

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Carsten Schymik

Modellversuch Makroregion

Die EU-Strategien für den Ostsee-
und den Donaauraum

S 1
Januar 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die Makroregion als neue Handlungsebene der EU**
- 11 **Entstehung von Ostsee- und Donaustrategie**
- 15 **Dreimal »Nein«: Gesetze, Finanzierung und Institutionen**
- 15 Gesetze: Einfluss durch »law-shaping«
- 17 Finanzierung: Etatisierung durch »earmarking«
- 20 Institutionen: Steuerung durch regionale Räte?
- 23 **Übertragbarkeit des makroregionalen Konzepts auf die EU**
- 29 **Schlussfolgerungen**
- 31 Abkürzungen
- 31 Literaturhinweise

*Dr. Carsten Schymik ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration.*

**Modellversuch Makroregion
Die EU-Strategien für den Ostsee- und
den Donaauraum**

Die Europäische Union ist im Begriff, ein neues politisches Konzept zu testen – die makroregionale Strategie. Im Oktober 2009 wurde die Ostseestrategie beschlossen; für 2011 ist geplant, die Donaustrategie zu verabschieden. Beide Projekte haben sowohl in den betroffenen Regionen als auch bei den Brüsseler EU-Organen große Erwartungen geweckt. Die makroregionalen Strategien sollen nicht nur dazu dienen, das mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte Ziel territorialer Kohäsion praktisch umzusetzen und konkrete Verbesserungen in einer Reihe von Politikfeldern herbeizuführen. Sie werden darüber hinaus wahlweise als »Pilotprojekt«, »Testfall« oder »Vorbild« für den Rest der EU charakterisiert. Mit anderen Worten: Die ersten EU-Strategien im Ostsee- und im Donaauraum gelten als ein Modellversuch makroregionaler Politik.

Makroregionale Strategien beziehen sich auf Makroregionen. Eine Makroregion kann als eine territorial und funktional definierte Großregion innerhalb der EU verstanden werden, in der eine Gruppe von Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, um bestimmte strategische Ziele zu erreichen. Als Konzept ist die Makroregion innovativ, weil sie eine Kooperation auf transnationaler Ebene begründet und damit einerseits über den herkömmlichen Rahmen sub- oder binationaler Regionalpolitik hinausweist, aber andererseits nicht vorrangig auf Drittstaaten außerhalb der EU zielt. Gleichzeitig eröffnet die Makroregion neue Möglichkeiten des Zusammenwirkens verschiedener Akteure im politischen Mehrebenensystem der EU. Die Makroregion kann damit weder im Sinne des »Europa der Regionen« noch im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik angemessen beschrieben werden. Vielmehr könnten die Ostsee- und die Donaustrategie signalisieren, dass innerhalb der EU eine neue Politikebene entsteht, die zwischen Nationalstaat und supranationaler Gemeinschaft angesiedelt ist und somit das existierende Mehrebenensystem der EU weiter ausdifferenziert.

Allerdings scheint diese Perspektive bislang nicht von realen Entwicklungen unterfüttert zu sein. Denn Ostsee- und Donaustrategie wurden auf Basis der sogenannten »drei Neins« konzipiert. Makroregionale Strategien sollen erstens ohne zusätzliches Geld aus

dem EU-Haushalt auskommen, zweitens ohne neue EU-Gesetze und drittens ohne neue Institutionen. Angesichts dieser restriktiven Vorgaben stellt sich die Frage, ob der Modellversuch Makroregion wirklich paradigmatische Qualität als Keimzelle einer neuen politischen Handlungsebene in der EU entfalten kann. Will man hier zu einer Antwort gelangen, ist eine genauere Kenntnis von Ostsee- und Donastrategie notwendig. Inwieweit lassen sich in der noch jungen Entwicklung dieser Makroregionen Anzeichen dafür erkennen, dass aus »drei Neins« möglicherweise »drei Jas« werden? Oder ist alternativ denkbar, dass Makroregionen sich auch ohne finanzielle, legislative und institutionelle Reformen der EU zu einer neuen und hinreichend abgrenzbaren Politikebene entwickeln? Wenn den Makroregionen in Ostsee- und Donauraum wirklich Modellfunktion für die übrige EU zukommen soll, ist außerdem zu klären, ob das makroregionale Konzept geeignet ist, auf das gesamte Territorium der Union ausgedehnt zu werden.

Die vergleichende Analyse von Ostsee- und Donastrategie zeigt, dass es verfrüht wäre, die Makroregion schon heute zu einer neuen intermediären Politikebene zwischen Mitgliedstaat und supranationaler Union auszurufen. Gleichwohl hat das Konzept Makroregion erkennbares Entwicklungspotential. Die »drei Neins« werden zwar nicht offen in Frage gestellt. Aber es lässt sich eine wachsende Bereitschaft zu »weichen« Reformen feststellen, die perspektivisch – das heißt im Zeitraum der nächsten fünf bis zehn Jahre – in legislative, haushalterische und institutionelle Veränderungen auf EU-Ebene münden können. In den Makroregionen zeichnen sich Räume der verstärkten Zusammenarbeit zwischen Kerngruppen von Mitgliedstaaten ab, die Einfluss auf die EU als Ganzes entfalten können, ohne sich formell als politische Handlungsebene zu konstituieren.

Für Deutschland hat der Modellversuch Makroregion im Ostsee- und im Donauraum aus zwei Gründen besondere Bedeutung. Zum einen ist die Bundesrepublik der einzige EU-Staat, der beiden Makroregionen angehört. Zum anderen ist sie der einzige Mitgliedstaat, dessen Teilnahme an den makroregionalen Strategien maßgeblich von den Bundesländern, also von subnationalen Akteuren, getragen wird. Daraus ergeben sich sowohl Chancen als auch Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. Die wichtigste Chance liegt darin, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken, indem die Bundesländer im politischen Mehrebenensystem der EU eine aktivere Rolle übernehmen. Die Herausforderung, die damit einhergeht, besteht

im steigenden Koordinierungsbedarf deutscher Europapolitik, und zwar sowohl in vertikaler Hinsicht zwischen Bund und Ländern als auch horizontal auf Bundes- wie auf Länderebene.

Die Empfehlungen, die sich aus der Analyse des Modellversuchs Makroregion ergeben, zielen zunächst darauf, die wichtigsten Defizite bei der bisherigen Gestaltung der EU-Strategien in Ostsee- und Donauraum zu beheben. Als Strategien fehlt den makroregionalen Politikvorhaben noch eine klare Beziehung zwischen Zielen und Mitteln. Hinsichtlich der Ziele sollte für beide Strategien daher ein System der Erfolgskontrolle mit konkreten Vorgaben und messbaren Indikatoren etabliert werden. Solche Benchmarks sind bisher nur in Ansätzen vorhanden. Bezüglich der Mittel ist zu überlegen, ob sich nicht eine Art »Strategiebudget« erstellen ließe. Dieses würde zwar keinen Haushalt im eigentlichen Sinne darstellen, wohl aber eine Art Bilanzrechnung, in welcher die aus verschiedenen Quellen zusammenfließenden Finanzmittel erfasst und den für die Implementierung der Strategie verbrauchten Mitteln gegenübergestellt werden. Durch die Entwicklung messbarer Zielvorgaben einerseits und einer Bilanzrechnung andererseits kann der mögliche Erfolg der makroregionalen Strategien nachvollziehbar ausgewiesen und öffentlich vermittelt werden.

Im Hinblick auf seine paradigmatische Bedeutung sollte der Modellversuch Makroregion als ernsthafter und vielversprechender Versuch verstanden werden, die Zusammenarbeit in der EU nachhaltig zu vertiefen, ohne dabei auf weitere Vertragsrevisionen angewiesen zu sein. Innerhalb der EU sollte dazu der Dialog über die Erfahrungen und Ergebnisse makroregionaler Politik verstärkt werden. Erstaunlicherweise findet zwischen den beiden ersten Makroregionen im Ostsee- und im Donauraum ein solcher Erfahrungsaustausch bislang kaum statt. Es sollten Foren und Formate geschaffen werden, um Vertreter sowohl der existierenden Makroregionen als auch potentieller künftiger Makroregionen zusammenzubringen. Deutschland kann in diesem Zusammenhang einen besonderen Beitrag leisten, wenn es Mitte 2011 für ein Jahr den Vorsitz im Ostseerat übernimmt. Bund und Länder sollten diese Gelegenheit nicht nur dazu nutzen, um die Diskussion über die noch ungeklärte Rolle des Ostseerats im Rahmen der EU-Strategie voranzutreiben. Darüber hinaus gilt es auch, den Blick für die EU-weite Relevanz des makroregionalen Konzepts zu öffnen und einen gesamteuropäischen Dialog über den Modellversuch Makroregion zu organisieren.

Die Makroregion als neue Handlungsebene der EU

Die Europäische Union hat im Oktober 2009 mit der Ostseestrategie ihre erste Makroregion etabliert.¹ Wenige Monate zuvor, im Juni 2009, beauftragte der Europäische Rat die Kommission, bis Jahresende 2010 eine zweite makroregionale Strategie für den Donauraum auszuarbeiten.² Inzwischen sind weitere Initiativen zur Schaffung von Makroregionen entstanden. Die Regierungen von Italien, Slowenien und Griechenland schlagen vor, bis 2014 eine Makroregion im Adriatisch-Ionischen Meer zu bilden. Ihr könnten weitere Makroregionen im westlichen und östlichen Teil des Mittelmeers folgen.³ Der Ausschuss der Regionen fordert, eine Makroregion für den Nordseeraum einschließlich des Ärmelkanals zu bilden.⁴ In den Küstenregionen des Atlantischen Bogens zwischen Südspanien und Schottland (*Atlantic Arc*) wird ebenfalls über eine makroregionale Strategie nachgedacht.⁵ Auch die Gebirgsregionen der Alpen und der Karpaten

und mithin das Schwarze Meer stehen als künftige Makroregionen zur Diskussion.⁶ Dies zeigt: In allen Teilen der EU hat die Idee makroregionaler Zusammenschlüsse Aufmerksamkeit und Interesse geweckt.

Die Entwicklung signalisiert den EU-weiten Impetus, der von den beiden ersten makroregionalen Projekten im Ostsee- und im Donauraum ausgeht. Die Europäische Kommission betrachtet sie nicht nur als »Testfälle« für die praktische Umsetzung des Ziels territorialer Kohäsion in der EU, sondern zugleich als »Pilotprojekte«, die im Erfolgsfall auf andere Großregionen innerhalb der Union übertragen werden können.⁷ Das Europäische Parlament erkennt in den Strategien ein »Modell für die Koordinierung und Finanzierung von EU-Politik in geopolitischen territorialen Einheiten.«⁸ Auch in den Ostsee- und Donauländern betonen viele Akteure den experimentellen Charakter der makroregionalen Strategien und deren mögliche Vorbildfunktion für den Rest der EU.⁹ Angesichts des EU-weit wachsenden Interesses an weiteren Makroregionen können die ersten EU-Strategien tatsächlich als Modellversuche verstanden werden.

Der Begriff »Makroregion« ist weder politisch noch völkerrechtlich determiniert. Im politikwissenschaftlichen Forschungsdiskurs über Regionen und Regionalismus taucht er nur sporadisch auf.¹⁰ Die Europäische Kommission hat den Ausdruck in der Vergangenheit vereinzelt, aber offenbar nicht in konzeptioneller

1 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 30.10.2009, 15265/1/09 REV 1, S. 11; Esko Antola, *Political Challenges for the Baltic Sea Region*, Konrad-Adenauer-Stiftung, London 2009; Pertti Joenniemi, *The EU Strategy for the Baltic Sea Region: A Catalyst for What?*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), August 2009 (DIIS Brief); ders., »The EU Strategy for the Baltic Sea Region – A First Step«, in: *Baltic Rim Economies*, (2010) 1, S. 33; Fredrik Langdal, *An Evaluation of the Swedish EU Presidency: Difficult Setting, Pragmatic Style and Mixed Results*, Madrid: Real Instituto Elcano, 3.2.2010 (Análisis del Real Instituto Elcano [ARI] 28/2010); ders./Göran von Sydow (Hg.), *The Swedish Presidency: European Perspectives*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Dezember 2009 (SIEPS 2009:3op).

2 Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 19.6.2009, S. 13.

3 Andrea Stocchiero, *The Geopolitical Game of the European Union Strategy for Macro-regions: Where Does the Mediterranean Stand?*, Rom: Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI), Juli 2010 (CeSPI Working Papers 74/2010).

4 Ausschuss der Regionen, *Eine Strategie für den geographischen Raum Nordsee/Ärmelkanal*, Stellungnahme, 5./6.10.2010, COTER-V-006.

5 Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique (CEIS), *The Way Forward to a Future Strategy for the Atlantic*, Synthesis of the Breakfast Debate, Brüssel, 9.11.2009; Anne-François de Saint Salvy, »Maritime Strategy: After Baltic Now Atlantic«, in: *Europolitics*, 3.11.2009, <www.europolitics.info/sectorial-policies/maritime-strategy-after-baltic-now-atlantic-artb253346-10.html> (Zugriff am 10.12.2010).

6 Valentina Pop, »EU »Macro-regions« Could Get Own Funding from 2014«, in: *EU Observer*, 7.10.2009, <<http://euobserver.com/886/28787>> (Zugriff am 10.12.2010).

7 Europäische Kommission, *EU Strategy for the Danube Region. Scoping Paper for the Public Consultation*, Brüssel, 2.2.2010, REGIO/E1/EN/NV/OB D(2010); dies., *EU Strategy for the Danube Region: Frequently Asked Questions*, <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/faq_en.htm> (Zugriff am 2.8.2010).

8 Europäisches Parlament, *Entschließung zu einer europäischen Strategie für den Donauraum*, Straßburg, 21.1.2010, P7_TA(2010)0008, Punkt C.

9 Vgl. die Beiträge der öffentlichen Konsultationen zur Ostseestrategie unter: <http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/baltic/contrib_en.htm>; und zur Donaustrategie unter: <http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/documents_en.htm> (Zugriff jeweils am 28.10.2010).

10 Björn Hettne/Fredrik Söderbaum, »Theorising the Rise of Regionness«, in: Shaun Breslin u.a. (Hg.), *New Regionalism in the Global Political Economy*, London 2002, S. 33–47 (m.w.Lit.).

Absicht verwendet.¹¹ Wirklich aufgekommen ist die Rede von der Makroregion erst während der letzten Jahre, und zwar in Verbindung mit der Weiterentwicklung der EU-Politik in der Ostseeregion. Die vormalige Kommissarin für Regionalpolitik Danuta Hübner hat maßgeblich dazu beigetragen, den Begriff zu popularisieren. 2008 begann sie, den Ostseeraum regelmäßig als Makroregion zu bezeichnen.¹² In der Folge fand der Begriff Eingang in alle relevanten Kommissionsdokumente; inzwischen ist er fest im Brüsseler Vokabular verankert.

Die Europäische Kommission definiert die Makroregion allgemein als »Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen.«¹³ Dieses Verständnis impliziert eine territoriale und eine funktionale Komponente. In territorialer Hinsicht verbindet die Makroregion eine Gruppe von Mitgliedstaaten. Im Ostsee- und im Donaauraum handelt es sich jeweils um acht Staaten (Tabelle 1). Hinzu kommt eine Anzahl von Drittstaaten, die ebenfalls zur Makroregion gezählt werden: drei in der Ostseeregion und sechs im Donaauraum (Tabelle 2, S. 10). Dass die Kommission von »Verwaltungsregionen« anstelle von Mitgliedstaaten spricht, ist damit zu erklären, dass die Grenzen einer Makro-

region auch innerhalb von Nationalstaaten verlaufen können. Deutlich wird dies im Fall Deutschlands, dem einzigen Land, das an beiden Makroregionen beteiligt ist. Während im Ostseeraum nur die drei nördlichen Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern zur Makroregion gerechnet werden, sind es im Donaauraum die beiden südlichen Länder Baden-Württemberg und Bayern. Gleiches gilt analog für Drittstaaten wie Russland und die Ukraine.¹⁴ Innerhalb der Nationalstaaten richtet sich die geographische Reichweite der Makroregion indes nach vorhandenen Verwaltungsgrenzen. Subnationale Gebietskörperschaften wie die Bundesländer bilden somit gleichsam den Grundbaustein in der territorial-administrativen Architektur einer Makroregion.

