooperationen im Donauraum dar, dass durch Wahlen die nationalen Ministerien personell verändert werden. Z.B. bei die SG Mitglieder könnte dies zu einem starken Wechsel der Akteure führen. Jedes Mal würde Know-how und *understanding* verloren gehen. Lediglich ein stabiler PAC kann das Wissen halten. Das wechselnde Personal wiederum ist auffällig häufig in Ländern der Fall, wo die Regierung einen starken Einfluss hat, die zentralisierter sind.
- Es ist eine Herausforderung, dass die PACs nicht zwangsläufig die Ansprechpartner in den Förderprogrammen kennen, da dies die Zusammenarbeit und das Verständnis vereinfacht.
- Für die PACs und SG Mitglieder könnten die anderssprachigen Programme eine Herausforderung darstellen (bspw. Projekte in den CBC-Programmen oder national geförderte Projekte)

fehlende Inhaltliche Priorisierung in den PAs

- Die Strategie muss sich inhaltlich priorisieren.

Schwache Rolle der PACs

- Es ist fragwürdig welches Mandat die PACs haben und wer hat dann das Mandat zu entscheiden.

- Die PACs benötigen vor allem Ressourcen, Zeit und Arbeitskraft um ihre Rolle tatkräftig ausüben zu können.
- Für die PACs ist die Umsetzung eine enorme Herausforderung, bei der sie von der Unterstützung der SGs und anderer Ländervertreter abhängig sind. Die PACs müssen delegieren.
- Die PACs stehen vor der Herausforderung keine Direktivgewalt zu haben, sondern nur koordinieren zu können.
- Die PACs haben kein formales oder rechtliches Mandat für die Koordinationsrolle. Mit der Aufgabe ist die Möglichkeit verbunden die Partner und Länder zusammenzubringen.
- Es ist ein großes Bedürfnis des Austausches dar bei den PACs.

Letter of Support

- Es bleibt fraglich und damit auch schwierig, wie ein *letter of support* zur Programmsteuerung beitragen kann.
- Die PACs können keine Vorselektion für die Programme machen, daher ist diese Diskussion um die Umsetzung des *letter of support* viel zu aufgeblasen.
- Es ist ebenfalls eine Herausforderung, dass teilweise Institutionen zum einen Projekt Leadpartner und zum anderen in der EUDRS aktiv sind. Es gäbe schnelle einen Konflikt, wenn man sich dann selbst einen *letter of support* ausstellen könnte. Der *letter of support* als Umsetzung ist relativ schwach und wenig.
- Die PACs können keine Vorselektion für die Programme machen, daher ist diese Diskussion um die Umsetzung des *letter of support* viel zu aufgeblasen.
- Es ist unklar für den PAC mit welcher Kompetenz er ausgestattet oder befugt ist einen *letter of support* zu schreiben. Vor allem in Fällen, wo die fachliche Kompetenz nicht ausreicht, kann dies auch dazuführen dass diese nicht Ernst genommen werden.
- Es besteht eine Schwierigkeit darin, dass der *letter of support* wirkungslos bleiben könnte, da die Programme mit denen nichts anfangen. Die Frage ist mit welcher Kompetenz die PACs Projekte empfehlen können.
- Der *letter of support* ist zu wenig für eine Umsetzung der Strategie. Diese Ansicht wird von Vielen vertreten, was wiederum eine Herausforderung für die Strategie generell, aber auch für die Bedeutung des LoR.
- Sollte der politische Wille in der Strategie nachlassen, könnte der LoR an Bedeutung verlieren.

Förderprogramme

- Der programmbezogene Tunnelblick und das Denken vieler beteiligter Akteure nur in Programmen und Finanzierungsschienen stellt ein Problem dar. Die vielfältigen Programme sind viel weiter thematisch aufgesetzt als die Donaunraumstrategie und lassen mehr Anknüpfungspunkte zu.
- Die Strategie wird in den unterschiedlichen PAs sehr unterschiedlich gehandhabt und hat je nach Vorerfahrungen unterschiedliche Kontakte zu den Programmen. Dies wird auf die Verbindungen zu den Programmen Einflüsse haben.
- Die Projekte sollten nicht an den Grenzen der Strategie halt machen. Auch wenn ein Nicht-EUDRS Land beteiligt ist, sollte ein Projekt die Strategie unterstützen können. Das Verhältnis der Projekte zur Strategie bei Beteiligung von weiteren Ländern muss noch geklärt werden.

