

Impulspapier

Europaregion Donau-Moldau: Perspektiven im Kontext europäischer Strategien

Autoren:
Herta Tödtling-Schönhofer, metis
Jürgen Pucher, metis

Wien, Juni 2011

Impulspapier

Europaregion Donau-Moldau:
Perspektiven im Kontext
europäischer Strategien

Inhalt

Einleitung	4
1 Hintergründe und Konzepte zu Europaregionen	5
1.1 Europaregion – Eine Begriffsannäherung	5
1.2 Eine Begründung für Kooperation: Der place-based approach	6
1.3 Die Steuerungsebene: eine zentrale Komponente	7
1.3.1 Soziales Verhandlungssystem	7
1.3.2 Systemtheorie	7
1.4 Modellversuch Makroregion	8
2 Europaregionen im Kontext europäischer Politiken	10
2.1 Europäische Leitinitiativen – EU 2020	10
2.2 Kohäsionspolitik und territoriale Kohäsion	11
2.2.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der KP	12
2.2.2 Städtische Dimension und Territoriale Agenda im Rahmen der KP	13
3 Regionalen Kooperationen in der Praxis	15
3.1 Makroregionale Strategien: Ostseeregion und Donaauraum	15
3.2 Tri- und Multilaterale Kooperationen	16
3.2.1 Euroregion Baltic Sea	16
3.2.2 Das Instrument EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit)	18
3.2.3 EVTZ Lille-Kortrijk-Tournai	19
3.2.4 EVTZ Hospital de Cerdanya	20
4 Argumentarium für eine trilaterale Kooperation	22
4.1 Trilaterale Kooperation führt zu höherer Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen	22
4.2 Makroregionale Strategien als Vorbild – aber nicht Blaupause	22
4.3 Die Lage zwischen den Metropolen	23
4.4 Europäische Strategien als Agenda für Europaregionen	24
4.5 „Problemlösung“ als Initialzündung zur Kooperation	25
4.6 Grundvoraussetzung für Kooperation: Commitment	25
4.7 Offene Formen der Kooperation und wenig Institutionalisierung für frühe Phasen der Europaregion	26
4.8 Hebel für „Regionalisierung“ in einer zunehmend globalisierten Welt	28
4.9 Der Weg zu einem „Nahtlosen Europa“ und die Überwindung von historischen Grenzen	29
Literatur	30

Abbildungen

Abbildung 1. Input-Output-Modell nach David Easton, erweitert um die Steuerungselemente einer Europaregion.....	8
Abbildung 2. Steuerungsmodell der Makroregionen Ostseestrategie (seit 2009) und Donaoraumstrategie (geplant für 2011)	9
Abbildung 3. Das EDM-Kooperationsgebiet zwischen den Metropolen München, Prag und Wien	23
Abbildung 4. Europäische Politiken als Voraussetzung für eine Europaregion	24
Abbildung 5. Entwurf zur Projektorganisation der Europaregion Donau-Moldau.....	28

Einleitung

20 Jahre nach dem Fall des Eisernen Vorhanges besteht eine durchaus rege Kooperation zwischen dem südböhmischen, dem ostbayerischen und dem oberösterreichischen Raum. Schon jetzt gibt es zahlreiche grenzüberschreitende Projekte und Initiativen, die versuchen die nationalstaatlichen Grenzen zu überwinden und ein gemeinsames Miteinander zu stärken. Es ist dadurch zumindest die Basis zu einer vertieften Diskussion über die Etablierung einer gemeinschaftlich getragenen Europaregion Donau-Moldau gegeben.

Im jeweiligen nationalstaatlichen Kontext zählen die Regionen Oberösterreich, Teile Niederösterreichs, Südböhmen, Pilsen und das östliche Bayern zu den starken Regionen und sie könnten durch eine strategische Vernetzung untereinander noch an Bedeutung gewinnen. Das vorliegende Papier soll dazu dienen, die Perspektiven und die Hintergründe einer Europaregion Donau-Moldau zu beleuchten und am Ende eine Vorlage zu liefern, die den möglichen Mehrwert einer solchen Organisationsform aufzuzeigen versucht.

Zunächst gilt es dazu, den Begriff „Europaregion“ zu fassen und ihn in den Kontext der europäischen Politiken einzubetten. Europaregionen unterliegen keinerlei formalen Zwängen und die Ausgestaltung obliegt rein den teilnehmenden Protagonisten. Das betrifft Organisationsstruktur, Steuerungsaspekte, Finanzgebarung oder Art und Umfang der Kooperationsprojekte. Das Papier soll dazu dienen, unterschiedliche Zugänge einer grenzüberschreitenden Kooperation, auch anhand von Praxisbeispielen, vor den Vorhang zu holen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere darauf Wert gelegt, Begründungen und Schlussfolgerungen aufzuwerfen, die die Etablierung einer solchen Europaregion sinnvoll erscheinen lassen.

Dazu braucht es auch Einblick in die gängige europäische Praxis: Das meint die Betrachtung unterschiedlicher sozialer Steuerungselemente, die Erläuterung der wichtigsten europäischen Politiken, die für grenzüberschreitende Zusammenarbeit relevant sind, die unterschiedlichen Funktionsweisen von Netzwerken und nicht zuletzt den Grad der Institutionalisierung. Denkt man über eine lose Kooperation in einer Europaregion hinaus, zeigen sich unterschiedliche Wege einer vertiefenden Kooperation. Die Überwindung nationalstaatlicher Grenzen kann auch im Rahmen einer Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) oder überhaupt im der rechtlich bindenden Umgebung eines Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) stattfinden.

Es ist zudem notwendig, die neuesten Konzepte und theoretischen Entwicklungen in ein solches Perspektivenpapier einfließen zu lassen. Besonders zu erwähnen ist in Europa hier der „Modellversuch Makroregion“, der bis dato in der bereits etablierten Ostseeregion seit 2009 umgesetzt wird und in der Donauraumstrategie noch in diesem Jahr einen zweiten Vertreter stellen wird. Makroregionen sind auf europäischer Ebene mit großen Erwartungen hinsichtlich der seit dem Lissabon-Vertrag stark aufgewerteten territorialen Kohäsion verknüpft. Das Argumentarium für trilaterale Kooperationen am Ende dieses Papiers erstreckt sich aber auch auf Aspekte wie die „Problemlösung“ als Initialzündung, die Europaregion als Hebel für „Regionalisierung“ in einer zunehmend globalisierten Welt und den Weg zu einem nahtlosen Europa inklusive der Überwindung von historischen Grenzen in den Köpfen der Menschen.

Am Beginn und am Ende steht schließlich noch das Rückgrat, der Ausgangspunkt und die Basis einer Europaregion Donau-Moldau: Das Commitment zur Zusammenarbeit. Nur mit einem gemeinsamen Bekenntnis aller Beteiligten zu dieser Initiative, wird es möglich sein eine erfolgreiche Umsetzung zu erreichen und das „Gemeinsame Haus Europaregion“ zu bauen.

1 Hintergründe und Konzepte zu Europaregionen

1.1 Europaregion – Eine Begriffsannäherung

Steht man am Anfang von etwas Neuem, schwebt oft die Frage im Raum: Wozu braucht man das eigentlich? Insbesondere dann, wenn dazu noch mitschwingt: Es ist doch ohnehin gar nicht so schlecht, wie es derzeit läuft. Wenn man nunmehr in einem Gefüge derjenige ist, der die anderen von einer Sache, dem Neuen, überzeugen möchte und den Mehrwert der Innovation zu verdeutlichen sucht, dann braucht es zunächst Zweierlei: Erklärung und Perspektiven.

Es gilt dem Gegenüber, oder eben den Skeptikern, näher zu bringen wonach man denn eigentlich strebt. Verfolgt man nun die Initiative eine Europaregion Donau-Moldau, und damit eine trilaterale Kooperation im Raum Bayern, Südböhmen, Oberösterreich, Niederösterreich und Vysočina¹, ins Leben zu rufen, muss in erster Linie geklärt werden, wovon man dabei spricht. Der Begriff „Europaregion“ (oder Euroregion / Euregio) ist keiner, der klar oder einfach zu definieren und zu fassen ist. Die unterschiedlichsten Ausgestaltungen europäischer, grenzüberschreitender Kooperationsformen sind in Europa unter diesem Terminus zu finden und eine eindeutige Definition von Europaregionen ist deshalb kaum möglich. Man kann jedoch versuchen, sich durch verschiedene Definitionsvarianten einer Begriffsklärung anzunähern:

Euroregionen sind europäische Grenzregionen, die in ganz Europa sowohl an den Binnen- als auch an den Außengrenzen der EU vorzufinden sind. Neben Gemeinden, Regionen und Landkreisen arbeiten in ihnen auch andere kommunale und regionale Akteure zusammen. Einige Regionen sind nicht nur binational verbunden, sondern tun sich mit drei oder mehr Ländern zusammen. ... Euroregionen sind für die einen Innovationsgebiete und für die anderen Problemregionen.²

Die österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) befindet in dem Papier: „Europaregionen – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen“,

dass der Begriff «Europaregionen» die Idee «Europa» auf regionaler Ebene umsetzen kann, dass Europaregionen sich «im dauernden Spannungsfeld zwischen Reduktion von Komplexität und Erhöhung ihrer Handlungsmöglichkeiten durch Einbindung relevanter Kompetenzen und Ressourcen befinden und dass europa-regionale Wirkungen hauptsächlich im Bereich der Bewusstseinsbildung liegen.³

Ralf Grossmann von der Universität Klagenfurt verweist auf die Entwicklungspotentiale von Europaregionen und deren Rolle im Spannungsfeld zwischen etablierten Nationalstaat und EU:

Europaregionen sind Kooperationssysteme und zwar zwischen Organisationen und ihren VertreterInnen zum Zwecke der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung von Regionen innerhalb der europäischen Region. Sie sind Innovationssysteme, die den etablierten nationalstaatlichen gesellschaftlichen Systemen sowie den Systemen der EU gegenüberstehen.⁴

Und nicht zuletzt werden Europaregionen einfach als

Brücken im Prozess der europäischen Integration bezeichnet.⁵

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich der Begriff Europaregion einer eindeutigen Definition entzieht – und damit auch **Möglichkeiten eröffnet, verschiedenste Aspekte und Formen von Kooperation zu beschreiben**, ohne vorab in ein Korsett gepresst zu werden.

¹ Das Vorbereitungsprojekt zur Europaregion Donau-Moldau ist grundsätzlich offen gestaltet. Aktuell eingebunden in die Untersuchungen der Netzwerk- und Potentialanalyse sind das Land Oberösterreich, das niederösterreichische Wald- und Mostviertel, die Bezirke Südböhmen, Pilsen und Vysočina, die Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz sowie der Landkreis Altötting.

² Flath, Martina / Kulke, Elmar (2007): Mensch und Raum, S. 256

³ ÖROK(2005): Europaregionen – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 169, Wien

⁴ Grossmann, Ralf (2005), Fachtagung der ÖROK „Welchen Mehrwert bieten Europaregionen für wen?“

⁵ www.fbgeo-sedelky.de/EUROREGIONEN.ppt

Doch worin liegen nun die Vorteile von solch offenen Kooperationsformen, wie sie Europaregionen ausmachen? Nähert man sich dieser Frage von der theoretischen Seite an, so liefert der territoriale Ansatz, der von Barca in den Mittelpunkt gestellt wurde, ebenso wie Theorien zu sozialen Systemen einige nützliche Rückschlüsse.

1.2 Eine Begründung für Kooperation: Der place-based approach

Fabrizio Barca hat mit seiner Agenda „for a reformed Cohesion Policy“, den Status Quo der Kohäsionspolitik analysierte und gleichzeitig eine zukünftige Handlungsanleitung entworfen. Um das Ziel zu erreichen, dass alle Regionen Europas ihr Potential optimal ausschöpfen, definierte Fabrizio Barca den so genannten „place-based approach“.

Die OECD bezeichnet diesen Ansatz als „the new paradigm of regional policy“. Der place-based approach basiert in wirtschaftlicher Hinsicht auf der Annahme, dass Ineffektivität und soziale Ausgrenzung durch Markt- oder Staatsversagen hervorgerufen wird. Die Institutionen sind demnach die zentralen Akteure, die durch ihr Handeln, besser gesagt, durch ihre Handlungsnormen und –zwänge, dieses Versagen hervorrufen. Der Begriff „Institutionen“ meint im Barca-Report in erster Linie öffentliche Stellen, aber auch deren Handlungen wie Gesetzgebung, gängige Praktiken, gemeinsame Perspektiven und andere „weiche Faktoren“, die den Rahmen darstellen. Barca weist auch darauf hin, dass solche Institutionen, die Entwicklungen steuern, oft von lokalen Eliten dominiert werden, und starke immanente Tendenzen zur Erhaltung von Macht und Einfluß aufweisen.