Wesentlich für die Definition der Makroregion sind neben territorialen auch funktionale Aspekte. Der Makroregion liegt in erster Linie ein naturräumliches Verständnis von Region zugrunde, dem zufolge Ostsee und Donau als Ökosysteme betrachtet werden. Zwar ist die von der Europäischen Kommission vorgenommene geographische Abgrenzung beider Makroregionen nicht identisch mit dem jeweiligen Wassereinzugsgebiet, aber sie kommt der naturräumlichen Ausdehnung von Ostsee und Donau recht nahe.¹⁵ Gleichzeitig betont die Kommission, dass die Grenzen von Makroregionen flexibel und daher nicht abschließend zu bestimmen sind, sondern je nach funktionalem Erfordernis verschieden ausfallen können. Das naturräumliche Verständnis von Ostsee und Donau ist daher zwar das primäre, nicht aber das einzige Kriterium für die geographische Reichweite makroregionaler Strategien.¹⁶ Nur eine Mehrzahl gemeinsamer

11 So taucht der Begriff etwa in einem Arbeitspapier über den Kartoffelsektor der EU aus dem Jahr 2007 auf. Darin heißt es mit Bezug auf Deutschland, Belgien, die Niederlande, Großbritannien und Frankreich: »This macro-region is actually the core of the EU's potato economy.« Siehe Europäische Kommission, *The Potato Sector in the European Union*, Arbeitspapier, April 2007 (SEC/2007/0533).

12 Danuta Hübner, *EU Regional Policy in 2008: Achievements, Next Steps and Aspects of the Future Debate*, Rede an die Mitarbeiter der DG REGIO, Brüssel, 3.3.2008, S. 8; dies., *Launch of South-East Europe Co-operation Programme*, Rede, 27.3.2008, S. 2; dies., *EU Regional Policy post-2013: More of the Same, or a New Beginning?*, Rede am European Policy Centre, Brüssel, 1.7.2008, S. 7; *EU Strategy for the Baltic Sea Region*, Rede, Stockholm, 30.9.2008, S. 2–5; *European Danube Strategy*, Rede anlässlich der Donau-Konferenz im Rahmen der Open Days, Brüssel, 6.10.2010, S. 2f; *Presentation of the Green Paper on Territorial Cohesion*, Rede, Marseille, 26.11.2008, S. 3.

13 Europäische Kommission, *Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum*, Brüssel, 10.6.2009, KOM(2009) 248/3, S. 6. Ähnlich definierte Pawel Samecki, Hübners kurzzeitiger Nachfolger im Amt des Regionalkommissars, in einem inoffiziellen Diskussionspapier die Makroregion als »area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges«. Pawel Samecki, *Macroregional Strategies in the European Union*, Diskussionspapier, Stockholm, 18.9.2009, S. 1.

14 Im Fall Russlands sind die ostseenehen Gebiete des föderalen Distrikts Nordwest-Russland betroffen, bei der Ukraine die vier südlichsten Oblaste des Landes, die zum Donaubecken gehören.

15 Zum Wassereinzugsgebiet der Ostsee gehören auch Teile der Tschechischen Republik, der Slowakei und der Ukraine, die jedoch von der Europäischen Kommission nicht zur Makroregion Ostsee gerechnet werden. Gleiches gilt im Donaauraum für Teile der Republik Mazedonien, des Kosovo, Italiens und der Schweiz. Umgekehrt werden einige Staaten vollständig zur Makroregion gezählt, obwohl sie nur teilweise – und in einigen Fällen nur zu einem sehr kleinen Teil – im Wassereinzugsgebiet liegen. Im Ostseeraum trifft dies auf das westliche Dänemark zu, aber auch auf Deutschland (Hamburg liegt außerhalb des Ostseebeckens, Teile Brandenburgs und Sachsens aber innerhalb). Im Donaauraum liegen die Tschechische Republik, Bulgarien sowie das Land Baden-Württemberg überwiegend außerhalb des Flussbeckens.

16 Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 5. Vgl. Samecki, *Macro-regional Strategies* [wie Fn. 13], S. 1.

Tabelle 1

**Länder, Bevölkerung, Fläche und Bruttoinlandsprodukt der Makroregionen Ostsee und Donau
(in Klammern prozentualer Anteil an EU-27)**

Makroregion	Ostsee	Donau
EU-Mitgliedstaaten	Dänemark	Rumänien
	Schweden	Bulgarien
	Finnland	Ungarn
	Estland	Slowenien
	Lettland	Slowakei
	Litauen	Tschechische Republik
	Polen	Österreich
	Deutschland: Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern	Deutschland: Baden-Württemberg, Bayern
Bevölkerung in Millionen	71 (14)	89 (18)
Fläche in 1000 km ²	1279 (30)	769 (18)
BIP in Milliarden Euro	1375 (11)	1620 (13)

Quellen: Eurostat, <http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/index_de.htm> (Zugriff am 26.10.2010); Statistisches Bundesamt (Fläche, Bevölkerung und BIP der deutschen Bundesländer), <<https://www-genesis.destatis.de/>> (Zugriff am 26.10.2010).

Themen – also Multifunktionalität – qualifiziert eine europäische Region als Makroregion.

Innerhalb des politischen Mehrebenensystems der EU eröffnet die Makroregion einen Handlungsrahmen neuen Zuschnitts. Obwohl makroregionale Strategien durch den Europäischen Rat und damit für die gesamte EU legitimiert werden, ist ihre geographische Reichweite auf ein Teilgebiet beschränkt, das einerseits das Territorium mehrerer Mitgliedstaaten berührt, andererseits aber deutlich kleiner ist als die gesamte Union.¹⁷ Makroregionale Politik ist demnach weder der nationalen noch der supranationalen Ebene eindeutig zuzuordnen, sondern entfaltet sich zwischen diesen beiden Ebenen in einem transnationalen Rahmen. Den Kern einer Makroregion bildet jeweils eine Gruppe von Mitgliedstaaten, deren variierende Zusammensetzung durch funktionale Gesichtspunkte bestimmt wird. In diesem Sinn lässt sich die Makroregion als eine Art von Kerneuropa verstehen.

Die Makroregion differenziert das europäische Mehrebenensystem nicht nur in territorialer Hinsicht aus, sondern auch bezüglich der Interaktionsmuster politischer Akteure. Neben nationalen Regierungen

können verschiedene andere Akteure an der Makroregion mitwirken: subnationale Gebietskörperschaften innerhalb der EU, aber auch Regionen oder Staaten jenseits der EU-Außengrenzen sowie mithin zwischenstaatliche Regionalorganisationen, denen gleichermaßen EU- wie Drittstaaten angehören. Daraus ergeben sich zum einen neuartige Verbindungen zwischen bereits etablierten Handlungsebenen der EU, beispielsweise zwischen subnationalen Regionen und den EU-Organen. Zugleich eröffnet die Partizipation von Drittstaaten an der Makroregion eine außen- und nachbarschaftspolitische Dimension. Darüber hinaus impliziert das strategische Zusammenwirken einer funktional bestimmten Kerngruppe von Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit, dass sich eine eigenständige makroregionale Handlungsebene herausbildet. Dort könnten sich selbständige Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse entwickeln, die Einfluss auf die anderen Ebenen im EU-System nehmen.

Dem theoretischen Potential der makroregionalen Entwicklung steht allerdings der Umstand gegenüber, dass es an substantiellen Veränderungen im Mehrebenensystem der EU offensichtlich fehlt. Tatsächlich sind die Strategien für Ostsee- und Donaauraum unter der Prämisse der sogenannten »drei Neins« entstanden – sie sollen weder neue Institutionen noch neue Gesetze noch neue Budgets in der EU hervorbringen.

¹⁷ Vgl. Kommissar Samecki, der die Ausdehnung der Makroregion im Regelfall wie folgt beschrieben hat: »In an EU context a macro-region will involve several regions in several countries but the number of Member States should be significantly fewer than in the Union as a whole.« Samecki, *Macro-regional Strategies* [wie Fn. 13], S. 1.

Tabelle 2
Teilnehmende Drittstaaten in den Makroregionen Ostsee und Donau

<i>Ostsee</i>	<i>Donau</i>
Norwegen	Bosnien-Herzegowina
Russland	Kroatien
Weißrussland	Moldawien
	Montenegro
	Serbien
	Ukraine

Umgesetzt werden soll die Strategie vielmehr »innerhalb des vorhandenen finanziellen und rechtlichen Rahmens« durch »eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung« zwischen den beteiligten Akteuren.¹⁸ Die Makroregion soll mit anderen Worten die Funktionsfähigkeit der EU verbessern, aber keine konstitutionelle Weiterentwicklung anstoßen. Angesichts dieser prinzipiellen Beschränkung scheint für die makroregionalen Pilotprojekte im Ostsee- und im Donaauraum kaum Aussicht zu bestehen, systemischen Wandel innerhalb der EU auszulösen.

Nichtsdestotrotz könnte der Modellversuch Makroregion paradigmatisches Potential besitzen. Eine Voraussetzung dafür wäre, dass die »drei Neins« in Frage gestellt werden. Die Umsetzung von Ostsee- und Donaustrategie könnte eine Dynamik – im Positiven wie im Negativen – entwickeln, die den Ruf nach institutionellen, legislativen oder haushalterischen Reformen so laut werden lässt, dass ihm die EU schließlich nachgibt. Sollten die »drei Neins« dabei auch nur partiell überwunden werden, wäre dies als Konsolidierung einer neuen transnationalen Handlungsebene in der EU zu werten.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass sich die Makroregionen Ostsee- und Donaauraum zum Nukleus einer distinkten Handlungsebene in der EU entwickeln, auch wenn die »drei Neins« nicht direkt zur Disposition gestellt werden. Denkbar wäre, im makroregionalen Rahmen die politische und exekutive Zusammenarbeit allmählich zu verstetigen und zu verdichten. Diese Kooperation bliebe zwar ohne institutionalisierte Form, würde aber dennoch Sichtbarkeit und Relevanz auf EU-Ebene gewinnen. Makroregionen könnten informelle Allianzen von politischen Akteu-

ren hervorbringen, die im Sinne »weicher Macht« Einfluss auf die EU-Politik ausüben. Exekutiv zu verwirklichen wäre dies etwa durch innovative Projekte und vorbildhafte Praxis (»best practise«), die sich als EU-Standard durchsetzen und letztlich auch in gesetzlichen, finanziellen oder institutionellen Veränderungen niederschlagen. Politisch könnten sich Makroregionen als Netzwerke verschiedener Akteure organisieren, die gemeinsame Interessen und Standpunkte identifizieren. Diese wären durch konzertiertes Handeln in die EU-Organe einzubringen, wo sich damit indirekt, aber nicht weniger wirksam Einfluss auf Entscheidungen nehmen ließe.

Beide Entwicklungsperspektiven – die Überwindung der »drei Neins« oder die Entstehung einer informellen Handlungsebene – setzen eine genauere Analyse der EU-Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum voraus. Die vorliegende Studie leistet diese Analyse in drei Schritten. Im folgenden Kapitel wird zunächst nachgezeichnet, wie die EU-Strategien entstanden sind. Zu klären ist dabei, welche Akteure die Initiative ergriffen und dem Prozess politische Dynamik verliehen haben. Das nächste Kapitel beleuchtet die sachpolitischen Inhalte, die finanziellen Rahmenbedingungen und die institutionellen Steuerungsmechanismen von Ostsee- und Donaustrategie unter der Fragestellung, inwiefern die »drei Neins« dabei direkt oder indirekt in Frage gestellt werden. Im letzten Kapitel wird schließlich untersucht, inwiefern das makroregionale Konzept für die EU als Ganzes tragfähig ist.

¹⁸ Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 4. Vgl. Samecki, *Macro-regional Strategies* [wie Fn. 13], S. 5.

Entstehung von Ostsee- und Donaustrategie

Die Osterweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 markiert den historischen Ausgangspunkt für die Entstehung der makroregionalen EU-Strategien. Seither ist die Ostsee – abgesehen von Russland – ausschließlich von Mitgliedstaaten der EU umgeben. Auch die Donau verläuft seit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien 2007 ganz überwiegend durch EU-Staaten; nur Kroatien, Serbien, Moldawien und die Ukraine gehören (noch) nicht der Union an. Weniger als zwei Jahrzehnte nach Ende des Kalten Krieges ist mit der Osterweiterung ein beispielloser Europäisierungsprozess zu seinem vorläufigen Abschluss gekommen. Waren Ostsee und Donau 1989 noch am Rande der damaligen EG zu verorten, sind sie seit 2004 praktisch Binnengewässer der Union. Dieser nachhaltig veränderten geopolitischen Konfiguration wurde durch Ausarbeitung der makroregionalen Strategien für Ostsee- und Donaauraum Rechnung getragen.¹⁹

Innerhalb der EU handelt es sich bei der makroregionalen Entwicklung um eine Bewegung der Peripherie. Die zusammen 16 Mitgliedstaaten in beiden Makroregionen schließen alle zehn mittel- und osteuropäischen Staaten ein, die der EU im Zuge der Osterweiterung 2004/2007 beigetreten sind. Gleichzeitig weisen die Makroregionen in Ostsee- und Donaauraum ein übereinstimmendes Muster hinsichtlich ihrer Zusammensetzung auf. Beide verbinden die »jungen« Mitgliedstaaten am nordöstlichen bzw. südöstlichen Rand der EU nicht nur mit den relativ wohlhabenden Beitrittsstaaten der sogenannten zweiten Norderweiterung 1995 (Schweden und Finnland im Ostseeraum, Österreich im Donaauraum), sondern auch mit »alten« Mitgliedstaaten im Zentrum der Union: Dänemark im Ostseeraum und vor allem Deutschland, das in beide Makroregionen eingebunden ist. Alte und neue Mitgliedstaaten, Peripherie und Zentrum gehen also zusammen – damit ist der Modellversuch Makroregion so angelegt, dass er zur territorialen Kohäsion der größer gewordenen EU beitragen kann.

Die Initialzündung zur Entwicklung der Ostseestrategie ging vom Europäischen Parlament aus. Im

¹⁹ Vgl. Marko Lehti, »Baltic Region in Becoming: From the Council of the Baltic Sea States to the EU's Strategy for Baltic Sea Area«, in: *Lithuanian Foreign Policy Review*, 22 (2009), S. 20f.

