

Partizipation als Mehrwert der Makroregionen

Das Entwicklungspotential makroregionaler Zusammenarbeit in Europa

Tobias Etzold

Mit den europäischen Makroregionen und den dazugehörigen EU-Strategien ist ab 2007 ein neues Format regionaler Zusammenarbeit im EU-Rahmen entstanden. Das Konzept bietet sinnvolle Ansätze für eine engere regionale Kooperation und Integration. Bislang hat die makroregionale Zusammenarbeit aber nur begrenzten Mehrwert im regionalen wie im europäischen Kontext, und es mangelt an konkreten inhaltlichen Ergebnissen. Dennoch ist die Frage interessant, inwiefern eine effektive makroregionale Kooperation dazu beitragen kann, die europäische Integration auf regionaler Ebene zu stärken. Denn einer der Vorteile des Formats ist der partizipative Ansatz, mit dem es gelingen könnte, regionale, lokale und zivilgesellschaftliche Strukturen verstärkt in die Gestaltung regionaler und europäischer Integration einzubeziehen.

Das Konstrukt der europäischen Makroregion ist zwischen der EU-supranationalen und der nationalen Ebene angesiedelt. Es soll das europäische Subsidiaritätssystem ergänzen und die Kooperation innerhalb von Ländergruppen in ausgewählten Politikfeldern vertiefen. Makroregionen definieren sich über geographische Merkmale, die mehreren Ländern gemeinsam sind, und über regionalspezifische Herausforderungen. Die makroregionalen Strategien wiederum bilden für EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten im selben geographischen Raum – Ostseeregion (2009), Donaunraum (2011), Ionisch-Adriatisches Gebiet des Mittelmeers (2014) und Alpenraum (2015) – einen integrierten Gesamtrahmen zur Be-

wältigung grenzüberschreitender Herausforderungen und Aufgaben. Diese sind für die nationale Ebene zu komplex, aufgrund ihres regionalen Charakters aber zu spezifisch für die EU-28. Der regionalbezogene Ansatz ist dabei in einen gesamteuropäischen programmatischen Rahmen eingebettet, unter Einbindung und aktiver Mitwirkung der EU-Institutionen. Anhand von Aktionsplänen werden in festgelegten Schwerpunktbereichen, insbesondere Umwelt, Energie, Wirtschaftswachstum und Infrastruktur, Projekte durchgeführt.

Ziel der makroregionalen Strategien ist es, bestehende Formen regionaler Zusammenarbeit zu ergänzen sowie eine bessere Koordination und Verzahnung von Institu-

tionen auf verschiedenen Ebenen zu ermöglichen: EU-bezogen, regional (Regional-Organisationen), national (Zentralregierungen), subnational (z.B. Bundesländer, Kantone), lokal (Städte und Gemeinden) und zivilgesellschaftlich (NGOs). Die Makroregionen bieten zudem Interessengruppen einen neuen Rahmen zur strategischen Einflussnahme auf politische Diskussionen und Entscheidungsprozesse. Auf deutscher Seite hat in der Ostseestrategie das Auswärtige Amt eine gesamtkoordinierende Funktion, während die drei Bundesländer Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg eine besonders aktive Rolle spielen und einzelne Kooperationsbereiche koordinieren. In der Donau- und der Alpenraumstrategie sind Baden-Württemberg und Bayern federführend.

Erfolge und Ergebnisse

Der Europäischen Kommission zufolge sind die makroregionalen Strategien mittlerweile zu einem festen Bestandteil des politischen Rahmens der EU und ihrer Kohäsionspolitik geworden. Der Europäische Ausschuss der Regionen vertritt die Ansicht, dass die Strategien zur Verwirklichung der strategischen Ziele der EU beitragen und zu einem zentralen Teil ihrer Multi-Level-Governance geworden sind.

Die EU-Strategien schaffen in der Tat Synergien zwischen verschiedenen Politiken und Instrumenten der EU und leisten einen Beitrag zur Politikgestaltung auf verschiedenen Ebenen. In der Ostsee- wie in der Donauregion haben sie die Zusammenarbeit zwischen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen und die Koordination von deren mannigfaltigen Aktivitäten verbessert. Zu diesem Zweck wurden neue Kooperationsnetzwerke ins Leben gerufen und bestehende weiterentwickelt.

In der Donaustrategie zählen dazu die Masterpläne zur Schiffbarkeit der Donau und zur Sanierung und Nachsorge des Fahrwassers, ein Netzwerk zur Verbesserung der Sicherheit der Donauschifffahrt sowie neue Naturschutz-Netzwerke. Die EU-Ostsee-

strategie hat unter anderem dazu beigetragen, die EU-Initiative »Verbundplan für den baltischen Energiemarkt« in regional koordinierter Weise umzusetzen. Ebenso half sie bei der Implementierung bestehender EU-Rechtsvorschriften – wie der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. In vielen Projekten sind Partner verschiedener Art eingebunden, bislang primär Vertreter nationaler und subnationaler Regierungen sowie der Wirtschaft und Wissenschaft.