Nach Fabrizio Barca ist eine place-based policy eine langfristig angelegte Strategie, die darauf abzielt in funktional durch den Politikprozess definierten Räumen bisher nicht ausgeschöpftes, wirtschaftliches Potential zu nutzen und soziale Ausgrenzung nachhaltig zu reduzieren. Die Unterausnutzung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Inefficiency) und soziale Ungerechtigkeit sollen verringert werden. Durch Impulsen und Interventionen von außen – kombiniert mit regionalem Know-how, sollen die Trägheiten der regionalen Institutionen durchbrochen werden (triggering institutional change) und die Bereitstellung der notwendigen Güter und Dienstleistungen (supply bundles of integrated public goods and services), zugeschnitten auf die speziellen Bedürfnisse einer Region unterstützt werden. Barca schreibt:

In a place-based policy, public interventions rely on local knowledge and are verifiable and submitted to scrutiny, while linkages among places are taken into account. The Report argues that this strategy is superior to alternative strategies that do not make explicit and accountable their territorial focus, or even hide it behind a screen of self-proclaimed space-blindness, fail to integrate services, and either assume that the State knows best or rely on the choices and guidance of a few private actors. The lessons of the recent crisis reinforce this argument.⁶

Es wird empfohlen einen großen Anteil des Gemeinschaftsbudgets mehr und mehr in Richtung einer place-based strategy umzuverteilen. Die Union wäre so in der Lage auf die speziellen Bedürfnisse ihrer Bürger zu reagieren, unabhängig davon wo im Gemeinschaftsgebiet sie leben.

Everyone [...] is able to benefit from the economic gains from unification, to have equal access to the opportunities so created as well as an equal possibility of coping with the risks and threats. And it can do so by using a modern governance and by relying on the responsibility of Member States, which retain the power to adapt interventions to contexts.⁷

Der Barca-Report befürwortet deshalb eine „territorialised social agenda“ als Teil der europäischen Kohäsionspolitik. Das meint eine Art Sozialvertrag zwischen der EU und ihren

⁶ Barca, Fabrizio (2009): An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report. S. VII

⁷ Ebenda. S. VIII

Bürgern, der gewisse Standards über die allgemeiner Konsens herrscht, garantiert. Spannt man nunmehr den Bogen zu europäischer, grenzüberschreitender Zusammenarbeit, stellt Barca in seinem Report fest, dass man auf EU-Ebene durch die Nutzung von grenzübergreifenden Zusammenhängen und die Förderung von Kooperationsnetzwerken einen Mehrwert erzielen kann. Dabei sollen öffentliche und private Akteure involviert werden. Es brauche dazu allerdings eine stärkere Fokussierung auf klare Zielsetzungen und überprüfbare Resultate innerhalb einer grenzüberschreitenden Kooperation.⁸ Um diese Fokussierung Realität werden zu lassen, bedarf es einer geeigneten Steuerung der Kooperation.

1.3 Die Steuerungsebene: eine zentrale Komponente

Besonderes Augenmerk sollte auf die Frage gerichtet werden, wie oder wovon eine solche lose Kooperationsform, wie sie die Europaregion ist, gesteuert wird. Theorien der sozialen Systeme geben hier Anhaltspunkte.

1.3.1 Soziales Verhandlungssystem

Als Kooperationssysteme sind Europaregionen in ihrer Arbeit von einem anderen Steuerungsmodell geprägt als die meisten der beteiligten Systeme. Nicht Markt oder Hierarchie sind die dominanten Medien der Steuerung, sondern Netzwerke und Verhandlungssysteme, beschreibt es Ralf Grossmann von der Universität Klagenfurt. Er bezeichnet Europaregionen als Innovationssysteme, eingebettet in systemisches Projektmanagement. Dabei liege die Energie der Kooperation zwischen der Projektorganisation und der Alltagsorganisation. Durch eine Organisationsform, die zudem nicht nach staatlichen Verfassungen ausgelegt ist, werde zudem ermöglicht Unterschiede zwischen den kooperierenden Systemen zu integrieren und flexibel zu sein. Das zentrale Medium der Willensbildung sei dabei der Verhandlungsprozess und Grossmann streicht die soziale Komponente bei der Steuerung stark hervor. Die Organisation einer Europaregion bedürfe natürlich Strukturen, Gremien und anderer funktionalen Steuerungselementen, am Ende seien sie aber „sehr gefühlsbetonte Angelegenheiten:

- Es geht um gewachsene regionale und kulturelle Identitäten; historische Vernetzungen und Zuschreibungen sind wirksam.
- Gefühle der Rivalität, der Unterlegenheit, der Angst, aber auch der Neugierde und der Hoffnung bestimmen die Situation.
- Der Umgang mit den Gefühlen ist ein Angelpunkt für die notwendige Energie und Akzeptanz für die Innovation.
- Dem Management der Gefühle kommt daher in der Gestaltung der Kooperation in den Europaregionen besondere Bedeutung zu.“⁹

1.3.2 Systemtheorie

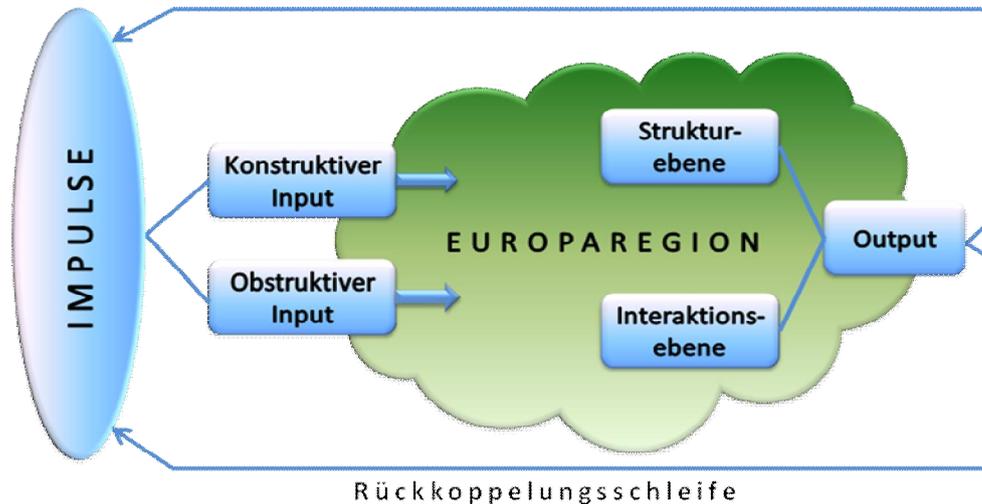
Den systemtheoretischen Zugang wählt Christian Schramek in seinem Papier „Die deutsch-tschechischen Europaregionen aus systemtheoretischer Sicht“. Danach wirken die Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf die politikwissenschaftliche Trias – Polity (Strukturebene), Politics (Interaktionseben) und Policy (Politikinhalt). Die Basis und den analytischen Rahmen in diesem Steuerungszugang bildet das Input-Output-Modell nach David Easton. Danach wirken Impulse auf eine Europaregion ein, die entweder der Kooperation förderlich oder abträglich sind. Das hat Bedeutung für die Steuerung und Interaktion der Gemeinschaft und auch auf die konkreten Politikinhalt. Der produzierte Output wiederum zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen der Europaregion zu verändern. Der

⁸ Ebenda, S. 161

⁹ Grossmann, Ralf (2005): Fachtagung der ÖROK „Welchen Mehrwert bieten Europaregionen für wen?“

Logik folgend sollten dabei die konstruktiven Inputs verstärkt und die obstruktiven Einwirkungen reduziert werden. Am Ende sollte dabei eine verbesserte Kooperation stehen.¹⁰

Abbildung 1. Input-Output-Modell nach David Easton, erweitert um die Steuerungselemente einer Europaregion¹¹



1.4 Modellversuch Makroregion

Seit Oktober läuft mit der Etablierung der Ostseestrategie der Testlauf „Modellversuch Makroregion“ auf europäischer Ebene¹². Für 2011 ist in diesem Zusammenhang außerdem die Verabschiedung der Donaoraumstrategie geplant. Diese beiden Vorhaben sind mit großen Erwartungen von Seiten der EU verbunden, vor allem hinsichtlich des seit dem Lissabon-Vertrag eingeführten Ziels der territorialen Kohäsion, aber auch konkrete Verbesserungen in diversen Politikbereichen anzustreben. Eine Makroregion beschreibt eine territorial und funktional definierte Großregion innerhalb der Union. Dabei arbeitet eine Gruppe von Mitgliedsstaaten zusammen, um strategische Ziele zu erreichen. Als Konzept ist diese Form der Kooperation als innovativ zu bezeichnen, da sie transnational ausgerichtet ist und somit über den herkömmlichen Rahmen sub- oder binationaler Regionalpolitik hinausgeht. Zudem zielt eine Makroregion nicht vorrangig auf die Einbeziehung von Drittstaaten außerhalb der EU ab (siehe dazu auch Kapitel 3 und 4)¹³. Betrachtet man das Steuerungsmodell, das für die bereits seit zwei Jahren bestehende Ostseeregion geschaffen wurde, findet man ein Governance-Modell bzw. Mehrebenen-Modell vor (ist auch in dieser Form für den Donaoraum vorgesehen). Die Europäische Kommission (EK), der Rat und die Mitgliedsstaaten stehen dabei im Mittelpunkt. Die EK zeichnet verantwortlich für die Punkte „Koordination, Überwachung, Berichterstattung sowie Unterstützung der Durchführung“ verantwortlich. Das umfasst auch Vorschläge zur Adaptierung der Strategie und die Organisation des „Jährlichen Forums“.¹⁴

¹⁰ Schramek, Christian (2007): Die deutsch-tschechischen Europaregionen aus systemtheoretischer Sicht. Rahmenbedingungen und Funktionslogik am Beispiel der Euregio Egreensis und der Euregio Elbe/Labe

¹¹ Vgl. David Easton und Christian Schramek

¹² Die Makroregion Ostsee besteht aus Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland, Litauen, Polen und den deutschen Ländern Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Teilnehmende Drittstaaten sind Norwegen, Russland und Weißrussland. Die Donaoraumstrategie setzt sich aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechischer Republik, Österreich und den deutschen Ländern Bayern und Baden-Württemberg. Die Drittstaaten sind: Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Moldawien, Montenegro, Serbien und Ukraine.

¹³ Schymik, Carsten (2011): Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und Donaoraum. Berlin. S. 5

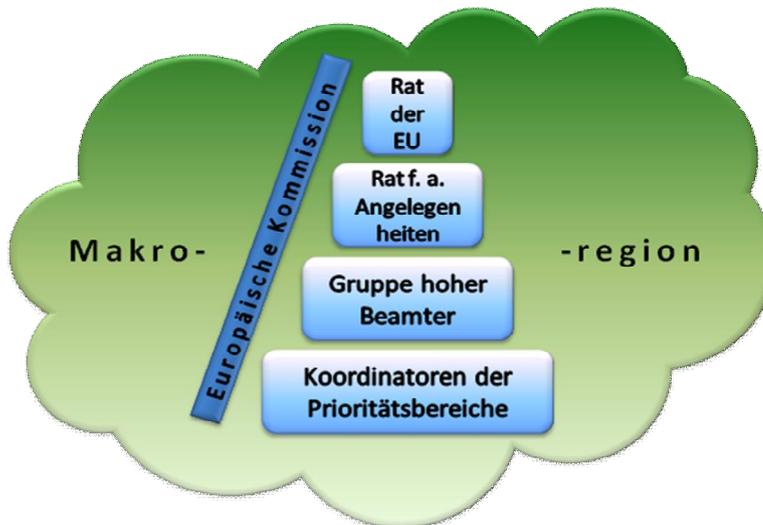
¹⁴ Europäische Kommission (2009): Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum. Brüssel. S. 11

Beim Rat der EU zeigt sich eine Steuerungsstruktur auf vier Ebenen. Koordinatoren für Prioritätsbereiche bilden die unterste Ebene. Dabei handelt es sich in der Regel um zuständige Personen aus den nationalstaatlichen Fachministerien. Die Mitgliedsstaaten stellen zudem ein Gremium von „Hohen Beamten“, die die Umsetzung der Strategie überwachen und somit die nächsthöhere Ebene bilden. Auch anstehende Entscheidungen werden auf diesem Level vorbereitet. Auf der nächsten Ebene, dem „Rat für allgemeine Angelegenheiten“, findet die Beschlussfassung statt. Darüber steht noch der Rat der EU, der nur gegebenenfalls als höchste Ebene eingreift.¹⁵

*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.*¹⁶

Auch für die Donauroaumstrategie sind Steuerungselemente für die Ebene unterhalb der Nationalstaaten vorgesehen. vorgesehen.¹⁷ Das zeigt, dass auch die Länderebene eine nicht unbedeutende Rolle in einem makroregionalen Politikkontext spielen kann. Auch die Gemeinden, Städte und Regionen noch eine Ebene darunter, haben in diesem Zusammenhang die Gelegenheit „Flagge zu zeigen“ und eine Makroregion entscheiden mitzugestalten und mitzutragen.