November 2005 nahm es eine EntschlieÙung zur Nördlichen Dimension (ND) an, in der unter anderem gefordert wurde, eine gesonderte Strategie für den Ostseeraum auszuarbeiten.²⁰ Geistiger Urheber der Resolution war die Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion (*Europe Baltic Intergroup*), ein informeller Zusammenschluss von sieben Abgeordneten aus dem Ostseeraum unter Vorsitz des Briten Christopher Beazley.²¹ Der Vorstoß der Parlamentarier spiegelte eine wachsende Unzufriedenheit über die stagnierende Zusammenarbeit in der Region wider. Nach dem Ende des Kalten Krieges hatte sich die Ostseekooperation zunächst – weitgehend unabhängig von der EU – dynamisch und erfolgreich entwickelt. Sie basierte auf der gemeinsamen Mission, die östlichen Anrainerstaaten im Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft sowie bei der Integration in Nato und EU zu unterstützen. Mit der doppelten Erweiterung 2004 war dieses Anliegen jedoch im Wesentlichen erfüllt. Dadurch verlor die Ostseekooperation ihre Hauptantriebskraft; sie wurde gleichsam Opfer ihres eigenen Erfolgs. Die Forderung nach einer EU-Strategie sollte daher nicht nur die veränderte geopolitische Konfiguration im Ostseeraum zum Ausdruck bringen, sondern auch einen Impetus liefern, um die regionale Zusammenarbeit zu redynamisieren.²²

²⁰ Europäisches Parlament, *EntschlieÙung zur Zukunft der Nördlichen Dimension*, StraÙburg, 16.11.2005, P6_TA(2005)0430, Punkt D. Die Forderung wurde im Jahr darauf in einer weiteren Resolution bekräftigt: Europäisches Parlament, *EntschlieÙung zu einer Strategie für die Ostseeregion im Rahmen der Nördlichen Dimension*, StraÙburg 16.11.2006, P6_TA(2006)0494.

²¹ Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion im Europäischen Parlament (*Baltic Europe Intergroup*), *Europe's Strategy for the Baltic Sea Region*, o.O. [Brüssel], o.D. [15.11.2005]. Neben Beazley gehörten dem Initiativkreis folgende MdEP an: Michael Gahler (Deutschland), Girts Valdis Kristovskis (Lettland), Toomas Hendrik Ilves (Estland) sowie Henrik Lax, Satu Hassi und Alexander Stubb (alle Finnland). Während Beazley mit der Wahl 2009 aus dem EP ausschied, wurden Gahler, Kristovskis, Lax und Hassi bis 2014 wiedergewählt. Ilves hatte das EP bereits 2006 nach seiner Wahl zum Präsidenten Estlands verlassen; Stubb verließ es 2008, als er finnischer Außenminister wurde.

²² Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Ostseeregion im Europäischen Parlament, *Europe's Strategy for the Baltic Sea Region* [wie Fn. 20]. Vgl. Rikard Bengtsson, *An EU Strategy for the*

Als die Donaustrategie ab 2008 Gestalt annahm, trat das Europaparlament allerdings zunehmend in den Hintergrund. Es erkannte zwar schon früh das Entwicklungspotential des Donaoraums und unterstützte nachdrücklich den Plan einer makroregionalen Strategie.²³ Vergleichbar wegweisende Entschlüsse wie bei der Ostseestrategie verabschiedete das Parlament jedoch nicht. Auch wurde die Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Donauregion (*Danube Intergroup*) erst im Juli 2009 gebildet, das heißt einen Monat nach dem Beschluss des Europäischen Rates zur Ausarbeitung der Donaustrategie. Das Europäische Parlament kann somit durchaus als Wegbereiter der Ostseestrategie und uneingeschränkter Fürsprecher des makroregionalen Konzepts bezeichnet werden. Aber seine anfängliche Führungsrolle ging allmählich auf andere Akteure über.

Einer dieser Akteure ist die Europäische Kommission. Sie wurde im Dezember 2007 aktiv, als sie vom Europäischen Rat das Mandat erhielt, weitgehend ohne inhaltliche Maßgabe innerhalb von 18 Monaten den Entwurf für eine Ostseestrategie vorzulegen.²⁴ Das Hauptverdienst der Kommission ist nicht, diese Aufgabe gelöst zu haben. Es liegt vielmehr darin, dass sie aus der Vorgabe, eine einzelne Strategie für eine bestimmte Region zu entwerfen, ein verallgemeinerungsfähiges Konzept machte und dafür den Begriff »Makroregion« einführte. Zugleich wurde die Kommission – und hier insbesondere die Generaldirektion Regionalpolitik (DG REGIO) unter Leitung von Danuta Hübner (2004–2009) – zum Motor des Prozesses. Kommissarin Hübner war es denn auch, die im Oktober 2008 als Erste die Forderung erhob, eine Donaustrategie

auszuarbeiten.²⁵ Dabei handelte sie allerdings in Absprache mit einer Gruppe von Akteuren, die als eigentliche Urheber der Initiative bezeichnet werden können. Es handelte sich hierbei namentlich um die Regierungen von Rumänien, Österreich und Serbien sowie die Landesregierung von Baden-Württemberg.²⁶

Das Engagement der Kommission für den Modellversuch Makroregion entfaltete sich im Zusammenhang mit der Reformdiskussion über die EU-Regionalpolitik. Ähnlich wie im Fall des Ostseeraums bestand der Wunsch nach neuen Ideen und Impulsen. Einerseits wollte man damit die offenkundigen Defizite der Regionalförderung beheben, andererseits das mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte Ziel territorialer Kohäsion mit Leben erfüllen.²⁷ Dass die Ostseestrategie zum Konzept Makroregion weiterentwickelt wurde, eröffnete einen Lösungsansatz für beide Herausforderungen. Die Schaffung großräumlicher transnationaler Einheiten versprach zum einen, die europäische Regionalpolitik effizienter zu machen und ihre strategische Ausrichtung zu stärken. Zum anderen entstand dadurch die Chance, ein territoriales Ordnungsprinzip zu etablieren, mit dem sich das vertraglich gebotene Kohäsionsziel besser umsetzen ließe. Diese Reformperspektive war das leitende Motiv für das Bestreben der Kommission, die Ostsee- und die Donaustrategie zu einem Modellversuch makroregionaler Politik zu machen.²⁸

Neben der Kommission entwickelten sich die Mitgliedstaaten zu Triebkräften des makroregionalen Prozesses. Anfänglich hatten sie der Idee einer Ostseestrategie abwartend bis gleichgültig gegenübergestanden. Anders als vom Europäischen Parlament erhofft, war weder die finnische noch die deutsche Regierung bereit, die Strategie-Initiative während ihrer Rats-

Baltic Sea Region: Good Intentions Meet Complex Challenges, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), 2009 (SIEPS European Policy Analysis 9/2009), S. 2f.

²³ Auf Initiative der rumänischen Abgeordneten Silvia Adriana Țicău entsandte das EP im September 2008 erstmals eine Delegation des Ausschusses für Transport und Tourismus in die Donauregion. Im Januar 2010 fand eine Plenardebatte zum Thema statt, die einmütige Zustimmung für die Donaustrategie zum Ausdruck brachte und in eine entsprechende Entschlüsselung mündete. Europäisches Parlament, *Europäische Strategie für den Donaoraum (Aussprache)*, Straßburg, 20.1.2010; Europäisches Parlament, *Entschlüsselung zu einer europäischen Strategie für den Donaoraum*, Straßburg, 21.1.2010, P7_TA(2010)0008.

²⁴ Für die Ostseestrategie: Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 14.12.2007, 16616/1/07 REV 1, S. 17. Für die Donaustrategie: Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (19.6.2009) [wie Fn. 2], S. 13.

²⁵ Danuta Hübner, Rede zur Eröffnung der Donaukonferenz [ohne Titel], in: Wolfgang Reinhart (Hg.), *Europa Danubiana – hin zu einem europäischen Kooperationsraum Donau*, Dokumentation der 2. Donaukonferenz »Die Donau – Fluss der europäischen Zukunft« am 6./7.10.2008 in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg bei der Europäischen Union in Brüssel (Europaschriften des Staatsministeriums Baden-Württemberg, Nr. 10), S. 42–52 (43); Europäische Kommission, »EU-Kommissarin Hübner fordert Europäische Donaustrategie«, Pressemitteilung (IP/08/1461), Brüssel, 6.10.2008.

²⁶ Europäische Kommission, *EU Strategy Danube Region – FAQ* [wie Fn. 7].

²⁷ Europäische Kommission, *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt*, Brüssel, 6.10.2008, KOM(2008) 616; Stocchiero, *The Geopolitical Game* [wie Fn. 3], S. 7ff.

²⁸ Vgl. »Review: For Who? For What? How? The Stakes«, in: *EIS*, 4.10.2010.

präsidentschaften 2006 und 2007 aufzugreifen. Erst die schwedische Regierung machte sich das Projekt im Vorfeld ihrer Ratspräsidentschaft 2009 zu eigen. Mit der öffentlichen Konsultation im Herbst 2008 erlebte die Ostseestrategie dann ihren politischen Durchbruch. Innerhalb der Region rief das EU-Vorhaben ein reges Echo hervor.²⁹ Dabei wurden Akteure mobilisiert, die sich bis dahin vergleichsweise wenig in der regionalen Zusammenarbeit hervorgetan hatten. Ein Beispiel ist Polen, das die Strategie-Idee frühzeitig aufgriff und sich auf allen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen in die Konsultation einbrachte.³⁰ Gleiches tat Mecklenburg-Vorpommern, das lange im Schatten der aktiven Ostseepolitik Schleswig-Holsteins gestanden hatte. Spätestens als das Bundesland die Abschlusskonferenz der Konsultation im Februar 2009 ausrichtete, avancierte Mecklenburg-Vorpommern zum sichtbarsten Akteur unter den deutschen Ostseeländern. Letztlich jedoch beteiligten sich alle Staaten der Region aktiv an der Ausarbeitung der Strategie, und alle übernahmen Verantwortung für deren Implementierung.

Zeitgleich mit dem Beginn des Konsultationsprozesses zur Ostseestrategie im Herbst 2008 wurde die Donaustrategie lanciert. Diesmal brachten sich die Mitgliedstaaten der Region von Anfang an auf breiter Front in den Willensbildungsprozess ein. Rumänien, Österreich und Serbien sind als Initiatoren bereits erwähnt worden. Hinzu kam Ungarn, das nach dem Vorbild Schwedens seine Bereitschaft erklärte, die Donaustrategie zu einer Priorität seiner Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2011 zu machen. Auch der zwischen Februar und Juni 2010 durchgeführte Konsultationsprozess verdeutlichte das gesteigerte Engagement

der Mitgliedstaaten in der Region.³¹ Im Unterschied zum Ostseeraum, wo die beteiligten Regierungen vergleichsweise kurze, allgemein formulierte und als vertraulich eingestufte »Non-Papers« bei der Kommission eingereicht hatten, legten die Regierungen der Donauländer offen zugängliche und ausführliche Positionspapiere vor, die auch zahlreiche konkrete Vorschläge für Flaggschiffprojekte des Aktionsplans enthielten. Bemerkenswert war zudem, dass sich Nicht-EU-Mitglieder aus der Region an dem Prozess beteiligten. Neben Serbien unterbreiteten auch Kroatien und die Ukraine ähnlich detaillierte Positionspapiere wie die Mitgliedstaaten. Von den 14 angesprochenen Donauländern verzichteten lediglich Moldawien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro auf eine schriftliche Stellungnahme.

Das Engagement von Drittstaaten aus der Donau-region steht im Kontrast zu der zurückhaltenden und abwartenden Haltung, die Russland bislang gegenüber der EU-Ostseestrategie eingenommen hat. Die russische Regierung wurde von der Kommission über die Fortschritte bei der Strategie-Entwicklung kontinuierlich informiert, nahm aber ihrerseits nicht öffentlich Stellung. Der Kommission gegenüber brachte Moskau den Wunsch zum Ausdruck, dass die EU-Strategie sich nicht negativ auf die etablierte Zusammenarbeit im Ostseeraum auswirkt und die EU-Russland-Beziehungen auch künftig auf Basis existierender internationaler Formate wie dem Ostseerat oder der Nördlichen Dimension gestaltet werden. Kritischer waren die Reaktionen der russischen Delegierten bei der Ostseeparlamentarierkonferenz im September 2009.³² Ihre Skepsis schlug sich in der Abschlusserklärung nieder, wo die »sogenannte« EU-Ostseestrategie nicht ausdrücklich begrüßt, sondern vielmehr gefordert wurde, man möge sie eng mit der Nördlichen Dimension abstimmen und koordinieren.³³ Nach wie vor steht der Dialog mit Russland über die Ostseestrategie erst am Anfang.³⁴

29 Nach Angaben der Kommission gingen im Rahmen der Konsultation 109 schriftliche Stellungnahmen ein, davon 9 von nationalen Regierungen (einschließlich Russland, Weißrussland und Norwegen), 31 von subnationalen Gebietskörperschaften, 48 von zwischen- oder nichtstaatlichen Organisationen sowie 19 aus dem Privatsektor und von Einzelpersonen. Siehe: Europäische Kommission, *EU Strategy for the Baltic Sea Region. Report on the Public Consultation*, Brüssel [o.D.]. Von diesen 109 Beiträgen sind 78 auf den Internetseiten der DG REGIO veröffentlicht worden: <http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/baltic/contrib_en.htm> (Zugriff am 6.1.2011).

30 The Office of the Committee for European Integration (UKIE), *The EU Strategy for the Baltic Sea Region*, Warschau, August 2008 (UKIE Analytical Paper Series 19). Die Besonderheiten des polnischen Verhältnisses zur Ostsee werden analysiert von Jörg Hackmann, »Zugang zum Meer: Die Ostsee in der polnischen Historiografie«, in: *Nordeuropaforum*, 14 (2004) 2, S. 43–66.

31 Nach vorläufigen Angaben der Kommission gingen auch im Rahmen dieser Konsultation über 100 Beiträge ein. Wiederum zeigte sich dabei eine große Bandbreite an Akteuren – von subnationalen Körperschaften über regionale Organisationen und NGOs bis hin zu Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Siehe »List of Stakeholders« unter: <http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/danube/consultation_en.htm> (Zugriff am 4.8.2010).

32 Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC), *Report*, 18th Baltic Sea Parliamentary Conference, Nyborg, 1.9.2009, S. 15, 20.

33 Dies., *Conference Resolution*, 18th Baltic Sea Parliamentary Conference, Nyborg, 1.9.2009, Punkt 4.

34 Vgl. Bengtsson, *An EU Strategy* [wie Fn. 22], S. 8.

Schließlich partizipieren neben nationalen zunehmend auch subnationale Regierungen an den makroregionalen EU-Strategien. Besonders hervorzuheben haben sich in diesem Zusammenhang deutsche Bundesländer: Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bei der Ostseestrategie, Baden-Württemberg und Bayern im Fall der Donaustrategie. Auf europäischer Ebene äußert sich das Engagement der subnationalen Körperschaften durch den Ausschuss der Regionen (AdR). Er spielte bei der Ostseestrategie noch keine zentrale Rolle, war dann aber maßgeblich daran beteiligt, die Donaustrategie zu lancieren.³⁵ Insgesamt hat sich damit eine Tendenz weiter verstärkt, die im Verlauf des gesamten Entstehungsprozesses der makroregionalen Strategien zu beobachten war. Obwohl die Idee einer EU-Strategie ursprünglich vom Parlament aufgebracht wurde, ging die Führung des Prozesses allmählich auf andere Akteure über: zum einen auf die Kommission, die das Konzept der Makroregion entwickelte, und zum anderen auf die (nationalen wie subnationalen) Regierungen der Mitgliedstaaten im Ostsee- und im Donauraum, die sich den makroregionalen Ansatz zu eigen gemacht haben und die Umsetzung der EU-Strategien vorantreiben. Weniger sichtbar ist in beiden Regionen dagegen die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen und der Privatwirtschaft. Insgesamt ist daher zu konstatieren, dass der Modellversuch Makroregion bislang vor allem als ein intergouvernementales Projekt erscheint.

³⁵ Informationsportal Donaustrategie, »Plenartagung des Ausschusses der Regionen in Brüssel«, o.D. [Oktober 2009].