- Erfolgreiche Finanzinstrumente
- Sollte die Strategie sich wirklich in der Mittelverteilung niederwirken, dann muss sie sich nicht erst rechtfertigen.
- Die Bürokratie in den Finanzierungsprogrammen ist eines der Hauptprobleme. Diese sind vor allem für kleinere Projekte nicht geeignet und verhindern kleinen Akteuren den Zugang zu diesen Geldern. Es wäre daher notwendig und sinnvoll, wenn man die Strategie nutzt und so etwas durch eine flexible unbürokratische Lenkungsgruppe zu ermöglichen.
- Die Tatsache, dass es keine Überschneidung der beteiligten Länder in der Donaoraumstrategie mit den Finanzierungsprogrammen gibt (Polen und Italien, z.B. :) gestaltet sich eine Verknüpfung zwischen den transnationalen Programmen mit der Donaoraumstrategie eher als schwierig.
- Es wird herausfordernd werden weitere Generaldirektorate wie Verkehr, Energie und Umwelt mit ins Boot zu holen und die die europäischen Politikbereiche in Richtung auf die Donaoraumstrategie und den Aktionsplan auszurichten.
- Es wird eine wichtige Herausforderung sein, die Fachpolitiken, die das Geld haben für die Strategie zu interessieren. Diese haben ihre eigenen Netzwerke und der Mehrwert dieser Kooperation muss zunächst einmal noch aufgezeigt werden.
- Es wird eine Herausforderung die Strategie nur über EU-Gelder umzusetzen. Sollten die empfohlenen Projekte nur bewilligt werden, wird das Interesse schnell zurückgehen, diese Schiene zu nutzen. Es wird eine Herausforderung schnell zu zeigen, dass die Schwerpunktthemen der Strategie auch mit nationaler Finanzierung umgesetzt werden.
- Es wird eine Schwierigkeit sein den *Drive* in der EUDRS zu halten, wenn es nicht gelingt die Strategie an die Programme zu knüpfen. Die Frage ist sonst, wie lange der Impuls für das Bestehende anhält.
- Das Südosteuropaprogramm hat seine eigenen Ziele. Die Strategie wird im vierten *call* wie jede andere Strategie berücksichtigt werden. Die Projekte müssen einen Mehrwert für die Ziele des Programmes haben. Für die EUDRS besteht die Schwierigkeit, dass Projekte keine zusätzlichen Chancen dadurch haben, dass sie Donaoraumstrategieprojekte sind.
- Die Herausforderung für die Programme ist die 20% Regelungen zu nutzen, ERDF Partner einzuschließen in die Programme, da es einen *Memorandum of Understanding*, gibt welche gerade erst für den ersten *call* abgeschlossen sind.
- Insgesamt haben die Programme hohe administrative Hürden zu bewältigen, die besonders kleineren Projektpartner eine Teilnahme an den Programmen erschweren.
- Für die Realisierung von Projekten in der Region ist es eine Herausforderung, wenn einige Projektpartner durch IPA-Mittel gefördert werden. Erstens sind die Budgets kleiner. Zweitens ist der Vertragsprozess komplizierter.
- Man spürt im Donaoraum die unterschiedlichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit im Rahmen von EU-Programmen. Diese werden auch weiterhin im Rahmen der EUDRS eine Herausforderung darstellen. Beispielsweise waren Projekte mit Bulgarien zu Beginn der Förderperiode schwieriger zu realisieren.
- Innerhalb der ETZ-Programme ist es im Besonderen für kleinere Kommunen schwierig an den Programmen teilzunehmen aufgrund der Vorfinanzierung.