Abbildung 2. Steuerungsmodell der Makroregionen Ostseestrategie (seit 2009) und Donauroaumstrategie (geplant für 2011)¹⁸



¹⁵ Rat der Europäischen Union (2009): Mitteilung an die Presse: 2790. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen. Luxemburg. S. 10ff

¹⁶ Schymik, Carsten (2011): Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und Donauroaum. Berlin. S. 21

¹⁷ <http://www.oerok.gv.at/raum-region/europaeische-raumentwicklung/makroregionale-strategien/oesterreich-und-die-eusdr.htm>

¹⁸ Vgl. Carsten Schymik, S. 20

2 Europaregionen im Kontext europäischer Politiken

Europäische Politiken, die auf wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion zielen, stellen wichtige Rahmenbedingungen für Europaregionen dar, sie liefern gemeinsame Ziele, Inhalte und Agenda. Aus dem engen Geflecht der räumlich relevanten Politiken werden hier die für Europaregionen wichtigsten Eckpfeiler herausgenommen, die den programmatischen Hintergrund zu grenzüberschreitender, europäischer Zusammenarbeit bilden: Europa 2020-Strategie, Kohäsionspolitik, Territorial Agenda und städtischer Dimension bzw. Leipzig Charta.

Im Folgenden wird der Kontext der vier europäischen Politikfelder in den Abbildungen erfasst und ihre Wechselwirkung mit grenzüberschreitenden Kooperationen aufgezeigt.

2.1 Europäische Leitinitiativen – EU 2020

Intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum erwartet sich die EU-Kommission von der gemeinsam EU 2020-Strategie, die für alle Mitgliedsstaaten bindend sein soll. Im Rahmen von nationalen Zielen und Verlaufsplänen sollen die Kernziele¹⁹ der Strategie in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden²⁰.

Europa 2020 baut auf dem Vorgänger, der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 auf. Lissabon hatte das Ziel, die Union „*innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen*“. Außerdem wollte die EU mit dieser Strategie „*im Rahmen des globalen Ziels der nachhaltigen Entwicklung ein Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in der Welt sein*“.²¹ Es ging also im Kern darum, die Wettbewerbsfähigkeit durch verbesserte Produktivität und Innovationsgeschwindigkeit zu erhöhen. Als Messlatte und Orientierung dienten die direkten Konkurrenten USA und Japan.

Ein wichtiger und nicht zu vernachlässigender Baustein auf dem Weg zu EU 2020 war auch die Nachhaltigkeitsstrategie der Union, beschlossen in Göteborg 2001. Dieses Papier „*sollte in den nächsten Jahren als Katalysator für politische Entscheidungsträger und die öffentliche Meinung dienen und zur treibenden Kraft für institutionelle Reformen und ein verändertes Verhalten von Unternehmen und Verbrauchern werden*“.²² 2006 wurden von der EU eine Überarbeitung²³ und Anpassung dieser Strategie vorgelegt. Diese Neufassung befasst sich mit Abgrenzungen und Synergien zur Lissabon-Strategie. Die beiden Dokumente sollten sich am Ende ergänzen und wirtschaftspolitische Grundlagen mit der Nachhaltigkeitsstrategie verknüpfen.

„Integratives Wachstum“ heißt es nunmehr unter anderem im Titel der aktuellen 2020-Strategie. Das ist bereits ein Hinweis worauf das Hauptaugenmerk der Kommission in der Umsetzung dieser Kernziele liegen soll, nämlich der auf der Kohäsionspolitik. Bereits das metis-Papier „ETZ 2014+: Unterwegs zu einem nahtlosen Europa?“ hat Anfang 2011 festgehalten: „EU- und nationale Politiken sowie die EU-Programme sollen an diesen Zielen ausgerichtet sein,

¹⁹ Diese sind Steigerung der Beschäftigungsquote der 20 – 64-Jährigen auf 75%, Erhöhung des Anteils der F&E-Investitionen am BIP auf 3%, Die Erreichung der sogenannten „20-20-20 Klimaschutz-/Energieziele, Reduktion der Zahl der Schulabbrecher bis 2020 auf unter 10%. Mindestens 40% der jüngeren Generation (30- bis 34-Jährige) sollte demgegenüber einen Hochschulabschluss vorweisen können; die Zahl der Personen, die unter der Armutsgrenze leben müssen, soll um 25% reduziert werden.

²⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel. S. 5

²¹ Europäischer Rat, 23. Und 24. März 2000, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon

²² Mitteilung der Kommission (2001): Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für eine nachhaltige Entwicklung. KOM(2001) 264 endgültig. Brüssel.

²³ http://ec.europa.eu/sustainable/welcome/index_de.htm

Das Dokument formuliert 4 Hauptziele (Umweltschutz, Soziale Gerechtigkeit und Zusammenhalt, Wirtschaftlicher Wohlstand, Unserer Internationalen Verantwortung nachkommen) und 10 Leitprinzipien der Politik (Förderung und Schutz der Grundrechte, Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen, Offene und demokratische Gesellschaft, Beteiligung der Bürger, Beteiligung der Unternehmen und Sozialpartner, Kohärenz der Politik und Politikgestaltung, Integration der Politikfelder, Nutzung der besten verfügbaren Kenntnisse, Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip).

insbesondere soll aber die Kohäsionspolitik als „Fahnenträgerin“ der Europa 2020-Strategie fungieren“²⁴

Konkret schlägt die EU-Kommission in der Strategie sieben Leitinitiativen zur Erreichung der Kernziele vor. Alle dieser Initiativen umfassen Punkte, die im Kontext einer Europaregion von Relevanz sein können. Innovation, Jugend, Bildung, digitaler Binnenmarkt, effiziente Nutzung von Ressourcen und Verkehrswegen und vieles mehr wird in dem Papier angerissen. Besonders auf das Thema grenzüberschreitende Kooperation und Integration über nationalstaatliche Beschränkungen hinweg zielt allerdings die siebente Leitinitiative von EU 2020. Die Kommission regt die Schaffung der folgenden Voraussetzung, unter dem Hauptaspekt der Beseitigung sozio-ökonomischer Ungleichheiten, an:

Eine Europäische Plattform [...] um den sozialen und territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, damit die Vorteile von Wachstum und Beschäftigung allen zugutekommen, und Menschen [...] in Würde leben und sich aktiv am gesellschaftlichen Leben beteiligen können.²⁵

Dies beinhaltet sowohl den Fokus auf Kohäsion zwischen den europäischen Regionen und auch die Relevanz über den Tellerrand hinauszuschauen. Ohne die Einbeziehung der Nachbarn, unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen ist eine Einbeziehung von allen EU-BürgerInnen nicht möglich.

2.2 Kohäsionspolitik und territoriale Kohäsion

Laut dem 5. Kohäsionsbericht der EU-Kommission tragen Politiken mit räumlicher (Umwelt und Verkehr) oder auch nur teilweise räumlicher Dimension (u.a. Forschung, Gesundheit, Bildung, Arbeitsmarkt oder auch gemeinsame Agrarpolitik) zur territorialen Kohäsion bei. Besonderen Stellenwert hätten dabei grenzüberschreitende Kooperationen, da sie entscheidend zur Förderung des Wohlstandes in einer Grenzregion von Nutzen sein könnten.²⁶

Die Ziele der Europa 2020-Strategie und der Kohäsionspolitik (KP) sind nur dann zu erreichen, wenn sich die Investitionen und Förderungen eng an diesen Zielen orientieren. Der EU-Kommissar für Regionalpolitik, Johannes Hahn, ist sich dessen bewusst. Er verweist zwar einerseits auf die positiven Effekte der Kohäsionspolitik, dargelegt im 5. Kohäsionsbericht der Kommission, sieht aber noch weiteren Handlungsbedarf zur Steigerung der Effizienz und zur Erreichung konkreter Ergebnisse:

Wir müssen die Mittelvergabe intelligenter gestalten, uns auf die zentralen Prioritäten der EU konzentrieren und dafür sorgen, dass der Mehrwert gegenüber den Maßnahmen der nationalen und regionalen Behörden klar ersichtlich ist. Die Ergebnisse dieses Berichts und die nun anlaufende Konsultation werden uns bei der Ausarbeitung einer Kohäsionspolitik helfen, die besser auf die heutige wirtschaftliche Lage abgestimmt ist.²⁷

Nicht erst seit der aktuellen Europa 2020-Strategie, schon seit dem Lissabon-Vertrag ist neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion auch die territoriale Kohäsion verstärkt auf der europäischen Agenda. Das Grünbuch territoriale Kohäsion trägt zudem der Wechselwirkung zwischen sozialer/wirtschaftlicher Entwicklung und der territorialen Dimension Rechnung²⁸. Territoriale Kohäsion ist als Begriff schwer zu fassen und ist vordergründig in einem normativen

²⁴ metis (2011): ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union? S. 12

²⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel. S. 6

²⁶ EC (2010): Investing in Europe's Future. Fifth Report on economic, social and territorial cohesion. S. 79ff

²⁷ Aussendung der WKO zu den Scherpunkten der EU-Regionalförderung ab dem Jahr 2014.

http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=581978&DstID=678

²⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. SEK(2008) 2550. Brüssel 2008

Kontext und als Intention bzw. politischer Wille zu verstehen. Laut dem Grünbuch für territoriale Kohäsion soll das Potential der territorialen Diversität Europas genutzt werden und so eine ausgeglichene und nachhaltige Entwicklung der europäischen Regionen gewährleisten. Folgende Themenstellungen sollen dabei berücksichtigt werden:

- Die Vermeidung negativer Effekte durch **Konzentration** von Bevölkerung und Wirtschaft
- Die Reduktion der Auswirkungen von räumlichen Distanzen durch Verbindung (**Konnektivität**)
- **Kooperation** und daraus folgend die Überwindung territorialer Trennung zum Wohl der Bevölkerung sowie die gemeinsame Bewältigung grenzüberschreitender Probleme
- Die verstärkte Berücksichtigung von **Regionen mit speziellen Bedürfnissen**²⁹

Für eine Europaregion Donau-Moldau sind speziell die Punkte Konnektivität und Kooperation direkt relevant. Bezüglich der Konnektivität schreibt Colin Wolfe von der Generaldirektion Regionalpolitik, dass durch die Anbindung abgelegener Regionen das meiste Kapital der unterschiedlichen Regionen lukriert und der grenzüberschreitende Austausch so sichergestellt werden könne³⁰. Kooperation wiederum sei das effektivste Mittel zur Lösung von Herausforderungen oder gar Problemen, die über Grenzen hinweg bestehen (Fragen des Umwelt- und Klimaschutzes oder Verkehr) und weiters der Schlüssel zur Bereitstellung aller notwendigen öffentlichen Güter und Dienstleistungen als Beitrag zu einer effektiven Regionalentwicklung (vgl. auch mit dem place-based approach nach Barca)³¹.

Eine besondere Herausforderung in diesem Zusammenhang stellt die Koordination mit der Europäischen Politik für den ländlichen Raum dar, die völlig anderen, zu einem beträchtlichen Teil in Österreich zentralisierten, Steuerungsmechanismen unterliegt, aber doch einen wichtigen Wirtschaftsfaktor in der Region darstellt sowie teilweise ähnliche Zielsetzungen und ähnliche Zielgruppen beinhaltet. Eine Integration der Politik für den ländlichen Raum ist – entsprechend der Loslösung des ELER aus den Strukturfonds – noch sehr wenig mit anderen territorialen Politiken integriert, geschweige denn, von grenzüberschreitenden Programmen thematisiert worden.