Dreimal »Nein«: Gesetze, Finanzierung und Institutionen

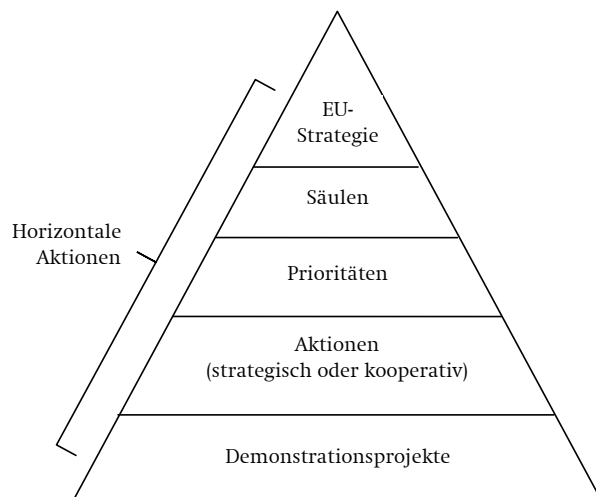
Als Pilotprojekte makroregionaler Strategien bilden Ostsee- und Donaunraum ein ungleiches Paar. Während die Ostsee-Strategie seit ihrer Verabschiedung im Oktober 2009 implementiert wird, befindet sich die Donaunstrategie noch in der Phase der Vorbereitung; beschlossen wird sie voraussichtlich erst 2011 während der ungarischen Ratspräsidentschaft. Folglich sind viele Fragen, die sich für die Ostsee-Strategie bereits beantworten lassen, im Fall der Donaunstrategie noch offen. Angesichts dieser Ungleichzeitigkeit steht die Ostsee-Strategie im Vordergrund, wenn nun die sachpolitischen Schwerpunkte, die finanzielle Ausstattung und die institutionelle Steuerung der EU-Strategien analysiert werden.

Gesetze: Einfluss durch »law-shaping«

Die sachpolitischen Schwerpunkte der Ostsee- und der Donaunstrategie sind weitgehend identisch. Beide Strategien umfassen vier Themenfelder: Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit. Im Fall der Ostsee-Strategie sind diese vier »Pfeiler« oder »Säulen« bereits durch einen Aktionsplan hinsichtlich Prioritäten, Aktionen und Projekten präzisiert worden. Obwohl die Donaunstrategie noch in der Entwurfsphase ist, zeichnet sich hier ein ähnlich strukturierter Aktionsplan ab (Abb. 1). Ursprünglich waren für die Donaunstrategie nur drei thematische Pfeiler – Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur – vorgesehen.³⁶ Im Ergebnis des Konsultationsverfahrens hat die Kommission aber einen vierten Pfeiler vorgeschlagen, der mit »Stärkung des Donaunraums« überschrieben ist und im Wesentlichen sicherheitspolitische Fragen aufgreift.³⁷

Der thematische Gleichklang beider Strategien ist am stärksten bei jenen Säulen ausgeprägt, die in horizontale Politikfelder der EU eingebettet sind. Dies trifft besonders auf den wirtschaftspolitischen Teil

Abb. 1
Struktur des Aktionsplans makroregionaler EU-Strategien



zu, dessen Ziele und Maßnahmen einen Beitrag leisten sollen, um die Strategie »Europa 2020« zu implementieren. Auch im Infrastrukturbereich, wo die Umsetzung von Prioritätsvorhaben im Rahmen der Trans-europäischen Energie- und Verkehrsnetze (TEN) angestrebt wird, sind sich die makroregionalen Strategien in beiden Regionen grundsätzlich sehr ähnlich.

Im Umweltbereich dagegen gleichen sich Ostsee- und Donaunstrategie nur vordergründig. In der Ostsee-Region stellt die Umweltpolitik aus zwei Gründen die wichtigste Säule der EU-Strategie dar. Erstens bildet die Bewältigung der »dringenden Umweltprobleme in Bezug auf die Ostsee« die einzige inhaltliche Vorgabe, die im Mandatsbeschluss des Europäischen Rates von Dezember 2007 für die Strategie gemacht wurde.³⁸ Zweitens verabschiedete der Europäische Rat auf derselben Sitzung die Integrierte Meerespolitik der EU, zu deren Verwirklichung die Ostsee-Strategie beitragen soll. Im Mandatsbeschluss des Rates zur Donaunstrategie fehlen hingegen vergleichbare sachpolitische Bezüge. Als Flussregion fällt der Donaunraum zudem nicht in den Anwendungsbereich der Integrierten Meerespolitik. Umweltpolitischen Zielen kommt in

³⁶ Europäische Kommission, *Scoping Paper* [wie Fn. 7].

³⁷ Europäische Kommission, *Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Donaunraum*, Brüssel, 8.12.2010, KOM(2010) 715 endgültig, S. 12, <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/danube/com2010_715_danube_de.pdf> (Zugriff am 10.1.2011).

³⁸ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (14.12.2007) [wie Fn. 24], S. 17.

der Ostseestrategie daher ein höherer Stellenwert zu als in der Donaustrategie. Der Erfolg der Ostseestrategie wird primär daran zu messen sein, ob sich der prekäre ökologische Zustand des Meeres spürbar verbessert. Im Donauroum dagegen wird es stärker auf den Ausbau der Verkehrs- und Energieinfrastruktur ankommen.

Ein weiterer Unterschied zwischen beiden Strategien besteht im Bereich Sicherheit. Grundsätzlich wird Sicherheit in beiden Strategien als »weiche« Sicherheit verstanden, vor allem im Sinne der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Unfällen, Katastrophen oder Kriminalität. Im Ostseeraum gehört es schon seit den frühen neunziger Jahren zu den kontinuierlichen Aufgaben regionaler Zusammenarbeit, solche Risiken zu minimieren. Dabei lag der Fokus in der Vergangenheit allerdings auf präventiven Maßnahmen gegen die Ausbreitung ansteckender Krankheiten wie HIV/Aids oder Tuberkulose sowie auf gemeinsamen Anstrengungen im Kampf gegen grenzüberschreitenden Menschenhandel. Die Ostseestrategie hingegen orientiert sich stärker an maritimer Sicherheit und Katastrophenschutz. Wie der umweltpolitische ist damit auch der sicherheitspolitische Pfeiler der Ostseestrategie erkennbar den Zielen der Integrierten Meerespolitik der EU verpflichtet. In der Kombination beider Politikfelder gewinnt die Ostseestrategie die Qualität einer meeresbezogenen Regionalstrategie, wie sie im Rahmen der Integrierten Meerespolitik vorgesehen ist.³⁹

In der Donaustrategie sind die Akzente anders gesetzt. Dass das Thema Sicherheit überhaupt in die Strategie aufgenommen worden ist, spiegelt vor allem ein Anliegen der deutschen Bundesländer und Österreichs wider.⁴⁰ Neben dem Aufbau von Überwachungs-, Rettungs- und Katastrophenschutz-Kapazitäten, die in gleicher Weise auch im Ostsee-

raum auf der Strategie-Agenda stehen, geht es im Donauroum verstärkt um die Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und um die Zusammenarbeit bei der Kontrolle und Überwachung von Außengrenzen der EU. Dieser Aspekt ist zwar auch im Ostseeraum relevant, beschränkt sich dort aber auf vergleichsweise kleine Küstenabschnitte Russlands vor Sankt Petersburg und Kaliningrad. Im Donauroum hingegen verlaufen wichtige Flussabschnitte durch Drittstaaten (Serbien, Kroatien, Moldawien, Ukraine). Während die Ostsee ein internationales Gewässer ist, lässt sich die angestrebte durchgängige Schiffbarkeit der Donau nur realisieren, wenn die Kooperation zwischen den Polizei-, Zoll- und Grenzschutzbehörden der EU einerseits und jenen der Drittstaaten andererseits nachhaltig verbessert wird. Außerdem zielt die Donaustrategie im Sicherheitsbereich darauf, institutionelle Kapazitäten durch Qualifizierungsmaßnahmen bei Justiz, Polizei und Innenverwaltung zu stärken – eine Vorgabe, die in der Ostseestrategie fehlt.

Das »Nein« zu neuen EU-Gesetzen ist bislang nicht offen in Frage gestellt worden. Allerdings gaben einige Stellungnahmen bei der öffentlichen Konsultation über die Ostseestrategie zu bedenken, dass die Ziele der Strategie kaum zu erreichen seien, wenn sie nicht von neuen oder novellierten EU-Gesetzen flankiert würden. Ein Beispiel ist die »Sicherstellung einer nachhaltigen Umwelt«, wie das Ziel der Ostseestrategie im Bereich Umweltpolitik umschrieben wird. Die Verschmutzung der Ostsee ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Agrarflächen im Wassereinzugsgebiet des Meeres überdüngt werden. Daher lässt sich die Umweltbelastung nur reduzieren, wenn die landwirtschaftliche Praxis nachhaltig verändert wird.⁴¹ Um einen solchen Wandel zu erreichen, wäre es hilfreich, wenn nicht notwendig, gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik zu ergreifen.⁴²

³⁹ Europäische Kommission, »Integrierte Meerespolitik der EU – Prioritäten für die nächste Kommission«, Pressemitteilung (IP/09/1530), Brüssel, 15.10.2009.

⁴⁰ Auswärtiges Amt, *Positionspapier zur EU-Donauroaumstrategie*, Berlin, 20.1.2010, S. 1, 7; *dass., EU Strategy for the Danube Region – 2nd German Contribution*, Berlin, 2.6.2010, S. 7ff; Bayerische Staatsregierung, *Europäische Strategie für den Donauroaum. Bayerische Überlegungen*, München, 18.11.2009, S. 4, 7; Landtag von Baden-Württemberg, *Europa Danubiana – Donaustrategie des Landes und der EU*, Stuttgart, 2.2.2010, Drucksache 14/5795, S. 6; Österreichische Bundesregierung, *EU Strategy for the Danube Region (EUSDR). First Austrian Contribution to Stock-taking*, Wien, 2.12.2009, S. 2. Vgl. Reinhard Olt, »Ungarn hat schon seine erste EU-Ratspräsidentschaft im Blick«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.10.2010.

⁴¹ Carsten Schymik/Peer Krumrey, *EU-Strategie für den Ostseeraum. Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (Diskussionspapier der Forschungsgruppe 1, 5/2009), S. 7; Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 10.

⁴² Vgl. Tom Schumacher, »Deutschlands Anteil an der Eutrophierung der Ostsee«, Kiel, Oktober 2009; Markus Larsson/Artur Granstedt, »Sustainable Governance of the Agriculture and the Baltic Sea – Agricultural Reforms, Food Production and Curbed Eutrophication«, in: *Ecological Economics*, 69 (2010), S. 1943–1951. Letztere kommen zu dem Schluss, dass die Überdüngung der Ostsee in den kommenden Jahren noch weiter zunehmen wird, wenn Polen und die baltischen Staaten ihre landwirtschaftliche Produktion nach westlichem

Die legislativen Reformperspektiven, die sich bislang im Rahmen der EU-Strategien abzeichnen, beziehen sich in erster Linie auf die nationale und makroregionale Ebene. Ein konkretes Beispiel liefert auch hier die Umweltsäule der Ostseestrategie. Um die Überdüngung der Ostsee zu reduzieren, zielt die Strategie auf ein Verbot von Phosphat als Zusatzstoff in Wasch- und Reinigungsmitteln. Einzelne EU-Staaten wie Deutschland und Schweden haben bereits entsprechende Bestimmungen in ihrer nationalen Gesetzgebung verankert. Andere Mitgliedstaaten in der Region könnten folgen und damit mittelfristig ein EU-weites Phosphatverbot präjudizieren. Ähnliches ist denkbar hinsichtlich ökologischer Hafengebühren, Grenzwerten für den Schwefelgehalt von Schiffsdiesel oder anderer Vorschriften im Zusammenhang mit der Integrierten Meerespolitik, die ein schnelleres Vorgehen im Rahmen einer Pilotregion ausdrücklich erlaubt. Indem auf makroregionaler Ebene neue legislative Standards geschaffen werden, die allmählich auf die gesamte EU ausstrahlen, kann die Makroregion Einfluss auf künftige EU-Gesetzgebung erlangen – zwar nicht direkt als »law-making«, wohl aber indirekt im Sinne von »law-shaping«.

Finanzierung: Etatisierung durch »earmarking«

Das zweite »Nein« betrifft die Finanzierung der Makroregionen. Zur Implementierung der EU-Strategien sollen keine neuen Etats im EU-Haushalt geschaffen werden. Vielmehr sollen die Strategien so angelegt sein, dass sie vorhandene Haushaltsmittel und andere finanzielle Ressourcen optimal ausnutzen. Der finanzielle Gesamtrahmen der EU-Strategien wird von der Kommission mit rund 50 Milliarden Euro für den Ostseeraum und etwa 95 Milliarden Euro für den Donaauraum angegeben.⁴³

Diese Zahlen können allerdings nur annäherungsweise eine Vorstellung vom finanziellen Volumen der EU-Strategien vermitteln. Im Wesentlichen bilden sie die Summe von Mitteln aus dem Europäischen Fonds

für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds, die beiden Regionen im Gesamtzeitraum 2007–2013 zufließen. Zusätzlich zu diesen regionalpolitischen Haushaltsmitteln zählt die Kommission eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten auf, die ebenfalls zur Implementierung der EU-Strategien eingesetzt werden können, deren genauer Umfang jedoch nicht beziffert wird. Dazu gehören vor allem Förderprogramme anderer EU-Ressorts, aber auch ergänzende Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten sowie Instrumente internationaler Finanzinstitutionen (Tabelle 3, S. 18). Der finanzielle Gesamtrahmen der makroregionalen Strategien ist demnach theoretisch größer als von der Kommission in Zahlen ausgewiesen.

Andererseits bezieht sich der Finanzrahmen von 50 bzw. 95 Milliarden Euro auf den Gesamtzeitraum von 2007 bis 2013. Da sich die Haushaltsperiode schon bald ihrem Ende nähert, sind die Mittel zum überwiegenden Teil bereits abgerufen oder verbraucht. Gleiches gilt für die nicht bezifferten Haushaltsmittel aus anderen Ressorts. Unter dem Strich sind die tatsächlich verfügbaren Mittel für die EU-Strategien also deutlich geringer anzusetzen, als die Zahlenangaben der Kommission vermuten lassen.

Angesichts der fehlenden Klarheit über die Finanzausstattung der EU-Strategien richtet sich der Blick auf die kommende Haushaltsperiode der EU ab 2014. Die anstehenden Verhandlungen über die finanzielle Vorausschau bis 2020 können die finanzielle Planungssicherheit makroregionaler Politik in zweifacher Hinsicht erhöhen. Durch die Festlegung neuer Haushaltsansätze für die verschiedenen Politikbereiche der EU wird es zum einen möglich sein, das theoretisch zur Verfügung stehende Globalbudget der Makroregionen genauer zu bestimmen – zumindest bezüglich der Regional- und Strukturfonds, die die Hauptfinanzierungsquellen der EU-Strategien im Ostsee- und im Donaauraum bilden. Zum anderen lassen sich im Zuge der Finanzverhandlungen wichtige Weichenstellungen vornehmen, was die Verwendung von EU-Haushaltsmitteln für makroregionale Politik betrifft. In der gegenwärtigen Haushaltsperiode ist dies nicht der Fall, da makroregionale Aspekte bei der Definition von Zielen, Prioritäten und Kriterien der EU-Programme wie etwa des Interreg-Programms naturgemäß noch keine Rolle spielen konnten. Erst mit der nächsten Finanzperiode bietet sich also überhaupt die Chance, die finanzielle Ausstattung der EU-Strategien auf makroregionaler Ebene genauer zu ermitteln.

Vorbild modernisieren und damit den Einsatz von Nährstoffen erheblich intensivieren.

⁴³ Angabe für die Ostseestrategie gemäß: Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 5. Für die Donaustrategie: Europäische Kommission, »Europäische Strategie für die Donau-Region: Kommissar Samecki leitet in Ulm öffentliche Konsultation ein«, Pressemitteilung (IP/10/110), Brüssel, 1.2.2010.