Während die EU-Strategien keine eigenen bzw. neu bewilligten Gelder erhalten, wurde eine effizientere Verwendung von Mitteln aus den Regionalfonds der EU und anderen EU-Programmen angestoßen, die Strategieprojekten zur Verfügung stehen. Allerdings gibt es hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten noch deutlichen Verbesserungsbedarf.

Herausforderungen

Die Entwicklung eines wirksamen Governance-Modells, das alle Akteure mit einbezieht, ohne dabei den Umsetzungsprozess zu verlangsamen, ist zweifellos eine der größten Herausforderungen für jede Strategie. In der Ostsee- und der Donaustrategie besteht das dreistufige Governance-System jeweils aus einer politischen, einer Koordinierungs- und einer operativen Ebene. Die Vielzahl der Akteure insbesondere auf operativer Ebene birgt die Gefahr, dass die Fokussierung auf das Wesentliche verlorengeht und der konkrete Verantwortungsbereich einzelner Akteure unklar ist. Unter diesem Aspekt müssten die Governance-Systeme der Strategien vereinfacht werden. Ohne eine Gesamtrevision des makroregionalen Konzepts lässt sich dies jedoch schwer erreichen. Andererseits ist es gerade eines seiner Kernelemente und Teil des Mehrwerts, dass sich eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen beteiligt.

Die Leistungsbilanz der ältesten Strategien im Ostsee- und Donaauraum ist durchgewachsen. Zwar entstanden im Rahmen der Strategien zahlreiche Projekte. Im Ostsee-

raum sind es derzeit etwa 100, im Donauraum wurden 2016 von 400 geplanten Projekten bereits 150 implementiert. Eine hohe Projektzahl sagt allerdings noch wenig über den Erfolg der Strategien aus. Da viele davon längerfristig angelegt sind, lässt sich momentan noch wenig Konkretes über Erfolge einzelner Projekte und damit der Strategien insgesamt berichten.

Ein Hauptproblem ist, dass es bei Umsetzung der makroregionalen Strategien meist an politischer und strategischer Führung sowie Verantwortung mangelt. Das Interesse an den Strategien und ein entsprechendes Engagement sind in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Das bisherige System baut stark auf die strategische Führung der Europäischen Kommission, zu deren Aufgaben unter anderem die Unterstützung von Akteuren, Berichterstattung und Evaluation gehören.

Die Kommission sieht jedoch die beteiligten Länder und Regionen stärker in der Pflicht; sie plädiert für ein Gleichgewicht zwischen ihrer Führungsrolle und jener der Länder und Regionen. Sie ist sogar der Ansicht, dass der Mehrwert der Strategien größer sein könnte und ihr Potential sich besser nutzen ließe, wenn die betroffenen Mitgliedstaaten mehr Verantwortung übernehmen würden. Die Kommission will daher die Strategien von der eigenen Rolle als treibender Kraft unabhängiger machen, weiterhin aber einen Teil der politischen Verantwortung tragen.

Ein weiteres Problem, vor allem im Donauraum, sind die teils gravierenden Divergenzen bei den Grundvoraussetzungen der beteiligten Länder, etwa hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Entwicklungspotentials. Daraus resultieren unterschiedliche Ausgangslagen, Interessen und Bedürfnisse, die bereits die thematische Ausgestaltung und den Aufbau von Governance-Strukturen, erst recht aber eine einheitliche Umsetzung der Strategien erschweren. Zudem besteht die Gefahr, dass Konkurrenzsituationen zwischen einzelnen Ländern oder Regionen entstehen, was die ihnen zukommende Aufmerksamkeit und die Verteilung

von Ressourcen innerhalb einer Makroregion betrifft.

Schließlich ist das öffentliche Wissen über die makroregionalen Strategien gering; ihre Aktivitäten und Ergebnisse sind wenig sichtbar. In den nationalen Medien der Partnerländer taucht das Thema kaum auf. Daher sind nur wenige Menschen ausreichend über Existenz, Potential und bisherige Ergebnisse der Strategien informiert. Dies erschwert es, die Zivilgesellschaft einzubeziehen.

Verbesserungspotentiale

Um die genannten Probleme zu beheben, ist zunächst auf Seiten aller beteiligten Akteure ein kontinuierliches, langfristiges Interesse und Engagement erforderlich. Nur dann wird es gelingen, die makroregionalen Strategien erfolgreich umzusetzen und ihr Potential auszuschöpfen.

Alle makroregionalen EU-Strategien benötigen eine effektive Arbeits- und Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union, den Mitgliedstaaten und deren unterschiedlichen Ebenen sowie den regionalen Akteuren. Die Europäische Kommission hat bereits 2014 Vorschläge gemacht, um die Koordinierungsmechanismen zu verbessern. Sie empfahl zum Beispiel die (mittlerweile vollzogene) Schaffung eines rotierenden Vorsitzes für jede Makroregion, die Einsetzung von Sonderbeauftragten und eine bessere Einbindung der Fachminister. Generell ist die Koordinierungsebene zu stärken, damit die verschiedenen Akteursebenen sich besser miteinander verzahnen lassen.