2.2.1 Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen der KP

Sieht man territoriale Kohäsion in Richtung der Verbesserung des Wohlstandes in europäischen Grenzregionen, wird der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere ETZ-Programmen, ein wesentlicher Stellenwert beigemessen. Eine Befragung der Mitgliedsstaaten im Jahr 2007 hat die Europäische Territoriale Zusammenarbeit als eines der Schlüsselinstrumente für territoriale Kohäsion ausgewiesen. Ausgehend von der Gemeinschaftsinitiative Interreg in den 1990er-Jahren, und den „Mainstream-Programmen“ Ziel 1 und Ziel 2, hat die territoriale Kooperation in der aktuellen Periode 2007-2013 eine Aufwertung erfahren. Sie wurde als drittes Ziel der EU-Kohäsionspolitik im Gemeinschaftsrecht verankert. 2,5% der Mittel des europäischen Strukturfonds EFRE entfallen während der Periode auf diesen Bereich, das sind 5,6 Milliarden Euro für grenzüberschreitende Kooperation, 1,8 Milliarden für transnationale Zusammenarbeit und 445 Millionen Euro für interregionale Kooperation inklusive der drei Netzwerkprogramme Urbact II, Interact II und ESPON.³²

ETZ-Programmen, also einer bereits fortgeschrittene institutionalisierte Form der grenzüberschreitenden Kooperation, wird eine wichtige Funktion hinsichtlich der inter-institutionellen Kommunikation und Zusammenarbeit über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg attestiert. Sie werden als Wegbereiter für gemeinsame Strategien zur Bewältigung

²⁹ Ebenda, S. 10ff

³⁰ Vgl. Wolfe, Colin (2007): Interreg, irrelevant or indispensable? In: inforegio panorama Nr. 24

³¹ Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt, S. 7 / metis (2011): ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union? S. 7-8

³² Europäische Kommission (2007): Die Kohäsionspolitik 2007-2013, Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg, S. 24f / Metis (2011): ETZ 2014+, S. 9

europäischer Herausforderungen gesehen und somit auch als wesentliches Tool für eine territoriale Kohäsionspolitik.³³ Geht man nun einen Schritt weiter und denkt in Richtung einer trilateralen Kooperation im Stile einer Europaregion Donau-Moldau, gilt es zwei Gedankenstränge zu verfolgen.

Der Barca-Bericht hält bezüglich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und deren Mehrwert grundsätzlich fest, dass es zu einer Stimulierung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Austauschs kommen und demnach in Folge eine neue „regionale Identität“ entstehen kann. Zudem ist, egal in welcher Form die Kooperation ausgestaltet ist – Europaregion, ETZ, EVTZ, in jedem Fall die grenzüberschreitende Governance zu erwähnen. Auch ohne vertiefende Institutionalisierung ist dieser Aspekt in flexiblen Netzwerken und Organisationsformen nicht zu unterschätzen. Lernprozesse hinsichtlich MLG auf individueller Organisationsebene und das interkulturelle Verständnis werden gefördert. Das unterstreicht auch der Schlussbericht der Ex-post-Evaluierung der Interreg III-Programme in der Periode 2000-2006 und der gemeinschaftliche Mehrwert der Kooperationen wird betont. Es gelte aber eine Unterscheidung zu treffen zwischen den etablierten Kooperationen und jenen an den neuen Binnen- und Außengrenzen der Union.³⁴

Während bei den einen ein sozio-kultureller und oft auch sozio-ökonomischer Mehrwert konstatiert wurde, ist bei den jüngeren Programme mit einer kürzeren Geschichte der Zusammenarbeit vor allem der große sozio-kulturelle Mehrwert hervorstreichend. Der sozio-ökonomische Mehrwert schien begrenzt zu sein, was aber teilweise auch durch legale und administrative Barrieren (Arbeitsmarktzugang, spezifische Jobprofile, Anerkennung von Titeln, Sprachkenntnisse etc...) zu erklären ist.³⁵

2.2.2 Städtische Dimension und Territoriale Agenda im Rahmen der KP

Zahlreiche Politikbereiche in Europa wirken sich auf die Entwicklung von Städten aus – sei es direkt durch auf Städte zugeschnittene Programme, Initiativen oder Netzwerkaktivitäten – oder indirekt durch Politiken, die Wachstumschancen, Erreichbarkeiten, Umwelteinflüsse oder soziale Bedingungen in Städten verändern. Spricht man von der „städtischen Dimension“ in europäischen Politiken, so versucht man damit zu beschreiben, wie einzelne Politiken den Städten zugutekommen, welche Auswirkungen sie auf die Städte haben und wie sich Städte an deren Umsetzung beteiligen können³⁶.

Mit der städtischen Dimension ist aber auch ein integrierter und nachhaltiger Ansatz verbunden, da sich in der Stadt viele Nutzungen auf engem Raum verdichten. Integrierte Stadtentwicklung verfolgt das Ziel, die verschiedenen Sektorpolitiken zu koordinieren, die Auswirkung auf Städte und ihre Bewohner haben. Sie erfordert die angemessene Berücksichtigung der für die Stadtentwicklung relevanten Belange und Interessen³⁷. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit ist meist Element eines integrierten Ansatzes. Nachhaltige Stadtentwicklung geht mit dem Bemühen einher, die Armut zu reduzieren, soziale Ausgrenzung zu bekämpfen und Umweltqualität zu heben.

Die Wirksamkeit der Stadtplanung kann sich erhöhen, wenn Chancen und Herausforderungen nicht in abgeschlossenen administrativen und politischen Einheiten und Verantwortlichkeiten wahrgenommen werden, sondern auch das Umland in die Planung mit einbezogen wird. Dieser Ansatz erfordert auch die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und den privaten Sektor.

³³ Interact (2010): Territoriale Zusammenarbeit in Europa nach 2013 – Positionspapier, S. 3

³⁴ Vgl. Barca (2009): Agenda for reformed cohesion policy / Panteia (2010): Interreg III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post-Evaluation. Final Report, S. 72ff

³⁵ Metis (2011): ETZ 2014+, S. 10

³⁶ Diese Definition wird vor allem im Leitfaden „Die städtische Dimension der Gemeinschaftspolitik im Zeitraum 2007-2013“ oder in der Mitteilung „Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung“ verwendet.

³⁷ Europäische Kommission 2010 (Leitfaden)

Es ist also offensichtlich, dass die europäische Kohäsionspolitik eng mit der Städtischen Dimension verwoben ist. Der städtischen Dimension von Politiken kommt mit der Verankerung der „territorialen Kohäsion“ – neben der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Artikel 2) im Lissabon-Vertrag implizit eine Stärkung zu. Dem Umstand, dass wirtschaftliche und soziale Entwicklungen eine territoriale Dimension haben bzw. in Wechselwirkung damit stehen, wird im Grünbuch territoriale Kooperation (2008) ausführlicher Rechnung getragen.

Bezieht man eine Europaregion Donau-Moldau in die Überlegungen zur Städtischen Dimension mit ein, liegt in diesem Ansatz sehr viel Potential. Das Kooperationsgebiet umfasst eine Reihe von Städten und Ballungsräumen, die einer Europaregion den Rücken stärken können. Nimmt man die Beispiele Linz, Passau, Regensburg, Pilsen oder Budweis, zeigt sich zudem eine geografische Ausgewogenheit innerhalb der Region und alle Teilnehmerstaaten an dem trilateralen Zusammenschluss weisen „starke Städte“ auf.

Die Städtische Dimension kann in der Union kaum ohne die Territoriale Agenda der Europäischen Union³⁸ gedacht werden. Die Vielfalt der europäischen Regionen und ihr Nutzen für ein wettbewerbsfähigeres und nachhaltiges Europa liegt diesen Überlegungen zugrunde. Die polyzentrische Entwicklung im gesamten Gemeinschaftsgebiet soll dabei gefördert und damit eine effektive und effiziente Nutzung der Ressourcen hervorgebracht werden. Der Überbegriff „Territorialer Zusammenhalt“ wird so verstanden, dass es sich dabei um „einen ständigen Prozess der politischen, organisatorischen und technischen Zusammenarbeit aller Akteure der Raumentwicklung“³⁹ handelt. Die Agenda basiert zudem auf drei Kernzielen des europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK):

- Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtesystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land
- Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen
- Nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe⁴⁰

Besonders der erste Punkt spielt für eine Europaregion Donau-Moldau eine wesentliche Rolle. Wenn zuerst die „starken Städte“ im Kooperationsgebiet angesprochen wurden, spielt es eine zumindest ebenso wichtige Rolle, die Potentiale und Beziehungen der Metropolen mit dem Umland optimal zu nutzen. Eine grenzüberschreitende Kooperation in diesem Rahmen ist im zunehmend globalen Wettbewerb nur dann wettbewerbsfähig aufgestellt, wenn alle Möglichkeiten und Ressourcen bestmöglich genutzt werden. Das gelingt am besten dadurch, die Vernetzungen in einem polyzentrischen europäischen Raum innovativ umzusetzen. Dazu braucht es die Zusammenarbeit aller relevanten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Akteure.

Die Territoriale Agenda beschreibt Städte zudem als „Regionalzentren“, die speziell auf Gebiete mit speziellen Bedürfnissen, etwa strukturschwache oder geografisch benachteiligte Regionen, positiv wirken sollen. Zur Erleichterung dieses polyzentrischen Vernetzungsprozesses braucht es in erster Linie die infrastrukturellen Verknüpfungsmöglichkeiten. Das Zusammenspiel der Städtischen Dimension (starke Städte) mit der Nutzung der territorialen Vielfalt kann insbesondere auch ein Mehrwert einer Europaregion gegenüber einer Metropolregion sein.

³⁸ Territoriale Agenda der EU (2007): Für ein wettbewerbsfähiges nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Brüssel

³⁹ Ebenda, S. 1

⁴⁰ Ebenda, S. 3

3 Regionalen Kooperationen in der Praxis

3.1 Makroregionaler Strategien: Ostseeregion und Donauraum

Bereits im ersten Kapitel dieses Papieres wurde exemplarisch das Steuerungsmodell der Makroregion Ostsee vorgestellt, das auch in dieser Form für die in der Pipeline befindliche Donauraumstrategie vorgesehen ist. Mechanismen wie die Steuerung oder die finanzielle und legislative Ausgestaltung sind nun die eine Sache. Ob Makroregionen in Europa nachhaltig erfolgreich sein werden, hängt in noch größerem Maße allerdings davon ab, ob das Konzept auf das gesamte Territorium der EU übertragbar sein wird⁴¹.

Großregionen sind an sich in der Union nichts Neues. 13 transnationale Programme laufen zurzeit im Gemeinschaftsgebiet und eines dieser Förderprogramme, das Operationelle Programm Ostseeraum, ist vom geografischen Zuschnitt identisch mit der Makroregion Ostsee⁴². Es würde zwar nahe liegen auch andere transnationale Programme, wie den Alpenraum oder den Nordseeraum, zu einer Makroregion umzudeuten, in der Praxis wäre das allerdings schwierig, da diese nicht in der Absicht geschaffen worden sind, strategische Einheiten zu definieren:

*Vielmehr handelt es sich bei den größten Regionen [...] 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.*⁴³

Für die Pilotprojekte Ostseestrategie und Donauraum definiert die EK das Grundverständnis, es handle sich dabei um Gebiete, die mehrere Verwaltungsregionen umfassen und deshalb ein einheitliches strategisches Konzept rechtfertigen.⁴⁴ Christian Schymik baut darauf die folgenden konzeptionellen Anforderungen, die eine EU-weite Ausdehnung makroregionaler Einheiten mit sich bringen würde:

- Multifunktionalität
- Transnationalität
- Symmetrie
- Zugehörigkeit zu EU-Territorium

Diese Punkte seien die Grundvoraussetzung für die Konzeption von Ostseeregion und Donauraumstrategie gewesen und die Erfüllung eines Mindestmaßes dieser Merkmale sei die Bedingung für eine Ausweitung des „Konzeptes Makroregion“ auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet.⁴⁵