Tabelle 3

Finanzierungsquellen und -instrumente zur Umsetzung der makroregionalen Strategien im Ostsee- und im Donauraum

Regional- und Strukturfonds	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
	Kohäsionsfonds für die Konvergenz-, Wettbewerbsfähigkeits- und Beschäftigungsprogramme
	Europäischer Sozialfonds (ESF)
	Europäische Territoriale Zusammenarbeit (im Rahmen von EFRE)
Andere EU-Politikbereiche	Gemeinsame Agrarpolitik (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung)
	Gemeinsame Fischereipolitik (Europäischer Fischereifonds)
	LIFE-Programm
	7. Forschungsrahmenprogramm
	Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (ENPI CBC)
	Rahmenprogramm zur Förderung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
	Finanzierungsinstrument für den Katastrophenschutz
Mitgliedstaaten	Nationale, regionale und kommunale Initiativen zur Finanzierung von Einzelprojekten
Finanzinstitutionen	Europäische Investitionsbank
	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
	Nordische Investitionsbank (Ostsee)

Eigene Zusammenstellung auf Basis von: Europäische Kommission, Action Plan. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region, Brüssel, 10.6.2009, SEC(2009) 712.

Dies bedeutet aber auch, dass die finanzielle Zukunft makroregionaler Politik vom unwägbareren Verlauf der EU-Finanzverhandlungen abhängt, die sich voraussichtlich kontrovers gestalten werden. Viele der in die Diskussion gebrachten Ideen und Forderungen zur künftigen Haushaltspolitik der EU hätten unmittelbare Konsequenzen für die Mittelausstattung der makroregionalen Strategien – von der Frage der Gesamtdauer der Finanzperiode (sieben oder zehn Jahre?) über die Gewichtung der verschiedenen Ausgabenposten (Etat kürzung bei der Gemeinsamen Agrarpolitik?) bis hin zur Infragestellung einzelner Haushaltslinien (z.B. Europäischer Sozialfonds). Zwar ist im Lichte der historischen Entwicklung europäischer Regionalpolitik davon auszugehen, dass diese auch in kommenden Finanzperioden einen bedeutenden und tendenziell steigenden Anteil an

den Gesamtausgaben der EU ausmachen wird. Es ist jedoch keineswegs sicher, dass dies auch der Finanzausstattung der Makroregionen zugute kommen wird.

Vor dem Hintergrund der Diskussion über die künftige Haushaltsperiode der EU ist auch das aktuelle Meinungsbild zu bewerten, was das »Nein« zu neuen Etatposten für makroregionale Politik angeht. Im Grundsatz hat dieses »Nein« bislang kaum Widerspruch ausgelöst. Das Europäische Parlament hatte in seiner Resolution über die Ostseestrategie 2006 zwar noch verlangt, einen eigenen Etat für die Strategie im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) einzurichten – eine Forderung, die sich in den Positionspapieren der litauischen und polnischen Regierung und in anderen Beiträgen der öffentlichen Konsulta-

tion wiederfand.⁴⁴ Ähnliche Wünsche wurden auch in der Aussprache des Europaparlaments über die Donaustrategie laut.⁴⁵ Insgesamt sind dies jedoch Einzelstimmen geblieben. Die vorherrschende, vor allem von der Kommission und den Mitgliedstaaten mit Nachdruck vertretene Meinung stellt die Prämisse nicht in Frage, dass makroregionale Strategien kostenneutral zu gestalten seien.

Jenseits dieses Grundkonsenses ist die Diskussion aber durchaus in Bewegung. Die erste Zwischenbilanz zur Ostseestrategie, die im Oktober 2010 auf dem EU-Forum in Tallinn gezogen wurde, hat Reformbedarf in zwei Fragen aufgezeigt. Erstens klagten viele makroregionale Akteure über fehlende Ressourcen für administrative Aufgaben, bei denen es darum geht, Prioritätsbereiche zu koordinieren oder Flaggschiffprojekte durchzuführen. Die Kommission signalisierte ihre Bereitschaft, nach Wegen zu suchen, um den Akteuren in der Region zusätzliche finanzielle Ressourcen (*technical assistance funding*) bereitzustellen. Dafür könnte in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank ein Treuhandfonds geschaffen werden. Zweitens wurde in Tallinn ein Allokationsproblem deutlich; das heißt, die Strategieumsetzung leidet unter Geldmangel, obwohl im EU-Haushalt durchaus Mittel zur Verfügung stehen. Die Kommission versprach auch hier zusätzliche Anstrengungen, ließ aber letztlich offen, wie dieses »alignment«-Problem gelöst werden könnte.⁴⁶

Eine bessere Mittelallokation für die Ziele der Makroregionen wird letztlich nur in Verbindung mit der nächsten finanziellen Vorausschau der EU ab 2014 zu erreichen sein. Dabei kommt es zunächst darauf an, welcher Stellenwert dem im Lissabon-Vertrag neu verankerten Ziel territorialer Kohäsion in der EU zugewiesen wird. Innerhalb des Regionaletats der EU ließe sich das territoriale Kohäsionsziel etwa dadurch stärker gewichten, dass Fördermittel für die sogenannten Ziel-3-Gebiete zugunsten von Makroregionen umgewidmet werden.⁴⁷ Weiterreichende Umschichtun-

gen des regionalpolitischen Haushalts wären aber wohl nur dann möglich, wenn Abstriche bei den anderen Zielsetzungen – wirtschaftliche Konvergenz und sozialer Zusammenhalt – gemacht würden. Im Unterschied zum Konvergenzziel, für das bislang mehr als 80 Prozent der regionalpolitischen Mittel reserviert sind, ist die Mittelvergabe für das Ziel territorialer Kohäsion nicht an den sozioökonomischen Entwicklungsstand der Regionen gebunden. Eine Umschichtung des Regionalhaushalts zugunsten der territorialen Kohäsion würde demnach Regionen, die aus der Konvergenzförderung herauszufallen drohen, die Möglichkeit geben, auch in Zukunft EU-Mittel zu akquirieren. Für eine Reform der Struktur- und Regionalfonds schafft die Makroregion damit Optionen, die im Einklang mit der in der EU vorherrschenden »Nettosaldo-Logik« stehen.⁴⁸

Ein offenkundiges Defizit der gegenwärtigen Haushaltsordnung besteht in der Tatsache, dass der Donaauraum – im Gegensatz zur Ostseeregion, die identisch ist mit der existierenden Förderregion »Ostsee« – etatmäßig aufgespalten ist: Zum Teil liegt die Makroregion Donau in der Förderregion »Mitteleuropa«, zum Teil in der Region »Südosteuropa«.⁴⁹ Es ist daher angeregt worden, im Rahmen der europäischen Regionalpolitik eine einheitliche Förderregion für den Donaauraum zu schaffen, um die gezielte Umsetzung der makroregionalen Strategie für die Region zu erleichtern.⁵⁰ Allerdings wären dafür weitere Anpassungen erforderlich, was die Frage aufwerfen würde, ob nicht die gesamte Einteilung der EU-Förderregionen nach makroregionalen Gesichtspunkten umgestaltet werden sollte.⁵¹

Ein anderer Reformansatz ist das sogenannte »earmarking«, das heißt die Bereitstellung und Zweck-

⁴⁴ Europäisches Parlament, *Entschließung Nördliche Dimension* (16.11.2006) [wie Fn. 20]; Schymik/Krumrey, *EU-Strategie für den Ostseeraum* [wie Fn. 41], S. 14.

⁴⁵ Europäisches Parlament, *Donaustrategie (Aussprache)* [wie Fn. 23] (Redebeiträge der Abgeordneten Michael Theurer und Evgeni Kirilov).

⁴⁶ Europäische Kommission, *The Implementation of the EU Strategy for the Baltic Sea Region. Annex 2: Alignment of Funding*, Bericht der Kommission an das erste Jährliche Forum der EU-Ostseestrategie in Tallinn, 29.10.2010, S. 2.

⁴⁷ So die Anregung von Ex-Kommissarin Hübner in: »Danuta Hübner: Funds Need Better Coordination«, in: *EIS*, 4.10.2010.

⁴⁸ Interview mit Peter Becker, »EU-Haushaltsdebatte – Gefangen in der Netto-Logik«, in: *EurActiv*, 8.9.2010, <<http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/eu-haushaltsdebatte-gefangen-in-der-netto-logik-003611>> (Zugriff am 29.11.2010).

⁴⁹ Siehe die Webseite der DG Regio: »Transnationale Programme unter dem Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit«, <http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/transnational/index_de.htm> (Zugriff am 29.11.2010).

⁵⁰ Ausschuss der Regionen, *An EU Strategy for the Danube Area*, Opinion, 7.10.2010, CdR 149/2009 fin DE/MOB/NT/nm; Informationsportal Donaustrategie, »Plenartagung des AdR« [wie Fn. 35].

⁵¹ »Regions: Quest on for Financing Suited to Macroregions«, in: *EIS*, 20.5.2010; »Regions: Future of Macroregions under Discussion«, in: *EIS*, 2.7.2010; »Macro-regions Step into Debate«, in: *EIS*, 4.10.2010.

bindung von Haushaltsmitteln für makroregionale Strategien. Die bestehende Haushaltsstruktur müsste dabei nicht unbedingt geändert werden. Neu wäre lediglich die Festlegung, dass vorhandene Haushaltsmittel vorrangig für bestimmte vordefinierte Zwecke zu verwenden sind. Bislang erfolgt ein solches »ear-marking« im Rahmen der Kohäsionspolitik vor allem für die Ziele Innovation und nachhaltiger Transport. Die frühere Regionalkommissarin Hübner hat die Möglichkeit ins Gespräch gebracht, das Zweckbindungsprinzip auch auf Makroregionen im Sinne »multiregionaler Projekte« anzuwenden.⁵² Ebenso wie die Umwidmung von Etats (Ziel-3-Förderung) oder die Neudefinition transnationaler Programmregionen (Förderregion »Donau«) würde eine verstärktes »ear-marking« darauf hinauslaufen, die Makroregion indirekt zu etatisieren. Analog zum »law-shaping« im legislativen Bereich bietet der Modellversuch Makroregion also auch im finanziellen Bereich eine »weiche« Reformperspektive – man könnte auf diese Weise eine neue Handlungsebene manifestieren, ohne dabei das »Nein« zu neuen EU-Haushaltlinien direkt in Frage zu stellen.

Institutionen: Steuerung durch regionale Räte?

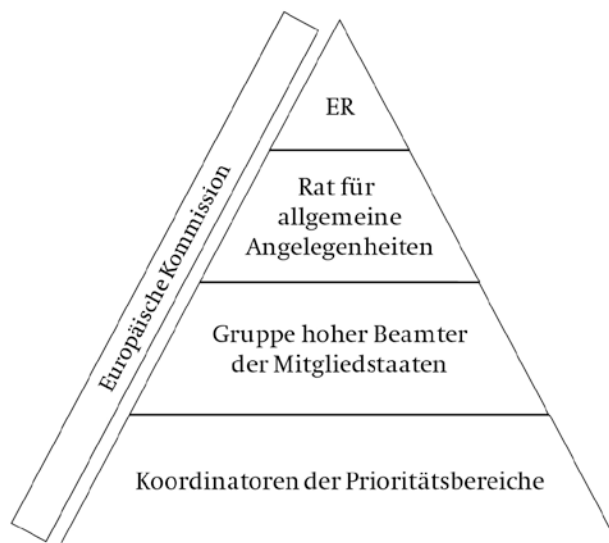
Makroregionen sollen keine neuen Institutionen hervorbringen, bedürfen aber gleichwohl der politischen Steuerung. Mit der Ostseestrategie ist ein Governance-Modell geschaffen worden, das auch bei der Donaustategie Anwendung finden wird (Abb. 2).⁵³ Dabei stehen zum einen die Kommission und zum anderen der Rat bzw. die Mitgliedstaaten im Mittelpunkt, während für das Parlament keine besondere Rolle vorgesehen ist. Die Kommission ist zuständig für »Koordination, Überwachung, Berichterstattung, Unterstützung der Durchführung und Weiterverfolgung« der Strategie.⁵⁴ Ihr obliegt nicht nur die regelmäßige Berichterstattung an den Rat einschließlich der Möglichkeit, Vorschläge zur Anpassung der Strategie und des Aktionsplans zu machen. Sie ist außerdem dafür verantwortlich, das Jährliche Forum auszurichten,

⁵² Interview mit Danuta Hübner, siehe »Danuta Hübner: Funds Need Better Coordination«, in: *EIS*, 4.10.2010.

⁵³ Rat der Europäischen Union, *Mitteilung an die Presse*: 2790. *Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen*, Luxemburg, 26.10.2009 (14675/09, Presse 298), S. 10f.

⁵⁴ Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 11.

Abb. 2
Steuerungsstruktur der EU-Ostseestrategie



und agiert insofern als direkte Teilnehmerin des Aktionsplans, als sie die Leitung verschiedener Demonstrationsprojekte übernommen hat.⁵⁵ Anfänglich wollte die Kommission nur Impulsgeberin und Moderatorin (*facilitator*) sein. Am Ende ist sie zum Motor für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Strategie avanciert.⁵⁶

Auf Seiten des Rates zeichnet sich eine Steuerungsstruktur auf vier Ebenen ab. Die unterste Ebene bilden die Koordinatoren der Prioritätsbereiche des Aktionsplans, bei denen es sich im Regelfall um Vertreter der Außen- oder Fachministerien aus jenem Mitgliedstaat handelt, der die Koordinatorenrolle übernommen hat. Die Koordinatoren gewährleisten den direkten Kontakt zu den Leitern der Demonstrations- oder Flaggschiffprojekte und arbeiten auf die für jede Priorität definierten Teilziele der Strategie hin.⁵⁷ Auf der nächs-

⁵⁵ Dabei handelt es sich um Projekte zur Implementierung der EU-Russland-Energieeffizienz-Initiative und der EU-Russland-Strategie. Außerdem wird die Kommission die Ausschreibung für Pilotprojekte zur Integration von Meeresüberwachungssystemen übernehmen. Siehe: Europäische Kommission, *Action Plan. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brüssel, 10.6.2009, SEC(2009) 712, S. 22, 29, 61.

⁵⁶ Schymik/Krumrey, *EU-Strategie für den Ostseeraum* [wie Fn. 41], S. 11; Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 10.

⁵⁷ Europäische Kommission, *EU Strategy for the Baltic Sea Region: Guidance to the Priority Area Coordinators*, o.D. [Oktober 2009].

ten Ebene überwacht ein Gremium hoher Beamter der Mitgliedstaaten die Umsetzung des Aktionsplans. Es bereitet Entscheidungen darüber vor, wie die Strategie weiterzuentwickeln ist, und stimmt sich dabei mit der Kommission ab. Die Beschlussfassung selbst bleibt dem Rat der Außenminister für Allgemeine Angelegenheiten und gegebenenfalls dem Europäischen Rat vorbehalten, die sich beide in regelmäßigen Abständen mit der Weiterentwicklung der Strategie befassen.⁵⁸

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der infrastrukturpolitische Teil der Ostseestrategie. Die Prioritäten dieses Pfeilers werden von den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern (Tourismus) und Hamburg (Bildung) sowie von der Gesundheitspartnerschaft der Nördlichen Dimension koordiniert. Die Infrastruktursäule der Ostseestrategie ist damit die einzige, deren Steuerung nicht (ausschließlich) in die Regie einer nationalen Regierung gelegt wurde. Angesichts der insgesamt noch recht schwachen Partizipation subnationaler Akteure an den Aktionen und Projekten der Ostseestrategie⁵⁹ kommt den deutschen Ländern hier eine besondere Bedeutung zu. Als sichtbarste Repräsentanten der subnationalen Ebene haben sie die Chance zu zeigen, dass makroregionale Politik auch und vor allem durch Kommunen, Städte und (subnationale) Regionen getragen werden kann.