- Es könnte eine Schwierigkeit oder Hürde für werden, dass einige der Personen, die für die Implementierung in der Strategie mitverantwortlich sind die finanziellen Instrumente nicht kennen.
- Das Monitoring der Projekte ist komplex.
- Es ist eine Herausforderung die derzeitigen Förderstrukturen an den Gedanken der makroregionalen Struktur anzupassen und die Ziele der Donaoraumstrategie in die Förderlandschaft zu integrieren.
- Das Verhältnis von der Strategie zu den Programmen ist eine große Herausforderung. Die letzten *calls* werden gestartet. Da sind noch viele Fragen offen.
- Es ist eine Herausforderung, dass die PACs nicht zwangsläufig die Ansprechpartner in den Förderprogrammen kennen, da dies die Zusammenarbeit und das Verständnis vereinfacht.
- Die EU-Programme sind keine Finanzierungsinstrumente der Donaoraumstrategie. Es wird eine Herausforderung Projekte in diesen abzuwickeln, die ausschließlich der EUDRS zuträglich sind.

SGs

- Es wird als Herausforderung wahrgenommen, wenn in den SGs nicht ministerielle Kollegen sitzen, da es als gut wahrgenommen wird, wenn die Stellen Zuständigkeiten haben.
- Die PACs können nur motivieren und auffordern. Sie können die Strategie alleine nicht umsetzen, sondern benötigen die Länder und die SGs.
- Die in die SG entsandten sind nicht in jedem Land zwangsläufig große Akteure, die viel zu bestimmen haben.
- Die Länder sollten sich ressortmäßig abstimmen darüber, was sie gerne in den SGs durchsetzen würden. Dazu sollte eine Aufforderung der Kommission an die Länder gehen.

Kommission

- Die Kommission hat eigentlich nicht die Kapazitäten für die Koordinierung der Strategien. Dies ist nur durch zusätzliches Engagement der jungen Beamten möglich sowie durch ein paar nationale Experten, die die Kommission unterstützen.
- Die Kommission sollte in Bezug auf die Leute, die in der Strategie sind klarere Anforderungen stellen.
- Für die SGs ist es relevant, dass dort kompetente Personen, die in der Hierarchie des Landes etwas zu entscheiden haben, erscheinen. Es besteht folglich die Erwartung, dass die Kommission dieses auch top-down fordert.
- In der konkreten Umsetzung sind die Möglichkeiten für die Kommission recht gering, dennoch sind sie es die von einer solchen transnationalen Initiative am Meisten profitieren. Die Kommission muss sich rechtfertigen und hat sich daher in diese Initiative einbinden lassen.
- Es wird eine Herausforderung für die MRS werden, dass die für MRS zuständige Einheit in der DG Regio vollkommen unterbesetzt ist.
- Es ist eine Herausforderung, dass die Ansprechpartner in den verschiedenen Generaldirektoren nicht so bekannt sind.

- Die Länder sollten sich ressortmäßig abstimmen darüber, was sie gerne in den SGs durchsetzen würden. Dazu sollte eine Aufforderung der Kommission an die Länder gehen.