Seit 2009 ist der Diskussionsprozess über Makroregionalität intensiv im Gange, speziell auch hinsichtlich der Kohäsionspolitik in der Periode nach 2013. Dabei steht die Frage im Raum, ob auf dieser Ebene ein gezielter Einsatz von EU-Mitteln sinnvoll sein kann und ob sich ein solches Konzept auf alle Politikbereiche erstrecken kann. Nimmt man die Ostseeregion als Beispiel, ist man thematisch sehr breit aufgestellt. Angefangen vom gemeinsamen Problem der Wasserverschmutzung, sind die Stärkung der regionalen Wirtschaft, der Forschungs- und Innovationsschwerpunkt, der Aufbau von Energie- und Verkehrsverbindungen sowie die Verbesserung der Sicherheit in der maritimen Region führende Themen im Fokus der Strategie. Insgesamt handelt es sich um einen Aktionsplan mit 80 Hauptprojekten in 15 Schwerpunktbereichen, die jeweils unter der Leitung eines federführenden Landes oder anderer Partner (Landwirtschaftsverbände, Innovationszentren, Nordischer Ministerrat usw.) abgewickelt

⁴¹ Schymik, Carsten (2011): Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und Donauraum. Berlin. S. 23

⁴² Europäische Kommission (2010): Operationelles Programm Ostseeraum

⁴³ Schymik (2011), S. 23

⁴⁴ Europäische Kommission (2009): Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum. Brüssel. S. 6

⁴⁵ Schymik (2011), S. 23

werden. Von Seiten der Kommission zählen in Bezug auf die Makrostrategien vor allem langfristige Effekte für die Regionalpolitik.⁴⁶

Der Ausschuss der Regionen (AdR), insbesondere die Kommission für Kohäsionspolitik (COTER), verfolgt auf europäischer Ebene eine koordinierte Entwicklung solcher Strategien in ganz Europa. Die Zielsetzung dabei ist auch eng an den bereits früher erwähnten place-based approach von Fabrizio Barca angelehnt. Eine Vermeidung von zwei Geschwindigkeiten bezüglich der Entwicklung gelte es anzustreben und

*Ziel ist es, die vorhandenen Ressourcen effektiver einzusetzen, um zum Beispiel Verkehrsverbindungen und Energienetze zu optimieren oder Verbesserungen in den Bereichen Umweltschutz, sozialer Fortschritt, Zuwanderung oder Sicherheitspolitik zu erreichen.*⁴⁷

Und Regionalpolitik-Kommissar Johannes Hahn befindet im April 2010 bei einer AdR-Veranstaltung zu Makroregionen:

*Ein integrierter Ansatz mit koordinierten Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen wird zu besseren Ergebnissen führen als vereinzelte Initiativen. Wo Gruppierungen von Ländern und Regionen sich zur Zusammenarbeit für gemeinsame Ziele entschließen, wird auch der Zusammenhalt der EU gestärkt.*⁴⁸

Beim Modellversuch Makroregion befindet sich der gesamte öffentliche, politische und wissenschaftliche Diskurs derzeit noch in einem Findungsstadium und inwieweit dieser strategische Ansatz vertieft wird, wird sich in der Periode ab 2014 zeigen. Das Konzept ist jedenfalls derzeit das am breitesten gedachte. Alle folgenden Ausführungen sind zumindest eine Ebene darunter angesiedelt.

3.2 Tri- und Multilaterale Kooperationen

In diesem Abschnitt sollen exemplarisch bereits etablierte Kooperationsformen vorgestellt werden. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei der „Euroregion Baltic“ (ERB) und den folgenden EVTZ-Beispielen Lille-Kortrijk-Tournai und Hospital de Cerdanya um Good Practice-Beispiele handelt.

3.2.1 Euroregion Baltic⁴⁹

Wie bereits im vorangehenden Kapitel angemerkt, bestehen zwischen der Makroregion Ostsee und der ERB geografische Überschneidungen. Die Gründung der Europaregion geht allerdings zurück in das Jahr 1998, die makrostrategische Initiative der EU, die Ostseestrategie bzw. Baltic Sea Region (BSR), wurde darauf basierend 2009 ins Leben gerufen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ERB besteht aus acht Regionen der Länder Dänemark, Litauen, Polen, Russland und Schweden. Die Kooperation war die erste in Europa, die Russland in einer offiziellen Partnerschaft (Europaregion) eingebunden hat. Die gesamte Ostsee-Region umfasst ein ungleich größeres Gebiet (siehe Kapitel 1.2.2.3 – Modellversuch Makroregion). Inzwischen ist es nicht mehr möglich eine klare Trennung zwischen der ERB und der BSR zu ziehen, zu verwoben sind die Aktivitäten der „alten“ Euroregion und der „neuen“ EU-Strategie.

Die Partnerschaft selbst versteht sich als „Verteiler“ für grenzüberschreitende Belange, der Bürger, Politiker und Institutionen mit einbezieht. Nach Eigendefinition handelt es sich um eine grenzüberschreitende Kooperation mit strategischen und politischen Komponenten. Zum

⁴⁶ Press Release IP/09/1326. Von der Ostsee zum Donaubecken – Eine makroregionale Strategie für die EU: Kommissar Samecki stellt auf Ministerkonferenz neue Formen der EU-Zusammenarbeit vor (Stockholm). September 2009

⁴⁷ Press Release des AdR COR/10/32: Ausschuss der Regionen bringt die Debatte über EU-Makroregionen voran. April 2010

⁴⁸ Ebenda

⁴⁹ Informationen beziehen sich unter anderem auf die offizielle Webseite der Kooperation: www.euroregionbaltic.eu

strategischen Part zählt die Implementierung der Water Framework Directive⁵⁰ und des Baltic Sea Action Plans⁵¹, der im Zuge der europäischen Strategie zur Makroregion Ostsee ins Leben gerufen wurde. Ziel dieser Maßnahmen ist es, ein modernes Management der Ressource Wasser zu etablieren, womit auch der wichtigste Punkt der Partnerschaft in dieser Region genannt wäre.

Aber auch auf der politischen Ebene zeigt man sich engagiert. Die ERB begreift sich auch als Lobbying-Einheit, die versucht gemeinsame, grenzüberschreitende Ziele für die Region zu erreichen und tritt diesbezüglich auf EU-Ebene immer wieder als Einheit auf.

As a result of these activities ERB adopted a series of resolutions and joint positions on such important issues as the EU cohesion policy, maritime policy, environmental protection, transport infrastructure etc. Moreover, Euroregion Baltic has also been very active during the preparation of the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and another EU strategy Europe 2020, and is now actively involved in the process of implementation of both strategies.⁵²

Als einen der größten Erfolge verbucht die ERB die Schaffung des "South Baltic CBC Programme" für sich. Die Etablierung (2007) dieser grenzüberschreitenden Kooperation im Süden der Euroregion sieht man von Seiten der ERB als Folge der gemeinsamen Lobbying-Aktivitäten. Diese CBC wurde im aktuellen EU-Finanzrahmen mit 60 Millionen Euro an Fördermittel berücksichtigt und außerdem konnten die Prioritäten der ERB aus ihrem gemeinsamen Entwicklungsprogramm (GEP) nahezu eins zu eins für die South Baltic CBC übernommen werden.

Im Zuge einer Reihe von großen Veränderungen in den letzten Jahren, beginnend mit der großen Erweiterungsrunde 2004, hat sich die ERB 2010 eine Neudefinition ihrer strategischen Ausrichtung verordnet. Die Etablierung des Interreg IV A South Baltic Programmes 2007-13, die Verabschiedung der EVTZ-Verordnung und nicht zuletzt der Modellversuch der Makroregion Ostsee sind als weitere äußere Einflüsse zu nennen, die eine neue Ausrichtung verlangen. Am Ende dieses Prozesses verordnete man sich selbst die ERB 2020 Agenda⁵³, die ein fortführen der erfolgreichen Kooperation ermöglichen soll. Drei Hauptpunkte wurden darin definiert, die die Prioritäten für das nächste Jahrzehnt darstellen sollen:

- Lobbying-Aktivitäten: Man will auch unter den neuen Voraussetzungen die Rolle als Lobbying-Plattform weiterspielen und so eine aktive Rolle bei der Erarbeitung von EU-Politiken spielen
- Strategische Aktivitäten: Hier sollen Anstrengungen unternommen werden, um einen noch größeren Mehrwert für alle Beteiligten aus der Kooperation generieren zu können. Dazu sollen die regionalen Entwicklungsprogramme in dem GEP weiter verdichtet werden
- Exchange-Aktivitäten: Auf regionaler und lokaler Ebene soll der Austausch zwischen den Institutionen und Akteuren noch weiter gefördert werden, um so die Zusammenarbeit weiter zu vertiefen und zu stärken⁵⁴

Aus dieser Dichte und Intensität der Aktivitäten lässt sich ein beträchtliches „Commitment“ ableiten, das die wesentlichen Akteure in der Region einer Zusammenarbeit entgegenbringen.

⁵⁰ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik

⁵¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan. COM(2009) 248 final

⁵² http://www.euroregionbaltic.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=166&Itemid=113

⁵³ Euroregion Baltic (2010): This Euroregion Baltic 2020 Agenda resulted from a constructive dialogue among its stakeholders. This document outlines the goals and priorities of our cooperation for the next decades.

<http://euroregionbaltic.eu/images/file/ERB%202020%20Agenda.pdf>

⁵⁴ Euroregion Baltic (2010). S. 3-6

3.2.2 Das Instrument EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit)

Dem „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) liegt die Verordnung 1082/2006⁵⁵ zugrunde. Diese Verordnung ist als Erleichterung für EU-Mitglieder gedacht, die mit Schwierigkeiten bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit konfrontiert sind. Im Rahmen einer reformierten Regionalpolitik für die Periode 2007-2013 wurde damit ein neues Instrument eingeführt, das eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist. Die Form der Zusammenarbeit kann grenzüberschreitend, transnational oder interregional sein und die Akteure setzen sich aus Mitgliedsstaaten (MS), regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften/Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammen. Mindestens zwei Staaten müssen Mitglied der EU sein.

Versucht man den möglichen, allgemeinen, Mehrwert, den „added value“, eines EVTZ herauszuarbeiten, dann hat der Ausschuss der Regionen die folgenden drei Kernpunkte dazu definiert:

- **Territoriale Kohäsion:** Ein EVTZ kann, dem Vertrag von Lissabon folgend, einen wesentlichen Beitrag zu den Zielen der Union in diesem Bereich leisten.
- **Europa 2020:** Der Verbund für territoriale Zusammenarbeit kann ein Instrument zur besseren und nachhaltigeren Implementierung der Unions-Strategie sein und einen Aufschwung hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit von Regionen in Europa bedeuten.
- **Multi-Level Governance:** Ein EVTZ bietet die Möglichkeit unterschiedliche Institutionsebenen in einer einzigen Kooperationsstruktur einzubinden. Das eröffnet neue Möglichkeiten von Mehrebenenpolitik, was in weiterer Folge die regionalen und lokalen Behörden zu treibenden Kräften hinsichtlich des Designs und der Implementierung von EU-Politiken werden lassen kann. Das hätte zudem mehr Transparenz, Einbindung der Bürger und einen Demokratisierungsimpuls zur Folge.

Welche Kompetenzen eine EVTZ aufweist, wird unter den Mitgliedern festgelegt. Es wird beschlossen, ob die Kooperation ein eigenes Rechtsgebilde sei soll oder ob einem der Mitglieder die Aufgaben übertragen werden. Im Rahmen der definierten Zuständigkeit handelt die EVTZ im Namen und Auftrag der Mitglieder und besitzt Rechts- und Geschäftsfähigkeit juristischer Personen – entsprechend dem nationalen Recht. Weiters kann sie mit der Durchführung von gemeinschaftlich kofinanzierten Programmen oder anderen Maßnahmen der territorialen Zusammenarbeit beauftragt werden.

Die Übereinkunft legt die Aufgaben des EVTZ, den Zeitraum seines Bestehens und die für seine Auflösung geltenden Bedingungen fest. Sie bezieht sich ausschließlich auf das Gebiet der Zusammenarbeit, das von den Mitgliedern bestimmt wurde, und legt deren Zuständigkeiten fest. Bei der für Auslegung und Durchsetzung der Übereinkunft anwendbaren Recht handelt es sich um das Recht des Mitgliedstaats, in dem der EVTZ seinen Sitz hat.⁵⁶

Weiters muss eine Satzung⁵⁷ beschlossen werden und die Mitglieder legen einen jährlichen Haushaltsplan fest. Sollte der Fall eintreten, dass Schulden angehäuft werden, haften die Mitglieder im selben Verhältnis wie bei den Beitragszahlungen.

⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ). Amtsblatt L 210 vom 31.7.2006

⁵⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_de.htm

⁵⁷ Diese Satzung muss beinhalten: die Liste der Mitglieder, den Gegenstand und die Aufgaben des EVTZ sowie sein Verhältnis zu den Mitgliedern, die Bezeichnung und Adresse des Sitzes des EVTZ, die Organe und deren Kompetenzen und Funktionsweise, die Entscheidungsverfahren, die Arbeitssprache(n), die Vereinbarungen hinsichtlich der Arbeitsweise: Personalverwaltung, Einstellungsverfahren, Gestaltung der Arbeitsverträge usw., die Vereinbarungen hinsichtlich der Finanzbeiträge der Mitglieder sowie der anwendbaren Buchhaltungs- und Haushaltsregeln, die Bestimmung einer unabhängigen Stelle zur Finanzkontrolle und externen Prüfung.

Es muss vorweg noch festgehalten werden, dass die „EVTZ-Story“ seit dem 1. Jänner 2007 keine uneingeschränkte Erfolgsgeschichte darstellt. Die Implementierung der Verordnung in den MS geht schleppend voran und einige der gegründeten Kooperationen sind alles andere als Vorzeigeprojekte. Obwohl die Verordnung eigentlich als Erleichterung zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gedacht ist, erweist sich der Rahmen in der Praxis als durchaus komplex:

Setting-up an EGTC can sometimes be a rather complex exercise from a technical point of view and might therefore seem initially to be an unappealing solution, it does address the very nexus of cooperation obstacles between public authorities in a cross border context. These obstacles arise out of different legal systems, structures and competences in the Member States, administrative structures, different managing principles and mentalities.⁵⁸

Nichtsdestotrotz gibt es Good Practice-Beispiele, die verdeutlichen, dass ein EVTZ ein sehr sinnvolles Instrument zu europäischer, grenzüberschreitender Zusammenarbeit sein kann, auch wenn das Ende des Weges noch lange nicht erreicht ist. Zwei dieser Beispiele sollen im Folgenden kurz, speziell hinsichtlich des Mehrwertes des EVTZ, präsentiert werden.

3.2.3 EVTZ Lille-Kortrijk-Tournai⁵⁹

Der EVTZ Lille-Kortrijk-Tournai (Eurométropole/Eurometropool) wurde im Jänner 2008 gegründet. Das hat in einer Region, im belgisch-französischen Grenzgebiet, stattgefunden, die schon seit 1991 eine Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aufweist. Der offizielle Sitz des EVTZ ist in Lille, Frankreich, angesiedelt, während das operationelle Büro in Kortrijk, im flämischen Teil Belgiens, etabliert wurde. Die Eurométropole besteht aus 14 Partnern und eine Besonderheit dieser Kooperation ist die doppelte Parität, einerseits zwischen dem belgischen und französischen Teil, aber auch innerhalb Belgiens, zwischen den flämischen und den wallonischen Partnern. Dies bezieht sich auf die gleichberechtigten Sprachen genauso, wie auf eine ausgewogene Besetzung der verschiedenen Gremien und den Finanzierungsschlüssel.

Eine Cross-Border-Agency (Agence de l'Eurométropole) unterteilt in sechs thematisch gegliederte Arbeitsgruppen, erledigt die inhaltliche-strategische und administrative Arbeit der Eurométropole, die dann von Projektgruppen umgesetzt wird. Die Arbeitsgruppen arbeiten hinsichtlich ihrer Prioritäten eng angelehnt an die Schwerpunkte der Europa 2020-Strategie und gliedern sich grob in wirtschaftliche Entwicklung, kulturelle Entwicklung, Erreichbarkeit/Mobilität, öffentliche Verwaltung, territoriale Strategie und Tourismus. Im letzten Bereich wurde auch das erste Großprojekt des EVTZ bereits realisiert, ein Tourismus-Handbuch mit allen relevanten Informationen zum gesamten Kooperationsgebiet. Der EU 2020-Strategie folgend, erarbeiten die Arbeitsgruppen auch einen Leitfaden für die Eurométropole (Eurometropolis 2030), der die unterschiedlichen Kooperationsbereiche und die 14 Partner in Einklang bringen soll. Das soll nicht zuletzt dazu dienen, den EVTZ hinsichtlich anderer Kooperationsformen (Interreg) und für Zusammenarbeit nach außen, über das Programmgebiet hinaus, zu positionieren.

Der Mehrwert der EVTZ

Der Ausschuss der Regionen hat im Jänner 2011 die eine Plattform⁶⁰ für alle EVTZ ins Leben gerufen, mit dem Anspruch dieses Tool als Treiber für territoriale Kooperation zu promoten und so einen Beitrag zur europäischen Kohäsion zu leisten. Die Eurométropole sieht sich nach eigener Definition als „Laboratory of European Cohesion“. Die 14 Partner würden Europa „from the bottom up“ mitgestalten und effektive die Grenzen beseitigen, sowohl jene in den Köpfen der Menschen, als auch die tatsächlichen zwischen den Partnerländern. Am Ende soll eine transnationale Metropolis von europäischem und internationalem Maßstab stehen.

⁵⁸ Metis (2008): The European Grouping of Territorial Cooperation: state of play and perspectives. Final Report. S. 2

⁵⁹ Metis (2011): EGTC Monitoring Report. S. 18-23 – zu erwartende Veröffentlichung Ende Mai 2011

⁶⁰ <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Pages/welcome.aspx>

“The Eurométropole defines itself as a territory with no strong borders. The public authorities which form part of the Eurometropolis for sure have their borders, but the Eurometropolis should go beyond that and think about what binds us” erklärt der Direktor der Cross-Border-Agency, Stef Vande Meulebroucke. Und er setzt fort: *“The major benefit of having an EGTC is to have a solid structure, a platform where all relevant partners are at one table – the municipalities with all the majors, the civil society etc”*.

Anstehende Herausforderungen

Ein Problem, vor dem viele EVTZ stehen, befasst auch die Partnerschaft Lille-Kortrijk-Tournai, die Unvereinbarkeit in diversen rechtlichen Gebieten. In diesem speziellen Fall, erlaubt es das französische Recht nicht, die Angestellten des EVTZ mit privaten Verträgen auszustatten.

Für die nächste Programmperiode wünscht man sich auch eine intensiviertere Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und anderen Institutionen auf EU-Ebene. Der EVTZ in Europa würde mehr Öffentlichkeit benötigen, um den Mehrwert auch präsentieren zu können. Die Plattform des Ausschuss der Regionen sei ein erster richtiger Schritt:

Even in the EC a lot of people outside DG Regio would not know much about EGTC. The new EGTC platform launched by the Committee of the Regions could become a key tool to improve this.

3.2.4 EVTZ Hospital de Cerdanya⁶¹

Im Gegensatz zur Eurométropole, die ein großes Territorium umfasst und eine Vielzahl an Aktivitäten innerhalb des EVTZ anstrebt und abdecken will, fokussiert das Hospital de Cerdanya auf eine konkrete Institution innerhalb des Verbundes. Eine grenzüberschreitende Kooperation im Gesundheitsbereich, konkret ein Spital für Bürger von beiden Seiten der französisch-spanischen (katalanischen) Grenze, soll bis 2012 fertig gestellt sein. Die Statuten wurden im April 2010 vom Regionalpräsident Kataloniens und dem französischen Gesundheitsminister unterschrieben. Der EVTZ wird nach der Fertigstellung das Spital betreiben und dabei auch das ärztliche und administrative Personal beschäftigen. Der Sitz des Verbundes ist Puigcerdà, Katalonien, und die Partner sind die katalanische Regionalregierung und die französische Regierung in Form der regionalen Gesundheitsagentur Languedoc-Rousillon (ARS Languedoc-Rousillon) und der nationalen Krankenkasse (French National Health Insurance Caisse Nationale de l'assurance de travailleurs salariés (CNAMTS)).

Das Spital soll ein grenzübergreifendes Einzugsgebiet in einem Tal der Pyrenäen versorgen, mit etwa 17.000 Einwohnern auf katalanischer Seite (Region Cerdanya) und rund 13.000 Personen auf französischer Seite (Regionen Cerdagne und Capcir). Das Spital ist das erste Beispiel für eine grenzüberschreitende Kooperation im Gesundheitsbereich und alle Ebenen (national, regional, lokal) sind in dem EVTZ vertreten. Der Verbund unterliegt spanischem Recht, die katalanische Regierung ist für die Finanzgebarung zuständig und das Personal wird nach spanischem Recht angestellt. Die Bürger aus beiden Ländern haben das ausdrückliche Recht gegenüber dem EVTZ Beschwerde einzulegen, was speziell im Gesundheitsbereich eine wichtige Rolle spielen kann. Sollten französische Bürger Entschädigungszahlungen für fehlerhafte Behandlungen zugesprochen bekommen, unterliegt das einem separaten Übereinkommen zwischen dem EVTZ und der französischen Krankenversicherung.

Das Investitionsvolumen für das Spital betragen in etwa 50 Millionen Euro, wovon über 30 Millionen an Baukosten veranschlagt sind und der Rest für die technische Ausrüstung verwendet wird. Das Projekt lukriert eine Förderung aus dem bestehenden ETZ-Programm Frankreich-Andorra-Spanien und in einer Startphase von fünf Jahren übernimmt die französische Seite 40 Prozent der jährlichen Betriebskosten. Nach Ablauf dieser Phase soll ein neuer Finanzplan

⁶¹ Metis (2011): EGTC Monitoring Report. S. 72-77 – zu erwartende Veröffentlichung Ende Mai 2011

verhandelt werden, basierend auf den Kosten für die tatsächlich behandelten französischen Bürger im Hospital de Cerdanya.

Die Struktur des EVTZ umfasst ein Management Board, dem eine Executive Board untersteht, das die operationelle Arbeit im Spital durchführen wird. Ein Direktor (CEO) wird diesem Gremium vorstehen und ein Präsident für den EVTZ wird nach dem Rotationsprinzip bestellt. Zusätzlich wird es ein Advisory Board geben, in dem die lokalen Vertreter des Kooperationsgebietes vertreten sind.

Der Mehrwert der EVTZ

Hinsichtlich der ersten Erfahrungen, kann ein EVTZ als geeignetes Instrument für den Aufbau einer Managementeinheit im grenzübergreifenden Gesundheitsbereich bezeichnet werden. Das neue Instrument EVTZ hat es ermöglicht, eine Verwaltungseinheit zu schaffen, innerhalb der es möglich ist einem Multi-Level-Governance-Ansatz zu verfolgen. Dadurch leistet das Hospital de Cerdanya einen wesentlichen Beitrag zur Überbrückung von administrativen Differenzen zwischen den beiden Partnerländern. Gesundheitseinrichtungen, die für Bürger von zwei Ländern zugänglich sind, leisten zudem einen sichtbaren und messbaren Beitrag für territoriale Kohäsion. Und schließlich hat das Spital eine breitenwirksame Funktion: Es soll den Kern und das Anschauungsobjekt für eine erweiterte Kooperation im Gesundheitswesen in der gesamten Region bilden. Dieser Anspruch ist nicht nur ein vages Ziel für die Zukunft, sondern auch in den Statuten des Projektes festgeschrieben.

One major point is that the hospital has become a focal point for further development of cooperation in health care at the regional level: in the case that certain treatments cannot be offered in this hospital cooperation agreements with other hospitals in France and Spain have been set-up; thus the nucleus of a regional network has been established. A major initiative aims at developing an emergency plan for the cross-border region Pyrenées-Méditerranée.⁶²

Anstehende Herausforderungen

Eine der großen Herausforderungen des Hospital de Cerdanya wird darin bestehen, ob die französischen Bürger ausreichend Gebrauch von der neuen Einrichtung machen werden. Das könnte in Folge, bei schlechter Frequenz, auch ein finanzielles Problem darstellen. Wie oben erwähnt, wird nach fünf Jahren der Finanzplan neu verhandelt und der französische Beitrag richtet sich dann nach der Zahl der tatsächlich behandelten Franzosen und den damit verbundenen Kosten.