Bezüglich der externen Dimension der Ostseestrategie hatte die EU ursprünglich die Absicht, Russland und andere Drittstaaten im Rahmen der Nördlichen Dimension zu beteiligen. Diese sollte als »Grundlage für die externen Aspekte der Zusammenarbeit im Ostseeraum« dienen.⁶⁰ Doch bei der Ausarbeitung der Strategie musste die Kommission erkennen, dass die ND ungeeignet ist, den externen Pfeiler der Ostseestrategie zu bilden.⁶¹ In der verabschiedeten Fassung

der Strategie findet sich der Passus dahingehend modifiziert, dass die Zusammenarbeit mit interessierten Drittländern »insbesondere, aber nicht ausschließlich innerhalb der Nördlichen Dimension« entwickelt werden solle.⁶² Die Nördliche Dimension ist mit anderen Worten »vorzugsweise« in Anspruch zu nehmen, doch soll es zugleich möglich sein, »andere Kanäle zu nutzen, wenn dies sinnvoll ist.«⁶³ Im Grunde schreibt die EU-Strategie damit die in der Region etablierte Praxis einer flexibel organisierten Einbindung Russlands in die transnationale Zusammenarbeit fort.

Das »Nein« zu neuen Institutionen ist durchaus in Frage gestellt worden.⁶⁴ Die Kommission ignorierte jedoch alle diesbezüglichen Vorschläge,⁶⁵ und die Mitgliedstaaten schlossen sich der ablehnenden Haltung weitgehend an. Einige Fragen sind dabei gleichwohl offengeblieben. Zunächst muss sich erweisen, wie das Zusammenspiel zwischen Kommission und Rat funktioniert und inwiefern das Parlament an der künftigen Weiterentwicklung der Strategie mitwirken soll. Vor

Verkehr und Kultur, wobei der geographische Fokus der Zusammenarbeit in allen Fällen auf Nordwest-Russland gerichtet ist. Die Agenda der Ostseekooperation mit Russland ist dagegen erheblich breiter angelegt als die ND-Partnerschaften. Tatsächlich wirkt Russland als gleichberechtigtes Mitglied in allen relevanten Ostsee-Organisationen und -Netzwerken mit – in der Helsinki Commission (HELCOM), dem Ostseerat (CBSS), der Ostseeparlamentarierkonferenz (BSPC), der Organisation subnationaler Gebietskörperschaften (BSSSC), dem Ostseestädtebund (UBC) usw. Darüber hinaus wurde in der öffentlichen Konsultation zur EU-Ostseestrategie deutlich, dass weitgehend Konsens darüber besteht, Russland quer durch alle Säulen der Strategie einzubeziehen.

⁶² Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 4.

⁶³ Ebd., S. 11.

⁶⁴ In der Konsultation zur Ostseestrategie wurden zahlreiche Vorschläge zur Schaffung neuer Institutionen gemacht, unter anderem für bestimmte Sektoren der regionalen Zusammenarbeit, für institutionalisierte Verfahren der weiteren Strategie-Entwicklung oder zur Gründung neuer Ostsee-Institutionen im Rahmen der EU. Siehe Schymik/Krumrey, *EU-Strategie für den Ostseeraum* [wie Fn. 41], S. 11f. Siehe auch Lehti, »Baltic Region« [wie Fn. 19], S. 24.

⁶⁵ Im Bericht der Kommission über die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation wird behauptet, die Botschaft sei »eindeutig« gewesen: »keine neuen Institutionen«, siehe: Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 10. Die Zusammenfassung der Strategie-Folgenabschätzung enthält eine etwas vorsichtigeren Formulierung: »There is a general view that no new institution should be created at the level of the BSR.« *Impact Assessment Summary. Commission Staff Working Document Accompanying the Communication Concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brüssel, 10.6.2009, SEC [2009] 703, S. 5.

⁵⁸ Rat der Europäischen Union, 2790. *Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen* [wie Fn. 53], S. 10.

⁵⁹ Rainer Kosmider, »Leuchtturmprojekte« und regionale Verantwortlichkeit: Ein neuer Weg zur Weiterentwicklung Europas?, in: Eckart Stratenschulte (Hg.), *Mare nostrum? Die Ostsee zwischen Herausforderungen und Chancen*, Berlin (Schriftenreihe der Europäischen Akademie Berlin) [i.E.].

⁶⁰ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen* (14.12.2007) [wie Fn. 24], S. 17.

⁶¹ Die 1997 auf finnische Initiative entstandene ND ist zu groß und gleichzeitig zu klein. Einerseits greift sie konzeptionell weit über den Ostseeraum hinaus. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich bis in den hohen Norden einschließlich der Barentssee und des Arktischen Ozeans. Andererseits materialisiert sich die praktische Zusammenarbeit im Rahmen der ND in einigen wenigen vertraglich strukturierten Partnerschaften der EU mit Russland, Norwegen und Island. Diese Partnerschaften betreffen die Bereiche Umwelt, Gesundheit,

allem aber steht nach wie vor die Frage im Raum, ob und wie der politische Willensbildungsprozess auf makroregionaler Ebene organisiert werden kann. In der Konsultation zur Ostseestrategie haben auch die Gegner neuer Institutionen darauf hingewiesen, dass politische Führung notwendig sei, um der Strategie nachhaltigen Erfolg zu verschaffen. Das mit der Ostseestrategie eingeführte Jährliche Forum kann dazu einen Beitrag leisten; das Gleiche gilt für künftige EU-Präsidentschaften, die wie Polen 2011 auf eine umfassende Bestandsaufnahme und Überprüfung der Strategie hinarbeiten. Doch es bleibt zu überlegen, ob es nicht einer eigenständigen regionalen Institution bedarf, um die Interessen der Makroregion zu identifizieren und im größeren EU-Kontext zu befördern.

Im Ostsee- und im Donaauraum sind dabei gegenläufige Tendenzen zu beobachten. In der Ostseeregion, wo bereits ein dichtes und kaum überschaubares Geflecht transnationaler Organisationen und Netzwerke existiert, zielt die Diskussion bislang auf eine kritische Überprüfung und Neuausrichtung der institutionellen Strukturen, vor allem mit Blick auf den Ostseerat (*Council of the Baltic Sea States, CBSS*). Anfang 2007 schlug der schwedische Außenminister Carl Bildt vor, den Rat mit der Nördlichen Dimension zu fusionieren, was möglicherweise seine Auflösung bedeutet hätte. Im Rat fand Bildts Vorstoß zwar keinen Anklang, zumal er offensichtlich nur wenig vorbereitet und ohne vorherige Konsultationen unternommen worden war.⁶⁶ Letztlich jedoch leitete die Initiative einen Reformprozess ein, der 2008 dazu führte, dass der Ostseerat nunmehr auf eine betont pragmatische und projektorientierte Arbeitsweise hin ausgerichtet wurde.⁶⁷ Der Rat behauptete dadurch zwar seine Existenz, gab aber mit der Reform zugleich seinen Anspruch auf, das führende politische Gremium der regionalen Kooperation zu sein. Ob der Ostseerat eine neue Rolle im Rahmen der makroregionalen EU-Strategie finden kann, und wenn ja welche, ist nach wie vor eine offene Frage.

Im Donaauraum zielt die Diskussion dagegen eher auf die Frage, ob die EU-Strategie es nahelegt oder sogar erforderlich macht, neue Institutionen zu schaffen. Anders als im Ostseeraum ist hier die transnatio-

nale Institutionenlandschaft bislang nur schwach entwickelt. Im Zuge der Vorbereitung auf die Donaustrategie wurde daher im Juni 2009 ein Rat der Donaustädte und Donauregionen gegründet. Er soll zum einen die kommunale und regionale Zusammenarbeit in der Donauregion stärken und zum anderen dazu dienen, (makro-) regionale Interessen in den europäischen Institutionen (Kommission, Rat, Parlament, AdR) zu vertreten.⁶⁸ Weitergehende Überlegungen – etwa die, nach Vorbild des Ostseerats einen zwischenstaatlichen Donaurat zu gründen – haben bislang keine Unterstützung gefunden. Angesichts der vergleichsweise großen Zahl von Drittstaaten, die in die Makroregion eingebunden sind und zugleich eine Beitrittsperspektive zur EU haben, könnte ein solcher Donaurat jedoch durchaus sinnvoll sein.

Die gegenwärtige geopolitische Situation im Donaauraum gleicht in etwa dem Entwicklungsstadium des Ostseeraums Mitte der neunziger Jahre. Der Ostseerat trug damals wesentlich dazu bei, dass Polen und das Baltikum sich der EU annäherten.⁶⁹ Vergleichbares könnte heute ein Donaurat leisten – kurzfristig im Fall Kroatiens, mittelfristig für Montenegro und Serbien sowie langfristig für Bosnien-Herzegowina, Moldawien und die Ukraine. Jedenfalls ist zu erwarten, dass die Diskussion über die angemessene institutionelle Form makroregionaler Politik weder im Ostsee- noch im Donaauraum binnen absehbarer Zeit zum Ende kommt.

⁶⁶ Tobias Etzold, *Live and Let Die: Adaptability and Endurance of Regional Organisations in Northern Europe*, unveröffentlichte Dissertation, Manchester Metropolitan University, Juli 2010, Kapitel 4.

⁶⁷ Ostseerat (CBSS), *Declaration on the Reform of the Council of the Baltic Sea States*, CBSS Ministers' Deputies Meeting, Riga 3.6.2008; ders., *Terms of Reference*, adopted by the Council through written procedure, April 2009.

⁶⁸ Dem Rat gehören derzeit 32 Donaustädte aus Baden-Württemberg, Bayern, Österreich, Ungarn, Serbien, Rumänien und Bulgarien an. Siehe European Conference of the Danube Cities and Regions, *Final Declaration of the IVth Conference*, Budapest, 11.6.2009; »EU-Donaustrategie wurde in Ulm auf den Weg gebracht«, Website der Stadt Ulm, o.D. [Juni 2009], <www.ulm.de/ueber_ulm_hinaus/eu_donaustrategie_wurde_in_ulm_auf_den_weg_gebracht.74533.3076,4082.htm> (Zugriff am 29.11.2010).

⁶⁹ Carsten Schymik, »Im Vergleich: Der Ostseeraum als Region – Strukturen, Aktivitäten und Entwicklungstendenzen«, in: Rudolf Hrbek/Hartmut Marhold (Hg.), *Der Mittelmeerraum als Region*, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 2009 (Occasional Papers Nr. 35), S. 148–152.

Übertragbarkeit des makroregionalen Konzepts auf die EU

Das paradigmatische Potential der Makroregion hängt nicht nur davon ab, ob diese Handlungsebene durch legislative, finanzielle oder institutionelle Mechanismen manifest wird. Entscheidend ist darüber hinaus, ob das Konzept Makroregion sich überhaupt dazu eignet, auf das gesamte Territorium der EU ausgedehnt zu werden. Grundsätzlich sind Großregionen innerhalb der EU kein neues Phänomen. Die Kommission führt im Rahmen der Europäischen territorialen Zusammenarbeit 13 transnationale Programme durch, die mit einem flächendeckenden Netz europäischer Großregionen korrespondieren. Eines dieser Förderprogramme ist das »Operationelle Programm Ostseeraum«, dessen geographischer Zuschnitt identisch ist mit dem der Makroregion Ostsee.⁷⁰ Bei anderen transnationalen Programmregionen liegt es nahe, sie zur Makroregion umzudeuten, namentlich bei der »Nordseeregion«, dem »Alpenraum«, dem »Atlantischen Gebiet« oder der »Nördlichen Peripherie«. Letztere umfasst alle nordatlantischen Gebiete zwischen Irland/Schottland, den nordischen Ländern sowie den Färöern, Island und Grönland. Die Mehrzahl der transnationalen Programmregionen ist jedoch offensichtlich nicht in der Absicht geschaffen worden, strategische Einheiten zu definieren. Vielmehr handelt es sich gerade bei den größten Regionen – »Nordwesteuropa«, »Südwesteuropa«, »Mitteleuropa« und »Südosteuropa« – um bürokratische Konstrukte, die primär dazu dienen sollen, eine ausgewogene Verteilung europäischer Fördermittel zu gewährleisten. Das gegenwärtige System von Förderregionen bietet folglich keine Grundlage, um die EU flächendeckend in Makroregionen einzuteilen.

Die Europäische Kommission definiert, wie erwähnt, die Makroregion als »ein Gebiet, das mehrere Verwaltungsregionen umfasst, aber genügend gemeinsame Themen aufweist, um ein einheitliches strategisches Konzept zu rechtfertigen«.⁷¹ Gemäß diesem Verständnis lassen sich an den beiden Fällen Ostsee- und Donau-

raum vier konzeptionelle Anforderungen aufzeigen, die eine EU-weite Ausdehnung makroregionaler Einheiten mit sich bringen würde: (1) Multifunktionalität; (2) Transnationalität; (3) Symmetrie; (4) Zugehörigkeit zum Territorium der EU. Diese vier Merkmale waren wichtige und zum Teil unabdingbare Voraussetzungen, um die Ostsee- und die Donaustrategie entwickeln zu können. Um das Konzept Makroregion flächendeckend auszuweiten, ist es also erforderlich, territoriale Einheiten zu identifizieren, die ein Mindestmaß dieser Eigenschaften erfüllen.

Multifunktionalität: Die Ostsee bietet einen nahezu idealen Rahmen für makroregionale Politik, weil sie mehrere funktionale Eigenschaften vereint. Als weitgehend geschlossenes Meer bildet sie eine naturräumliche Einheit und damit ein hinreichend abgrenzbares Ökosystem, woraus sich gleiche umweltpolitische Problemlagen und Herausforderungen für alle Meeresanrainer ergeben. Gleichzeitig ist die Ostsee ein maritimer Mobilitätsraum, also eine distinkte Einheit für die Lenkung und Regulierung von Verkehrsströmen durch und um das Meer. Des Weiteren sind Meere typischerweise auch Handels- und Wirtschaftsräume. Schließlich bedingen diese verschiedenen funktionalen Eigenschaften gemeinsame Sicherheitsprobleme. Die Ostseeregion liefert damit eine gleichsam natürliche Basis für den multidimensionalen Ansatz der EU-Strategie mit den vier Säulen Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit.

Eine naturräumliche Konzeption der Makroregion lässt sich auf die gesamte EU übertragen. Prinzipiell kann jeder Ort in Europa einem oder mehreren Naturräumen bzw. Ökosystemen zugeordnet werden. Allein die Küstengebiete europäischer Meeresregionen (Nordsee, Atlantik, Mittelmeer, Schwarzes Meer) oder maritimer Teilregionen (z.B. Adria, Ägäis, Ärmelkanal) würden bereits große Teile der EU als Makroregion erfassen. Berücksichtigt man das jeweilige Wassereinzugsgebiet, kann das Territorium der EU theoretisch sogar vollständig in maritim definierte Makroregionen untergliedert werden (Abb. 3, S. 24). Wie das Beispiel der geplanten Donaustrategie zeigt, können auch andere Naturräume als Basis für Makroregionen dienen, also Flüsse (z.B. der Rhein), Gebirge (z.B. die Alpen) oder Seen (z.B. der Bodensee). Es ist unproblematisch,

⁷⁰ Europäische Kommission, *Operationelles Programm »Ostseeraum«*, <http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=LV&gv_reg=ALL&gv_PGM=1293&gv_defl=7&LAN=4> (Zugriff am 2.2.2010).

⁷¹ Europäische Kommission, *Mitteilung Ostseestrategie* [wie Fn. 13], S. 6.