Zudem könnte es hilfreich sein, den Fokus der Strategien auf eine kleinere Zahl von Schwerpunktbereichen bzw. Policy Areas und auf weniger Projekte zu richten; gleichzeitig wären Prioritäten klarer zu benennen. So ließe sich vermeiden, dass aufgrund einer zu großen Bandbreite letztlich nur wenige konkrete und nachhaltige Resultate erzielt werden und die Gefahr von Verzettelung sowie inhaltlicher Beliebigkeit droht. Zudem müssten die Aktivitäten in den Policy Areas besser mit den sek-

torbezogenen Strategien der EU in Einklang gebracht werden, um eine größere Effektivität und Kohärenz zu erreichen.

Die Monitoring-Systeme der einzelnen Strategien sollten weiter verbessert werden, damit deren Ziele und Ergebnisse sich regelmäßig überprüfen lassen. Dazu sind eindeutig definierte Indikatoren zu entwickeln, mit denen man beurteilen kann, ob die gesetzten Ziele erreicht wurden. Nur so lassen sich aussagekräftige Leistungsbilanzen erstellen. Zwar gilt weiterhin der Grundsatz, dass keine makroregion-spezifischen neuen Institutionen geschaffen werden sollen. Hilfreich ist indes ein eigener institutioneller Rückhalt in Form von Anlauf- und Koordinierungsstellen für nationale, regionale und lokale Akteure. Ein Beispiel dafür ist der neugeschaffene »Danube Strategy Point« in der Landesvertretung von Baden-Württemberg in Brüssel.

Um den Bekanntheitsgrad der jeweiligen Makroregionen zu erhöhen und um die Öffentlichkeit für geplante Aktivitäten im Rahmen der Strategien zu sensibilisieren, wären wirksame Kommunikationsstrategien nützlich. Mit deren Hilfe sowie mit Unterstützung der Medien ließe sich lokalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren vermitteln, wie sie von der makroregionalen Zusammenarbeit profitieren und sich gegebenenfalls daran beteiligen können. Konkrete Beispiele dafür, was die Strategien in der Praxis bisher bewirkt haben, würden deren Mehrwert verdeutlichen.

Im Rahmen der Donaustrategie wurde 2014 ein *Participation Day* eingeführt, der 2017 auch erstmals im Kontext der Ostseestrategie stattfand. Er bietet lokalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren eine Plattform, um Projektideen im Rahmen der jeweiligen Strategie samt anschließender Beteiligungsmöglichkeit mitzuentwickeln. Wie dieses Beispiel zeigt, können Makroregionen untereinander von ihren jeweiligen Erfahrungen lernen. Ein verstärkter Austausch, mögliche gemeinsame Gremien und eine engere Verzahnung der vier Regionen wären hilfreich, um das makroregionale Konzept fest im EU-Gesamtrahmen zu

verankern. Dafür müssten die Strategien insbesondere auch in den neuen europäischen Finanz- und Gesetzesrahmen für die Zeit nach 2020 eingebettet werden.

Partizipativer Ansatz als Vorteil

Die Makroregionen bieten sinnvolle Ansätze zur Stärkung der europäischen Großregionen und der regionalen wie auch europäischen Integration insgesamt. Momentan kämpfen sie jedoch mit ähnlichen Problemen und Unzulänglichkeiten wie die EU als Ganzes. Der Hauptgrund dafür, dass sie trotzdem sinnvoll sind, ist ihre partizipative und offene Struktur. Diese bietet Akteuren die Möglichkeit zur aktiven, prinzipiell gleichberechtigten Mitgestaltung und Teilnahme. In manchen Ländern rufen die Strategien mehr Interesse und Engagement auf subnationaler als auf zentralstaatlicher Ebene hervor. Es wäre daher sinnvoll, Entscheidungsbefugnisse in noch konsequenterer Weise formal von oben nach unten zu verlagern. So könnte etwa ein Land in makroregionalen Gremien durch subnationale Akteure vertreten werden (wie in der Alpenraumstrategie bereits praktiziert). Auch die Beteiligungsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure sollten konkretisiert und ausgebaut werden.

Dennoch bedarf es auch einer festen Verankerung der Strategien auf Ebene der zentralstaatlichen Fachministerien, um makroregionale Themen in die relevanten EU-Fachministerräte einzuspeisen und dort effektiv voranzutreiben. Letztlich wird eine ausgewogene und effektive Kombination aus »top-down«- und »bottom-up«-Prozessen ein entscheidendes Kriterium für den Erfolg der Makroregionen sein.

Sollte es gelingen, den partizipativen Ansatz noch konsequenter von der Theorie in die Praxis umzusetzen, würden die Makroregionen das europäische Subsidiaritätsprinzip stärken. Insofern können sie einen Beitrag dazu leisten, das Ziel eines offenen und bürgernahen Europas zu erreichen, das die konstruktive Rolle regionaler und lokaler Strukturen betont und fördert.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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 1611-6364