⁶² Metis (2011): EGTC Monitoring Report. S. 72-77 – zu erwartende Veröffentlichung Ende Mai 2011, S. 75

4 Argumentarium für eine trilaterale Kooperation

4.1 Trilaterale Kooperation führt zu höherer Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen

Eine der Begründungen für die Etablierung von Europaregionen – so kann man bereits aus dem kurzen theoretischen Ausflug in Kapitel 2 ablesen – liegt nun vor allem darin, dass dadurch Markt- und Staatsversagen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen überwunden werden kann. Solch ein Markt- und Staatsversagen tritt insbesondere dort auf, wo administrative Grenzen – seien es nationale, oder auch regionale und lokale – an die bestimmte hoheitliche und wirtschaftliche Aktivitäten gebunden sind, aufeinandertreffen. Diese treten im Grenzraum mit besonderer Deutlichkeit und Schärfe auf – man denke an Schul- oder Gesundheitswesen, Verkehrseinrichtungen oder sonstige öffentliche Dienstleistungen. Sie führen zu höheren Kosten der Leistungserbringung und den von Barca angeführten Ineffizienzen. Eng damit verknüpft sind auch soziale Ungerechtigkeiten, da die Möglichkeiten für Beruf, Arbeit und Freizeit durch Grenzen ebenso empfindlich gestört sein können.

Warum nun trilateral – und nicht bilateral: Würden die Tschechen mit den Bayern, die Bayern mit den Österreichern und diese wiederum mit den Tschechen kooperieren, hätte man anstatt einer wiederum drei Partnerschaften geschaffen. Selbst wenn in diesen jeweils gute Kooperationen auf den Weg gebracht werden könnten, bliebe das Problem der unterschiedlichen Dynamiken, Agenden, Akteuren, wobei es zu Teilüberschneidungen und scheinbaren Kongruenzen käme, die sich aber oft durch Kleinigkeiten unterscheiden und widersprechen können (als Beispiel kann hier nur die Auseinanderentwicklung der ETZ Programme in Österreich an der Grenze zu den neuen Mitgliedsländern gesehen werden)

4.2 Makroregionale Strategien als Vorbild – aber nicht Blaupause

Diskutiert man den Mehrwert und die Perspektiven von Europaregionen bzw. tri- oder multilateralen Kooperationen, kommt man am Konzept der Makroregion nicht vorbei (siehe auch Kapitel 3.2). Makroregionen, ihre Funktionsweise und die Art der Organisation sind in Zusammenhang mit der territorialen Kohäsion zu sehen. Kooperationen auf makroregionaler Ebene sollen Regionen aufgrund kritischer Masse und der Nutzbarmachung von Synergien und Komplementaritäten zu Wettbewerbsvorteilen verhelfen und die Trennung durch administrative Grenzen überwinden helfen.⁶³

Zu beachten gilt es auch, dass ein Problem, welches auf lokaler Ebene verursacht wird, Auswirkungen auf einen viel größeren Bereich haben kann, eben auch grenzüberschreitend. Das Subsidiaritätsprinzip hat deshalb nicht nur den Sinn, die geeignete Governance-Ebene für Handlungen zu identifizieren, es beinhaltet auch, nicht nur die territorialen Auswirkungen, sondern auch die Ursachen ausfindig zu machen.

Das Grünbuch⁶⁴ hält deshalb auch fest, dass makroregionale Strategien ein neuer Weg für territorial angelegte Handlungen sein werden. Sie können einen ganzheitlichen MLG-Ansatz darstellen, der in einem geeigneten geografischen Rahmen stattfindet. Die wichtigsten Dimensionen einer solchen Makroregion innerhalb von territorialer Entwicklung sind vielfältig. Die Potentiale liegen etwa in

- einer sinnvollen Aufteilung von Aktivitäten auf die geeignetste politische Ebene,
- einer verbesserten Einbindung von regionalen und lokalen Interessensvertreter bei der Umsetzung europäischer Politiken,
- der Positionierung und Integration von Regionen jenseits der nationalen Sphäre,
- der Beseitigung von administrativen Doppelgleisigkeiten,

⁶³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee (2008): Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength. COM(2008) 616 final. Brussels, p. 3

⁶⁴ Green paper on territorial cohesion, p. 7

- der Koordinierung von einer Vielzahl von sektoralen Strategien mit den territorialen Auswirkungen und nicht zuletzt kann
- eine Makroregion ein Tool für eine europäische Integration und verbesserte Kohäsionspolitik „in kleinen Teilen“ sein.

Das meint, dass es nicht immer ein Kompromiss aller beteiligten Akteure stattfinden muss, sondern, dass es Konsens basierend auf einem „von Fall-zu-Fall-Szenario“ geben kann.⁶⁵

Nun ist eine Europaregion Donau-Moldau (EDM) nicht so groß gedacht, wie eine Makroregion Ostsee oder der Donaauraum, trotzdem weist eine trilaterale Kooperation eine Dimension auf, die in gewissen Teilen ähnlich gedacht werden kann. Administrative Straffung, die Entwicklung einer regionalen Identität, die grenzüberschreitende Koordination von einzelnen Strategien in gewissen Sektoren oder eben einen verbesserten territorialen Kohäsionseffekt, kann auch eine Europaregion mit drei teilnehmenden Nationalstaaten erzielen.

4.3 Die Lage zwischen den Metropolen

Ein weiterer, strategischer Aspekt der EDM ist die spezielle Lage in Europa. Das Kooperationsgebiet liegt im Brennpunkt dreier europäischer Metropolen, München, Wien und Prag:

Abbildung 3. Das EDM-Kooperationsgebiet zwischen den Metropolen München, Prag und Wien



Im Moment, aus der nationalstaatlichen Logik heraus, tendieren die drei Teile des EDM-Kooperationsgebietes zu ihren jeweiligen Hauptstädten, obwohl aus geografischer Sicht etwa Teile Oberösterreichs näher an München als an Wien oder Teile des tschechischen Gebietes näher an Wien als an Prag liegen. Die Chance einer EDM in dieser Konstellation liegt darin, ein starkes Gebilde im Brennpunkt aller drei europäischen Metropolen zu etablieren, um als gemeinschaftlich starkes Gebiet zwischen den Städten zu existieren.

⁶⁵ Vgl. Dubois, Alexandre et. al. (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study. Nordregio Electronic Working Paper 2009:4, S. 24f

Es würde eine Kooperation der Klein- und Mittelstädte bedeuten, die gemeinsam durch die Vernetzung in einer Europaregion an Stärke, unabhängig von den Großstädten, gewinnen könnten. Auch ein industrialisierter ländlicher Raum würde eine Rolle spielen. Die Etablierung dieser „rurbanen“ Lebensformen wäre eine besondere Herausforderung für die Politik in einer EDM. Und nicht zuletzt würde eine EDM zwischen den drei Metropolen dazu führen, dass es vielfältigere „Andock-Möglichkeiten“ für das gesamte Kooperationsgebiet an diese Ballungsräume geben könnte.

4.4 Europäische Strategien als Agenda für Europaregionen

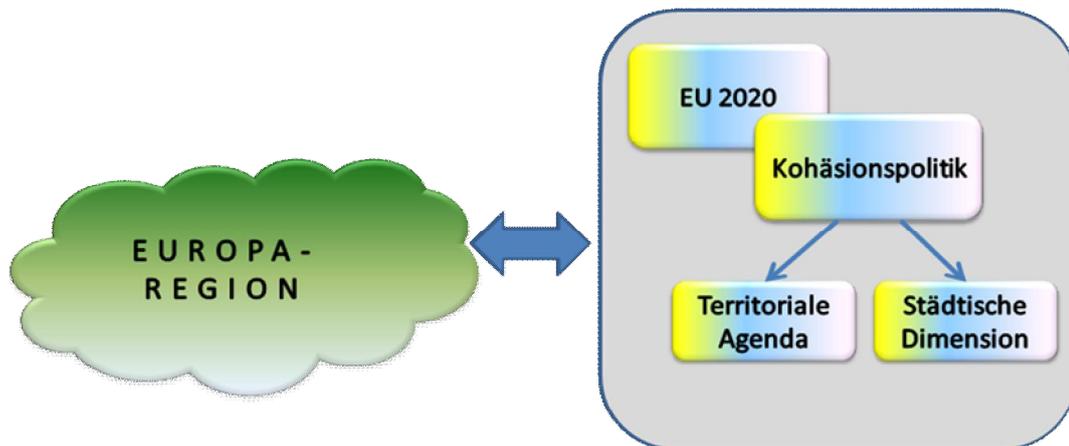
Europäische Strategien, Politiken und Konzepte bieten wesentliche Rahmenbedingungen, Inhalte und Ansatzpunkte für Kooperationen.

So definieren die strategischen Ziele und Leitinitiativen von Europa 2020 relevante und vernünftige Ansatzpunkte für Partnerschaften, insbesondere mit den sieben Leitinitiativen, die allesamt Kooperationsthemen darstellen. Die Kohäsionspolitik in der neuen Programmperiode wird insbesondere im Dienste der Europa 2020-Strategie stehen. Schon jetzt ist es daher sinnvoll, über entsprechende Kooperationsprojekte Übereinstimmung zu finden. Dabei geht es um die Abstimmung von öffentlichen Investitionen mit trilateraler Bedeutung insgesamt, als auch um konkrete Kooperationsvorhaben und eine entsprechende Planung der ETZ Programme. Auch Fragen der Mittelaufteilung zwischen ETZ und Ziel 1 und 2 sollten für die kommende Periode rechtzeitig abgestimmt werden.

Agenda Setting durch Europäische Politiken ist ein Aspekt für die Europaregion, der andere ist allerdings durch den Zusammenschluss auch als eine Einheit der EK und anderen Europäischen Institutionen aufzutreten. Insbesondere Anliegen von horizontaler und vertikaler Politikkoordination, von administrativen und institutionellen Hürden und von politischen Schwerpunktsetzungen können auf diese Art effizienter vorgebracht werden.

Einer Europaregion kommt damit die Funktion eines „Policy taker“ zu, gleichzeitig kann sie aber auch als „Policy shaper“ auftreten und sich Gehör verschaffen.

Abbildung 4. Europäische Politiken als Voraussetzung für eine Europaregion



4.5 „Problemlösung“ als Initialzündung zur Kooperation

Kooperation funktioniert dann am besten, wenn es ein gemeinsames Anliegen vorliegt. Während Begriffe wie die territoriale Kohäsion, Netzwerke oder Organisationsstrukturen oft sehr theoretisch-normativen Charakter haben, lässt sich an einem gemeinsamen Problem sehr praxisnah veranschaulichen, was der Antrieb zur Zusammenarbeit sein kann. Nimmt man wiederum die Ostseeregion als Beispiel, wird oft vom „common denominator“ – dem gemeinsamen Nenner dieser Kooperation gesprochen. Der ist in diesem Fall die geografische Einheit „Ostsee“. Diese gemeinsame Einheit beinhaltet ein gemeinsames Problem, ein auch gemeinsam verursachtes, die sehr starke Verschmutzung des Gewässers.

Die EU-Strategie für den Ostseeraum hat, unabhängig von den sozio-ökonomischen Unterschieden der Anrainerstaaten, spezifische Gemeinschaftsaktivitäten definiert, die darauf abzielen das maritime Umfeld nachhaltig zu schützen. Ergänzt werden diese Aktivitäten von unterschiedlichen Instrumenten, wie dem Baltic Sea Action Plan (BSAP) oder dem Bekenntnis dazu, die Ostsee als besonders sensibles Gebiet (PSSA – Baltic Sea as a Particularly Sensitive Area) zu bezeichnen und zu verstehen. Insbesondere die EU Water Framework Directive betont schnell, wie wichtig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinsichtlich des Umweltschutzes und des Wassermanagements ist. Die Flusseinzugsgebiete etwa werden aufgrund ihrer geografischen Voraussetzungen definiert, unabhängig ob sie dabei mehrere nationalstaatliche Grenzen betreffen. Hierbei kann ein Paradigmenwechsel von einer territorialen hin zu einer funktionalen Logik festgemacht werden.

Die Wasserqualität kann nicht ohne einen Bezug zu den Gegebenheiten an Land gesehen werden – etwa Siedlungstätigkeiten und Stadtentwicklung oder Landwirtschaft. Da man hinsichtlich der Flüsse einer grenzüberschreitenden Logik folgt, setzt sich diese Notwendigkeit bei den festlandbasierten Aktivitäten fort. Es braucht auch in diesem Bereich grenzüberschreitende und transnationale Lösungen, inklusive der Einbeziehung von Nicht-EU-Mitgliedsstaaten.

Eine Problemstellung wie bei der Ostseeregion ist derzeit für eine Europaregion Donau-Moldau nicht auszumachen, speziell ein Ansatzpunkt im Kontext „Problemlösung“ kann aber doch gefunden werden (siehe dazu insbesondere Kapitel 4.8). Die Überwindung der noch immer in den Köpfen vorhandenen Grenzen, Vorurteile und Stereotypen, hervorgerufen durch den Eisernen Vorhang, der über Jahrzehnte mitten durch das Kooperationsgebiet aufgehängt war.