Abb. 3
 Naturräumliche Einteilung Europas nach Wassereinzugsgebieten



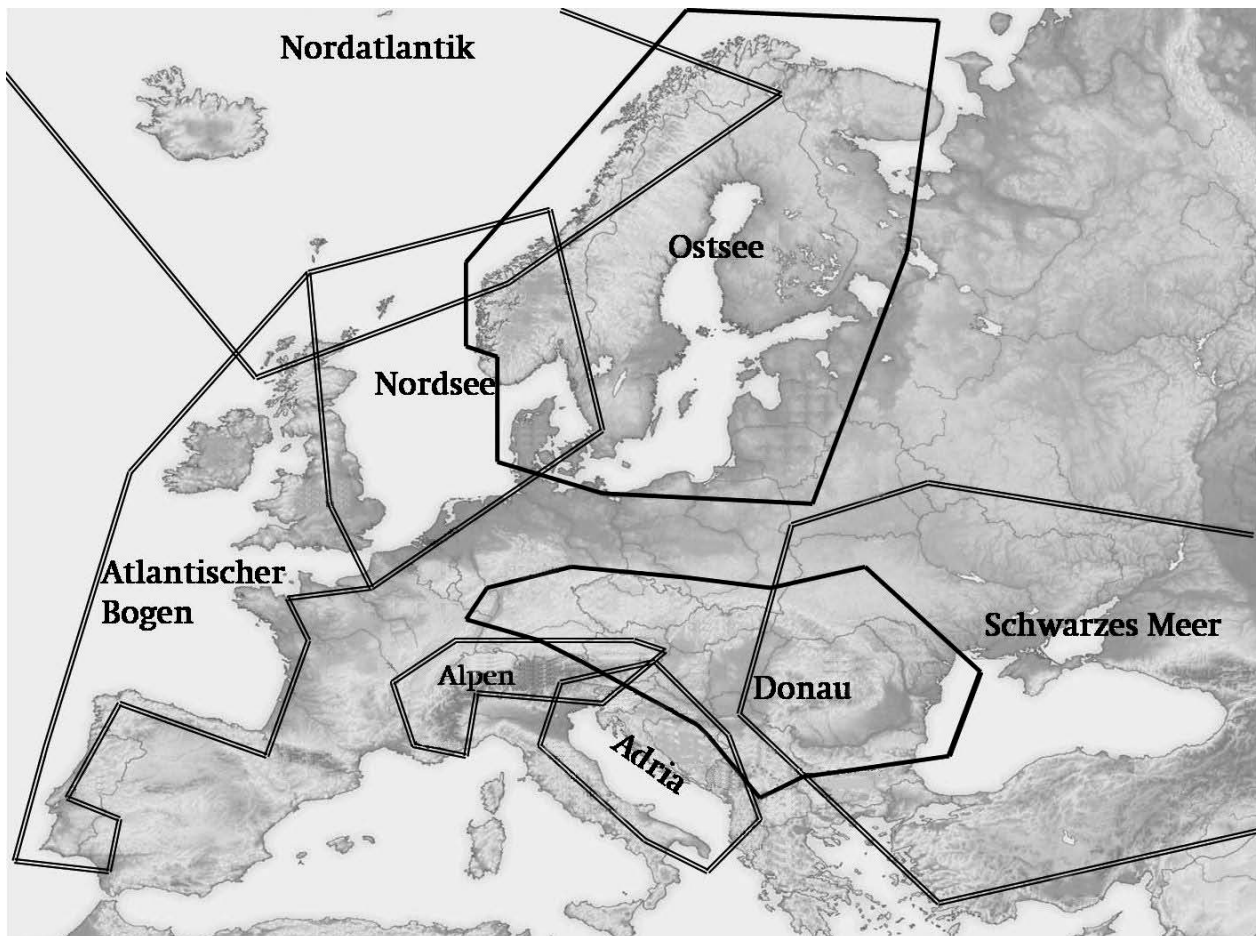
Quelle: Wikipedia Deutschland (Sansculotte, Juni 2004)

in Europa flächendeckend Naturräume oder Ökosysteme zu identifizieren.

Problematisch ist dagegen, dass viele Naturräume über die Umweltschutzdimension hinaus nur wenige »gemeinsame Themen« haben, die »ein einheitliches strategisches Konzept« rechtfertigen. Während für die europäischen Meeresregionen gilt, dass sie – wie die Ostsee – nicht nur Ökosysteme, sondern zugleich his-

torisch gewachsene Verkehrs-, Handels-, Wirtschafts- und Sicherheitsräume darstellen, kann dies für nicht-maritime Regionen nur mit mehr oder minder großen Abstrichen konstatiert werden. Die Donauregion beispielsweise lässt sich gegenwärtig nicht als ein eigenständiger Transaktionsraum für Handel und Wirtschaft beschreiben. Hier geht es also vornehmlich darum, jene funktionale Qualität, die im Ostseeraum

Abb. 4
Existierende und potentielle Makroregionen der EU



Quelle: Eigene Zusammenstellung; Europakarte: Wikipedia (San Jose, 2.4.2006)

als gegeben, wenn auch verbesserungswürdig vorausgesetzt werden kann, erst zu entwickeln. Gleiches ist für viele andere Naturräume in Europa anzunehmen. Dort müsste das makroregionale Potential gleichsam »von oben« erschlossen werden, während es in der Ostseeregion bereits »von unten« gewachsen ist.

Transnationalität: Die Makroregionen Ostsee und Donau sind vergleichsweise groß. Zusammen umfassen sie die Mehrheit der Mitgliedstaaten und knapp die Hälfte der Fläche der EU (vgl. Tabelle 1, S. 9). Der transnationale Charakter beider Regionen ist damit besonders ausgeprägt. Viele potentielle Makroregionen haben jedoch keine transnationalen Ausmaße. Bedeutende Flüsse wie die Weichsel oder die Loire oder große Seen wie der Vänern oder der Plattensee liegen vollständig innerhalb des Territoriums eines einzelnen Mitgliedstaates. Andere Regionen haben

lediglich bi- oder trinationale Ausmaße, so zum Beispiel die Oderregion zwischen Deutschland und Polen, die Pyrenäen zwischen Frankreich und Spanien (einschließlich Andorra) oder die Ägäis zwischen Griechenland und der Türkei. Geographisch sind diese potentiellen Makroregionen im Hinterland der europäischen Meeresregionen konzentriert. Alle diese Gebiete scheinen zu klein, als dass ihnen makroregionale Qualität zugesprochen werden könnte.

Welches Mindestmaß an Transnationalität sollte eine europäische Großregion aufweisen, um als Makroregion gelten zu können? Offiziell lässt die Kommission diese Frage interessanterweise offen, indem sie bei der Makroregion nur von einem Gebiet spricht, das »mehrere Verwaltungsregionen« umfasst. Pawel Samecki, ehemaliger Kommissar für Regionalpolitik, hat diese Definition dahingehend präzisiert, dass sie

zwar keine bestimmte geographische Größe impliziere, wohl aber mehrere Regionen in mehreren Ländern voraussetze, wobei die Zahl der involvierten Mitgliedstaaten bedeutend kleiner sein sollte als in der gesamten Union.⁷² Auch Samecki vermied es also, eine konkrete Mindestzahl von Mitgliedstaaten zu nennen, vielmehr orientierte er sich an einer Obergrenze von Teilnehmern. Zweifellos muss die Makroregion aber eine gewisse Mindestgröße haben, um eine neue, eigenständige Handlungsebene innerhalb der EU bilden zu können. Europäische Programme wie Interreg oder das Forschungsrahmenprogramm setzten Akteure aus mindestens drei Mitgliedstaaten als Förderkriterium voraus. Nach einer solchen Richtschnur müsste auch im Fall von Makroregionen ein Minimum von drei Mitgliedstaaten verlangt werden. Folgt man dieser Maßgabe, wäre es jedoch insbesondere mit Blick auf Flächenstaaten wie Frankreich, Spanien, Polen oder Deutschland praktisch unmöglich, EU-weit makroregionale Einheiten zu identifizieren.

Symmetrie: Die Makroregion Ostsee zeichnet sich nicht nur durch eine vergleichsweise große Zahl von Teilnehmerstaaten aus, sondern auch durch ein relatives Gleichgewicht zwischen ihnen. Sechs der acht Länder in der Region haben eine Bevölkerungsgröße zwischen 1,3 und 8,9 Millionen und gehören damit zur Gruppe der kleineren Mitgliedstaaten in der EU. Hinsichtlich der beiden größeren Staaten Deutschland (82 Millionen Einwohner) und Polen (38 Millionen) ist zu berücksichtigen, dass sich ihre Partizipation an der Ostsee-Zusammenarbeit auf die küstennahen Regionen konzentriert, wo im Fall Deutschlands (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Hamburg) rund 6,3 Millionen und in Polen (Westpommern, Pommern und Ermland-Masuren) ca. 5,3 Millionen Einwohner leben. Bei differenzierter Betrachtung stellen somit auch Deutschland und Polen »kleine« Mitgliedstaaten dar. Die Struktur des Kooperationsraums Ostsee lässt sich demnach als relativ symmetrisch charakterisieren.

Die Größenunterschiede im Donaauraum sind deutlicher ausgeprägt, dennoch ist er noch immer relativ symmetrisch zusammengesetzt. Deutschlands Teilnahme an der Strategie konzentriert sich auf Baden-Württemberg und Bayern, doch diese beiden Bundesländer zählen zusammen 23,2 Millionen Einwohner – damit sind sie bevölkerungsstärker als Rumänien, dem mit 21,5 Millionen Einwohnern zweitgrößten Mitgliedstaat in der Region. Die Einwohnerzahl der

übrigen Teilnehmerstaaten bewegt sich zwischen 2 und 10,5 Millionen. Während also im Ostseeraum der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat (Schweden) knapp sieben Mal größer ist als der kleinste (Estland), ist der bevölkerungsreichste Teilnehmer im Donaauraum (Bayern/Baden-Württemberg) mehr als elf Mal so groß wie der kleinste Mitgliedstaat (Slowenien).

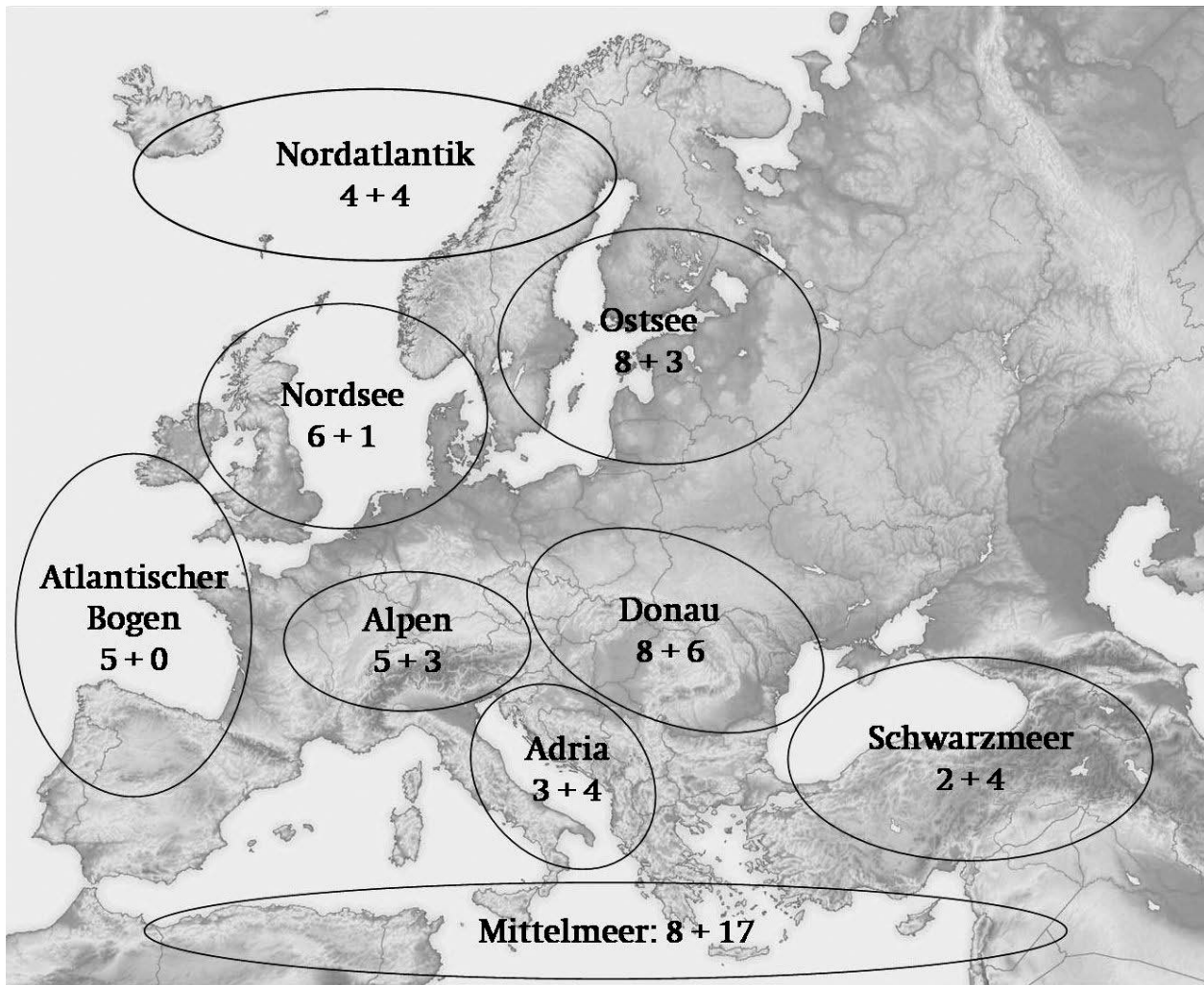
Die strukturelle Symmetrie im Ostsee- und im Donaauraum erweist sich unter makroregionalen Gesichtspunkten als vorteilhaft. Die Staaten beider Regionen haben gleichermaßen einen Anreiz, durch transnationale Zusammenarbeit mehr Sichtbarkeit und Einfluss im europäischen wie globalen Umfeld zu gewinnen. In anderen potentiellen Makroregionen Europas ist diese Gleichheit nicht oder nur ansatzweise vorhanden. Regionen wie der Alpenraum oder die Nordsee würden durch wenige große Staaten dominiert, soweit deren Mitwirkung an der makroregionalen Politik nicht wie im Ostseeraum auf Teilregionen konzentriert bliebe. In einigen Großregionen wäre jedoch nicht einmal ein solch differenzierter Ansatz eine erfolversprechende Option. Dies trifft etwa auf das Adriatische Meer zu, an dessen östlicher Küste eine Mehrzahl kleiner Staaten liegt (Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien), während der nördliche und westliche Teil ausschließlich an Italien grenzt. Selbst wenn die Teilnahme Italiens auf die küstennahen Regionen beschränkt bliebe, ergäbe sich eine ausgeprägte Asymmetrie in den makroregionalen Kooperationsbeziehungen. Die sieben Adriaregionen Italiens kommen auf eine Gesamteinwohnerzahl von rund 18 Millionen; das sind 3 Millionen mehr als bei allen fünf Nationalstaaten auf der Ostseite der Adria zusammen. Während der Abstand zwischen dem kleinsten und dem größten Teilnehmerland im Ostseeraum den Faktor sieben und im Donaauraum den Faktor elf hat, beträgt er im Adriaraum fast 27.