Ressourcen/Kompetenz

- Man muss abwarten inwiefern die Strategie dazu beitragen kann das Thema Folgefinanzierung zu unterstützen, da alleine die Studien schon ein Preinvestment darstellen.
- Die Zusammenarbeit alleine schon zwischen den PACs gestaltet sich als Herausforderung und ist in Teilen besonders herausfordernd zwischen Mitgliedsstaaten und Nicht-Mitgliedsstaaten, was zum Beispiel das Bestimmen der Personen angeht, die gemeinsame Absprache, schnelle Reaktionen, das Bereitstellen der notwendigen Ressourcen für die Strategie etc.
- Die HLG, die über die Strategie und den Aktionsplan entscheidet, beinhaltet nicht die 6 Nichtmitgliedsländer und ist in sofern nicht deckungsgleich. Es gibt ein Extra Treffen der Außenminister damit diese aufeinandertreffen.
- Für die HLG ist es sehr schwierig außerhalb dieser Programmierung nun Gelder zu verteilen, die dann auch noch Nicht-Mitgliedsstaaten berücksichtigen.
- Es wird als Herausforderung wahrgenommen, wenn in den SGs nicht ministerielle Kollegen sitzen, da es als gut wahrgenommen wird, wenn die Stellen Zuständigkeiten haben.
- Die PACs können nur motivieren und auffordern. Sie können die Strategie alleine nicht umsetzen, sondern benötigen die Länder und die SGs.
- Man benötigt fähige Leadpartner für die Projekte.
- Die Übernahme der Aufgaben als PAC zwischen Beitrittsland und Nichtbeitrittsland ist teilweise sehr unterschiedlich. Die hat zum einen mit Erfahrung aber zum anderen auch mit Kontakten zu tun.
- In den Beitrittsländern haben teilweise Wirtschaftsorganisationen nicht die gleichen Kompetenzen wie andere SG Mitglieder und haben daher eine schwächere Position, sollte diese als Vertreter in die SGs o.ä. entsandt werden.
- In der Strategie werden starke Leute gebraucht, die auch in den nationalen Kontexten was zu sagen haben.
- Die Anzahl der Länder, die starke Partner in die Strategie schickt, bestimmt die Strategie. Bisher sind es zu wenige.
- Die Donaoraumstrategie benötigt an den entsprechenden Stellen Kompetenz. So ist es zum Beispiel absolut notwendig, dass in den Reihen der NCPs, die an der zentralen Stelle sind, Kompetenz sitzt.
- (zentrale Handlungs- und Entscheidungsträger?) Das ist wohl eine sehr optimistische Darstellung der Lage.
- Um in der Strategie Erfolg zu haben, muss man das Spiel eigentlich schon beherrschen. Es ist hochqualifiziertes Wissen von Nöten, so dass nur die wettbewerbsfähigsten Institutionen und Akteure in dem Spiel das Geld machen. Es ist eine Herausforderungen die Zutrittsschwelle zu verringern um neue Akteure dazu zu gewinnen.
- Es stellt eine Herausforderungen für Kooperationen im Donaoraum dar, dass durch Wahlen die nationalen Ministerien personell verändert werden. Z.B. bei die SG Mitglieder könnte dies zu einem starken Wechsel der Akteure führen. Jedes Mal würde Know-how und *understanding* verloren gehen. Lediglich ein stabiler PAC kann das Wissen halten. Das wechselnde Personal wiederum ist

auffällig häufig in Ländern der Fall, wo die Regierung einen starken Einfluss hat, die zentralisierter sind.

- Es ist notwendig, dass die PACs, NCPs und SGs mehr und mehr in die Institutionen eingebettet werden und nicht nur durch einzelne Personen getragen werden um bei einem Wechsel dieses Wissen nicht zu verlieren.
- Sie benötigen Kompetente Leute, die kommunikativ sind und felegieren können. Das hängt auch von der Person ab.

Vor- und Kofinanzierung

- Auf Ebene des Donauraum wird es schwierig mit der Vorfinanzierung. Das ist eher eine nationale Sache.
- Die Vorfinanzierung ist das größte Problem für viele Projektpartner, vor allem in den ärmeren Ländern.

Inhalte/ (bezogen auf den) Inhalt der Strategie und die Nutzungsfunktionen der Donau

- Ebenfalls gibt es die Herausforderung, dass es keinen Topf in der EUDRS gibt, der für den Wissenstransfer und die Netzwerkbildung ausgelegt ist.
- Es wird schwierig werden in allen Themenbereichen gleichermaßen Erfolg zu haben.

Flexibilität

- Eine sinnvolle Einbindung Polens, die die Strategie natürlich beobachten, da sie zwischen der Ostseestrategie und der Donauraumstrategie liegen, ist eine wesentliche Aufgabe.
- Die Projekte sollten nicht an den Grenzen der Strategie halt machen. Auch wenn ein Nicht-EUDRS Land beteiligt ist, sollte ein Projekt die Strategie unterstützen können. Das Verhältnis der Projekte zur Strategie bei Beteiligung von weiteren Ländern muss noch geklärt werden.

Öffentlichkeitswirksamkeit

- Es ist eine Herausforderung für die Strategie, dass einerseits Ziel der Strategie die effizientere Koordinierung ist, andererseits für Bürger und Politiker konkrete Ergebnisse und signifikante Projekte realisiert werden müssen. Man will dem Bürger zeigen, wofür das Geld verwendet wird.
- Es wird nicht viele quantifizierbare Ergebnisse geben.