Zugehörigkeit zum Territorium der EU: Kennzeichnend für die Makroregionen Ostsee und Donau ist schließlich auch die Tatsache, dass sie überwiegend innerhalb des Territoriums der EU liegen. Im Ostseeraum sind acht von neun Küstenländern EU-Mitglieder, im Donaauraum gehören immerhin sechs von zehn Flussanrainern der Union an. Ungeachtet der Einbeziehung von Drittstaaten wie Russland oder der Ukraine sind beide Strategien im Wesentlichen *interne* Strategien der EU. Auch andere potentielle Makroregionen würden das Territorium von Drittstaaten berühren, so zum Beispiel die Schweiz und Liechtenstein in der Alpenregion, Norwegen in der Nordseeregion oder

⁷² Samecki, *Macro-regional Strategies* [wie Fn. 13], S. 1.

Abb. 5

Zusammensetzung existierender und potentieller Makroregionen im Verhältnis zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten



- ▶ *Nordatlantik* (4+4): Großbritannien, Irland, Schweden, Finnland + Norwegen, Island, Färöer (DK), Grönland (DK) (= Zusammensetzung der transnationalen Programmregion »Nördliche Peripherie«)
- ▶ *Nordsee* (6+1): Frankreich, Großbritannien, Belgien, Niederlande, Deutschland, Dänemark + Norwegen
- ▶ *Ostsee* (8+3): Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Deutschland + Russland, Norwegen, Island
- ▶ *Atlantischer Bogen* (5+0): Portugal, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Irland
- ▶ *Alpen* (5+3): Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien, Slowenien + Schweiz, Liechtenstein, Monaco
- ▶ *Adria* (3+4): Italien, Slowenien, Griechenland + Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Montenegro, Albanien
- ▶ *Donau* (8+6): Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik, Österreich, Deutschland + Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Moldawien, Montenegro, Serbien, Ukraine
- ▶ *Mittelmeer* (8+17): Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Griechenland, Malta, Zypern, Großbritannien (Gibraltar) + Marokko, Mauretanien, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, Palästinensische Autonomiegebiete, Libanon, Syrien, Jordanien, Türkei, Albanien, Montenegro, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Monaco (= EU-Anrainer + Mitgliedstaaten der Mittelmeerunion)
- ▶ *Schwarzes Meer* (2+4): Bulgarien, Rumänien + Türkei, Georgien, Russland, Ukraine (nur Anrainerstaaten)

Quelle: Eigene Zusammenstellung; Europakarte: Wikipedia (San Jose, 2.4.2006).

Grönland und die Färöer im Nordatlantik. Die Teilnahme von Drittstaaten wäre demnach eher die Regel als die Ausnahme, sollte das makroregionale Konzept EU-weit ausgedehnt werden.

Potentielle Makroregionen in anderen Teilen Europas hätten allerdings nicht in jedem Falle internen Charakter (Abb. 5, S. 27). Im Nordatlantik (»nördliche Peripherie«) stünden beispielsweise vier Mitgliedstaaten ebenso vielen Drittstaaten bzw. autonomen Territorien gegenüber. Sowohl in der Adriaregion als auch im Schwarzmeerraum wären die Mitgliedstaaten der EU in der Minderheit. Und das Mittelmeer ist ganz überwiegend von Staaten umgeben, die weder der EU angehören noch eine Beitrittsperspektive haben. Aus diesem Grund stehen weder die Mittelmeerunion noch vergleichbare Kooperationsformate in der Schwarzmeerregion im Einklang mit dem Konzept der Makroregion, wie es derzeit im Modellversuch der Ostsee- und der Donaustrategie getestet wird. Mögliche Makroregionen Mittelmeer oder Schwarzmeer würden vielmehr Räume der EU-Nachbarschaftspolitik konstituieren, während eine Makroregion Adria als Raum der europäischen Erweiterungspolitik konzipiert werden könnte. So oder so hätten makroregionale Strategien in diesen Regionen einen grundsätzlich anderen Charakter. Sie wären keine internen Strategien wie im Ostsee- oder Donaauraum, sondern externe Strategien der EU.

Schlussfolgerungen

Die Europäische Union hat mit den makroregionalen Strategien für den Ostsee- und den Donaauraum einen Modellversuch gestartet. Einerseits handelt es sich dabei um ein vielversprechendes Projekt. Die sachpolitische Schwerpunktsetzung in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, Infrastruktur und Sicherheit ist plausibel und entspricht weitgehend der Problem-Agenda, wie sie auch von den Akteuren in der Region wahrgenommen wird. Gleichzeitig befinden sich die Strategien im produktiven Einklang mit wichtigen horizontalen Politikfeldern der EU, insbesondere mit der Strategie Europa 2020 und den Programmen zum Ausbau Transeuropäischer Netze. Zudem scheinen finanzielle Ausstattung und politische Steuerung der Strategien angemessen zu sein. Kurzum: Die Diagnose stimmt, ebenso wie der Ansatz zur Problemlösung.

Andererseits ist fraglich, ob sich die makroregionalen Strategien wirklich umsetzen lassen, denn sie sind nicht frei von Mängeln. Eine Strategie setzt eine klare Mittel-Zweck-Beziehung voraus, wie sie bei Ostsee- und Donaustrategie bislang nicht hinreichend erkennbar geworden ist. Die finanziellen Mittel, welche für die Strategien bereitstehen, lassen sich nicht genau beziffern; ebenso wenig ist der Fortschritt auf dem Weg zu den sachpolitischen Zielen zu messen. Um diese gravierenden Defizite zu beseitigen, sollte man die Entwicklung einer Bilanzrechnung erwägen, in der alle die Makroregion betreffenden »Einnahmen« und »Ausgaben« einander gegenübergestellt werden. Außerdem ist das bislang nur in Ansätzen existierende System der Erfolgskontrolle auszubauen, damit sich konkrete und messbare Indikatoren für die Implementierung der Strategie-Aktionspläne gewinnen lassen. Wenn das Verhältnis zwischen finanziellem Aufwand und sachpolitischem Ertrag sichtbar ausgewiesen werden kann, haben die EU-Strategien in Ostsee- und Donaauraum auch begründete Aussicht, von der europäischen Öffentlichkeit als Erfolg wahrgenommen zu werden.

Im Hinblick auf das politische System der EU liefert die Ostseestrategie kaum Angriffsflächen für rechtliche oder politische Einwände. Nach Maßgabe der »drei Neins« verlangen die Strategien von der EU keine neuen Haushaltslinien, keine neuen Institutionen und auch keine neue Rechtsetzung. Insofern fügt sich

die Makroregion problemlos in das bestehende Mehrebenensystem der EU ein. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich der Modellversuch in Zukunft über diesen enggesteckten Rahmen hinausentwickelt. Die »drei Neins« werden zwar nicht direkt in Frage gestellt. Es gibt allerdings Hinweise auf eine wachsende Bereitschaft zu »weichen« Reformen, mit denen die Makroregion allmählich sichtbare Konturen annehmen könnte – zum Beispiel durch »law-shaping« im legislativen und »earmarking« im finanziellen Bereich. Dem Modellversuch Makroregion kann also durchaus paradigmatisches Potential zugesprochen werden, auch wenn sich dies nicht unmittelbar in neuen Gesetzen, Haushaltslinien oder Institutionen auf EU-Ebene niederschlägt.

Was sich im Rahmen des Modellversuchs abzeichnet, ist vor allem eine Stärkung der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der EU. Wie die Entstehungsgeschichte von Ostsee- und Donaustrategie zeigt, wird der makroregionale Prozess maßgeblich von den Mitgliedstaaten der betroffenen Regionen im Zusammenspiel mit der Kommission vorangetrieben. Soweit die bislang sichtbar gewordene Dynamik erhalten bleibt, könnten sich die Makroregionen künftig zu politischen Gravitätszentren in der EU entwickeln – zu Räumen der verstärkten Zusammenarbeit, ohne dass dieser Terminus im Sinne der Europäischen Verträge verwendet würde. Im Ostsee- und im Donaauraum haben sich Kerngruppen von Mitgliedstaaten zusammengefunden, die auf informelle Weise Einfluss auf die EU als Ganzes entfalten können, ohne sich formell als politische Handlungsebene zu konstituieren.

Gleichwohl wäre es verfrüht, die Makroregion schon heute zu einer neuen intermediären Politik-ebene der EU auszurufen. Ob es so weit kommt, hängt nicht nur von einer erfolgreichen Implementierung der Ostsee- und der Donaustrategie ab, sondern auch von der konzeptionellen Weiterentwicklung des makroregionalen Politikansatzes. Sollen Makroregionen flächendeckend auf das Territorium der EU ausgedehnt werden, entstehen Probleme, die zwar nicht unüberwindlich erscheinen, aber keineswegs ohne weiteres zu lösen sind. Makroregionale Strategien basieren auf einem territorial-funktionalen Regionsverständnis, das primär bei naturräumlichen

Einheiten ansetzt, aber nicht darauf reduziert bleibt. Zwar lassen sich in der gesamten EU vergleichbare Großregionen in Verbindung mit Meeren, Flüssen oder Gebirgen identifizieren, doch besitzt nicht jede dieser potentiellen Makroregionen eine mehrdimensionale Funktionalität sowohl als Ökosystem wie auch als Handels-, Wirtschafts- und Sicherheitsraum. Zugleich entziehen sich Teilgebiete der EU einer sinnvollen Zuordnung zu einer Makroregion, wenn diese zugleich transnationale Ausmaße haben soll. Außerdem sind der Ostsee- und der Donaauraum in ihrer Zusammensetzung von einer relativen strukturellen Symmetrie geprägt, während andere potentielle Makroregionen von einzelnen großen Mitgliedstaaten dominiert würden. Schließlich stellen Ostsee und Donau nahezu Binnengewässer der EU dar, weshalb es sich hier – ungeachtet der Einbeziehung von Drittstaaten – primär um *interne* Strategien der EU handelt. Andere europäische Meeresregionen wie das Mittelmeer oder das Schwarze Meer sind dagegen überwiegend von Staaten umgeben, die nicht der EU angehören, so dass makroregionale Strategien dort *externe* Strategien wären.

Eine Weiterentwicklung des makroregionalen Konzepts ist in zwei entgegengesetzte Richtungen denkbar. Innerhalb der EU legt das Beispiel des Ostseeraums nahe, Makroregionen vorrangig in maritimen Gebieten zu schaffen, weil dort der synergetische Effekt von regional- und meerespolitischen Zielen der EU am stärksten ist. Jenseits der europäischen Meeresregionen bleiben jedoch weiße Flecken im kontinentalen Hinterland vor allem der großen Mitgliedstaaten – wie Frankreich oder Spanien, aber auch Deutschland (z.B. Hessen und Thüringen). Zwar lassen sich in diesen Territorien ebenfalls sinnvolle makroregionale Einheiten entlang von Flüssen oder Gebirgen bilden, doch wären diese insofern nicht als »europäisch« zu bezeichnen, als sie weitgehend oder vollständig innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaates liegen würden. Anders gesagt stellt sich die Frage, ob nicht auch Regionen, die nur einen oder zwei Mitgliedstaaten berühren, im Sinne von Makroregionen »europäisiert« werden sollten.

Der Blick auf die Außengrenzen der EU eröffnet aber noch eine andere Entwicklungsperspektive für das Konzept der Makroregion. Wenn solche Strategien wie im Ostsee- und im Donaauraum ausschließlich interne Strategien der EU sein sollen, dann scheidet eine Ausdehnung der Makroregion auf das Schwarze Meer und das Mittelmeer aus. Alternativ wäre denkbar, das Konzept als Instrument der EU-Außenpolitik

weiterzuentwickeln. Dies könnte in zwei Varianten geschehen: entweder wie im Adriaraum als Erweiterungsraum, wo die makroregionale Strategie vorrangig der Vorbereitung und Heranführung künftiger Mitgliedstaaten dienen würde, oder wie im Mittelmeer als Nachbarschaftsraum, wo die Makroregion einen stabilen Rahmen für die strategische Zusammenarbeit mit den Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens bieten könnte. In beiden Fällen würde der Modellversuch Makroregion jedoch einen dezidiert anderen Charakter annehmen, als ihm bislang im Ostsee- und im Donaauraum zgedacht war.

Für die Bundesrepublik ist der Modellversuch Makroregion relevanter als für jeden anderen EU-Staat. Deutschland ist nicht nur der einzige Mitgliedstaat, der im Einzugsbereich sowohl der Ostsee- als auch der Donaustrategie liegt. Es wäre zudem jenes Land, das im Fall einer flächendeckenden Ausdehnung des makroregionalen Konzepts wohl die größte Zahl paralleler Mitgliedschaften in verschiedenen Makroregionen (z.B. Nordsee, Alpen) hätte. Gleichzeitig kommt Deutschland im Rahmen des Modellversuchs eine besondere Vorbildrolle zu, weil seine Beteiligung an der makroregionalen Politik primär von den Bundesländern getragen wird. Subnationale Akteure in der ganzen EU werden genau beobachten, wie sich die Bundesländer dabei entwickeln. Ihnen bietet sich die Chance, durch makroregionale Zusammenarbeit mehr europapolitischen Einfluss zu gewinnen. Die Herausforderung für sie besteht vor allem darin, horizontal zwischen den Ländern sowie vertikal mit der Bundesebene eine bessere Kooperation zu erreichen. Gerade Deutschland, das jeweils nur teilweise zur Ostsee- und zur Donauregion gehört, muss beweisen, dass subnationale Akteure ebenso effizient und effektiv zum Gelingen der makroregionalen Strategie beitragen können wie nationale Akteure.

Der Erfolg des Modellversuchs Makroregion hängt davon ab, ob sich die EU-Strategien in Ostsee- und Donaauraum umsetzen lassen. Dafür wird es wiederum entscheidend darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten in den Regionen einen hinreichend starken Willen zur politischen Zusammenarbeit hervorbringen und über einen langen Zeitraum aufrechterhalten können. Im Fall der 1997 geschaffenen Nördlichen Dimension der EU dauerte es rund ein Jahrzehnt, bis das Kooperationsformat erfolgreich konsolidiert war. Beim Modellversuch Makroregion sollte eine vergleichbare Zeitspanne angelegt werden, um seinen Erfolg abschließend beurteilen zu können.

Abkürzungen

AdR	Ausschuss der Regionen
ARI	Análisis del Real Instituto Elcano (Madrid)
BSPC	Baltic Sea Parliamentary Conference (Ostsee-parlamentarierkonferenz)
BSR	Baltic Sea Region
BSSSC	Baltic Sea States Subregional Cooperation
CBC	Cross-Border Cooperation
CBSS	Council of the Baltic Sea States (Ostseerat)
CEIS	Compagnie Européenne d'Intelligence Stratégique (Paris)
CeSPI	Centro Studi di Politica Internazionale (Rom)
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik
DIIS	Danish Institute for International Studies (Kopenhagen)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EIS	Europe Information Service
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs
ESF	European Social Fund (Europäischer Sozialfonds)
EUSDR	EU Strategy for the Danube Region
HELCOM	Helsinki Commission (Baltic Marine Environment Protection Commission)
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
ND	Nördliche Dimension
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
SIEPS	Svenska institutet för europapolitiska studier (Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm)
TEN	Trans-European Networks (Transeuropäische Netze)
UBC	Union of Baltic Cities (Ostseestädtebund)
UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej / The Office of the Committee for European Integration (Warschau)

Literaturhinweise

Kai-Olaf Lang

Problemzone und Vorreiterregion. Der Ostseeraum im Spannungsfeld energiepolitischer Kontroversen und Kooperationsvorhaben

SWP-Studie 26/2010, Oktober 2010,

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S26_lng_ks.pdf>

Carsten Schymik / Peer Krumrey

EU-Strategie für den Ostseeraum.

Kerneuropa in der nördlichen Peripherie?

Diskussionspapier der SWP-Forschungsgruppe 1,

5/2009, März 2009, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Diskussionspapier_KS_Gesamtentwurf_03_final.pdf>