4.6 Grundvoraussetzung für Kooperation: Commitment

Neben allen politischen und theoretischen Zugängen ist für eine erfolgreiche Europaregion vor allem auch eine Voraussetzung: Das Bekenntnis und das aktive Mittragen dieser Idee. Ein Europaregion Donau-Moldau kann nur dann reüssieren, wenn alle Beteiligten in den drei Ländern Deutschland, Tschechien und Österreich dieses Projekt pro-aktiv unterstützen und gewillt sind darin einen Mehrwert zu erkennen und zu erwarten. Good Practice-Beispiele von Europaregionen, wie die Bodenseekonferenz oder die Baltic Sea Region, hatten zunächst dieses Commitment als Ausgangspunkt. Warum diese Regionen heute gut funktionieren und welcher konkrete Zugang die Kooperation trägt wurde speziell in den Kapiteln 3 und 4 dieses Papieres untersucht. Am Beginn stand jedoch das gemeinsame Bekenntnis der beteiligten Regionen.

Wie ein unausgewogenes gemeinsames Bekenntnis eine Hürde für eine sich vertiefende Kooperation darstellen kann, zeigt eine andere Europaregion mit österreichischer Teilnahme: Centrope. Diese Region mit Beteiligung von Österreich, Tschechien, der Slowakei und Ungarn⁶⁶

⁶⁶ In der Europa Region Mitte leben in acht Bundesländern, Selbstverwaltungskreisen und Komitaten rund sechseinhalb Millionen Menschen. Die Lage der Region am Schnittpunkt von vier Staaten und vier Sprachen. Quelle: www.centrope.com

wurde zwar 2003 mit einem gemeinsamen Bekenntnis der Bürgermeister in Kittsee im Burgenland ins Leben gerufen, so Richtung Fahrt aufgenommen hat dieses Projekt allerdings auch heute, acht Jahre später, nicht. Schon 2005, nur knapp zwei Jahre nach dem Startschuss, findet der Bericht „Die Region Centrope – Diskursanalyse über die Entstehung einer neuen Europaregion“, der sich auf eine Diskursanalyse von Interviews mit involvierten Akteuren stützt, einiges an Skepsis und Problemherden für die damals noch im Findungsstadium befindliche Europaregion. Etwa:

Bezüglich der Finanzierung gibt es [...] kritische Punkte, so beteiligen sich Ungarn und die Slowakei finanziell nicht an gemeinsamen Planungsprojekten. Österreichischen Bundesländern ist es möglich völkerrechtliche Verträge abzuschließen, die anderen beteiligten Regionen Centropes haben diese Möglichkeit nicht. So kann sich oft nur die Zentralverwaltung an Projekten finanziell beteiligen, was mit großen bürokratischen Hürden verbunden ist.⁶⁷

Außerdem wird eine gewisse Skepsis hinsichtlich der Absichten der österreichischen Partner und dem eigenen Mehrwert in den Nachbarländern konstatiert. Unterschiedliche Unternehmenskulturen in den nationalen Verwaltungen würden zudem aufeinanderprallen.

Die Bilder, die die Nachbarn voneinander haben scheinen ganz unterschiedlich zu sein und damit auch das Bild von einer etwaigen gemeinsamen Region.⁶⁸

Fünf Jahre später stellt ein Gastkommentar in der Tageszeitung „Die Presse“ gar fest: „Centrope – oder was davon noch übrig ist“. Die Europaregion sei sieben Jahre nach der Gründung vom Zerfall begriffen und der Wiener Bürgermeister sei der einzige, den dieses Konstrukt noch interessiere. Damit wirft der Autor einen der Hauptkritikpunkte an Centrope auf: Das einseitige Bekenntnis. Nur der österreichische Part hätte ein gesteigertes Interesse an der Zusammenarbeit in dieser Form, das Commitment, aus welchen Gründen auch immer, der Nachbarn fehlt.

Euroregionen werden sonst in der EU dazu genutzt, dass grenzüberschreitend die Infrastruktur und die Kultur zusammenwachsen, aber in Centrope gibt es davon keine Spur.⁶⁹

Ohne ein solches Commitment ist es nicht möglich einen der wichtigsten Punkte für eine funktionierende Europaregion zu etablieren: Langfristige Netzwerke. Wie auch immer die konkrete Steuerung der geplanten Europaregion Donau-Moldau am Ende ausgestaltet sein wird – stabile Netzwerke sind in jedem Fall eine Notwendigkeit. Diese Netzwerke schaffen eine Langfristigkeit, die die Europaregion von den „Niederungen der Tagesaktualität“ entkoppelt. Das meint etwa, dass sich auch wechselnde Akteure, zum Beispiel hervorgerufen durch Wahlen, in einer Netzwerkestruktur wiederfinden können. Diese Struktur soll sozusagen eine Metaebene bilden und etablieren, die der grenzüberschreitenden Kooperation ihre Funktionsfähigkeit auf Dauer erhält. „Das gemeinsame Haus Europaregion Donau-Moldau“ ist nur in einem solchen Kontext möglich. Vertrauen in den Mehrwert, der Blick über den eigenen Tellerrand und auf das große Ganze sowie ein gewisses Maß an Ausdauer runden ein gemeinsames Bekenntnis ab.

4.7 Offene Formen der Kooperation und wenig Institutionalisierung für frühe Phasen der Europaregion

Ganz gleich ob Europaregion, ETZ oder EVTZ, eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit existiert immer innerhalb eines Netzwerkes und einer Organisationsstruktur. Einem Netzwerk aus diversesten Akteuren – Institutionen, Politiker oder öffentlichen und privaten Unternehmen. Sie bilden den Rahmen zur Ausgestaltung und Handlungsfähigkeit einer Kooperation. Die

⁶⁷ Budde, Björn et.al (2005): Die Region Centrope. Diskursanalyse über die Entstehung einer neuen Europaregion. S. 41

⁶⁸ Ebenda, S. 44

⁶⁹ Teichgräber, Stephan (2010): „Centrope – oder was davon noch übrig ist“ – In „Die Presse“ am 07.10.2010

Netzwerke verändern zum einen ihre Natur mit der Art einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zum anderen gibt es gewisse Konstanten, die für ein Funktionieren notwendig sind.

Der Logik folgend gilt es zu Beginn festzuhalten, dass an je weniger Institutionalisierung Netzwerke gebunden sind, desto flexibler können sie in der Praxis agieren. Aber: Je mehr institutioneller Rahmen geschaffen wurde, desto stabiler sind diese Netzwerke. Das meint nicht in erster Linie die Haltbarkeit und den potentiellen Erfolg, aber eine gewisse Stabilität auf eine gewisse Zeit (vergleiche die verlangte Ausgestaltung eines EVTZ).

Während etwa bei der Europaregion Centrope eine Zusammenarbeit zwischen einem Steuerungskomitee, einer Agentur, politischen Konferenzen und Pilotprojekten⁷⁰ vorherrscht, weist im Unterschied dazu die durchorganisierte Struktur des EVTZ Lille-Kortrijk-Tournai, schon Ähnlichkeiten mit einer Regionalregierung auf. Das politische Management obliegt dem „Assembly“ (84 Mitglieder) und dem „Board“ (32 Mitglieder), basierend auf dem oben beschriebenen Prinzip der doppelten Parität. Sie bilden gemeinsam das „Executive Management Committee“ und wählen die „Presidency“, bestehend aus einem Vorsitzenden und drei Stellvertretern. Wie schon weiter oben beschrieben, erarbeiten die „Working Groups“ die strategisch-thematischen Inhalte, die dann von den „Project Groups“ umgesetzt werden. Zusätzlich umfasst die Eurométropole noch das „Eurometropolis Forum“, das die Teilhabe der Zivilgesellschaft sicherstellen soll und die „Conference of Mayors“ mit allen Bürgermeistern des Kooperationsgebietes.⁷¹

Heißt das nun, dass man einen EVTZ braucht, um eine funktionierende Struktur und somit erfolgreiche Netzwerke in einer europäischen Kooperation braucht? Nicht in erster Linie. Egal ob nun lose, dafür flexibel oder starr, dafür stabil – der Erfolg steht und fällt, wie in diesem Papier schon vielfach erwähnt, mit dem Commitment. Erst in zweiter Linie ist es sinnvoll zu überlegen, welche Form und welcher Rahmen bei einer Kooperation sinnvoll erscheinen. Die Erfahrung und einige Praxisbeispiele zeigen, dass erfolgreiche EVTZ in der Regel auf einer langjährigen Tradition grenzüberschreitender Zusammenarbeit gründen. Das meint, dass innerhalb einer von einem jahrelangen Commitment getragenen Kooperation, in Folge ein weiterer Schritt zur Institutionalisierung und rechtlichen Verbindlichkeit gesetzt wurde.

Geht man zurück zum Vergleich zwischen Centrope und der Eurométropole (Abbildung 6) und spannt den Bogen zur Europaregion Donau-Moldau, zeigt sich im Planungsstadium eine schon sehr strukturierte Organisation. Der derzeitige Entwurf zur Projektorganisation sieht wie folgt aus:

⁷⁰ www.centrope.com

⁷¹ Eurométropole (2011): Building a European metropolis by erasing borders. Lille. S. 7 und Metis (2011): EGTC Monitoring Report. S. 20 – zu erwartende Veröffentlichung Ende Mai 2011

Abbildung 5. Entwurf zur Projektorganisation der Europaregion Donau-Moldau⁷²



Wie auch immer eine Europaregion Donau-Moldau dann am Ende „gebaut“ wird – der wichtigste Bauteil ist das Fundament. Und dieses Fundament kann nur aus einem gemeinsamen Bekenntnis aller beteiligten Akteure/Partner bestehen. In Kapitel 2 wurde hier auf essentielle Bedingungen gelenkt: Betrachtet man Europaregionen von der Theorie sozialer Systeme aus, so ist zum einen Augenmerk auf das „wie“ der Kooperation zu lenken: Offene, wenig strukturierte Kooperationen, in welchen das zentrale Element die Willensbildung der Protagonisten ist, werden häufig von „weichen“, eher gefühlsbasierten Mechanismen mit gesteuert. Dem „Management der Gefühle“ kommt daher eine wichtige Bedeutung bei. Nicht zu vernachlässigen ist dabei die sich selbst verstärkende Wirkung von konstruktiven oder obstruktiven Einwirkungen: positive Erfahrungen führen zu einer Verbesserung der Kooperation, negative zum Gegenteil – und hier spielen die Struktur-, die Interaktions- und die Inhaltsebene der Kooperation eine wichtige Rolle.

4.8 Hebel für „Regionalisierung“ in einer zunehmend globalisierten Welt

Der Definition von Ralf Grossmann folgend (Kapitel 1.1), sind Europaregionen Kooperationssysteme zum Zwecke der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung von Regionen innerhalb der EU. Im Zeitalter der Globalisierung reicht es aber mitunter nicht mehr aus, nur innerhalb des Konstrukts Europäische Union zu denken. Die globale Entwicklung kann nicht entkoppelt von europäischen Bürgern oder den Regionen, in denen sie leben gedacht werden. Die Vereinten Nationen bezeichnen jede Region der Erde als Teil eines globalen Systems, das auch als solches verstanden werden muss. Das hat zur Folge, dass die Menschen und die Wirtschaft in diversen Regionen einer immer stärkeren Vernetzung und damit auch wechselseitiger Abhängigkeit ausgesetzt sind. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die zunehmende globale Vernetzung, auch durch die Summe der Möglichkeiten, weiter weniger stark ist, als die ebenso zunehmenden regionalen Verflechtungen mit den unmittelbaren Nachbarn. Dieser Prozess wird auch „Regionalisierung“ genannt.⁷³

Um in diesem Wettbewerb zu bestehen ist es notwendig, „überregional“ zu denken und über kleine Verwaltungseinheiten hinauszugehen. Der von außen bewirkte Prozess der Regionalisierung muss dahingehend kanalisiert werden, dass man nicht in zu kleinen Einheiten

⁷² Quelle: Initiative Europaregion Donau-Moldau

⁷³ Vgl. Dubois, Alexandre et. al. (2009): EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study. Nordregio Electronic Working Paper 2009:4, S. 32-33

stecken bleibt. Hinsichtlich der Europaregion Donau-Moldau meint das, dass die bayrischen Kreise, die österreichischen Bundesländer oder die tschechischen Regierungsbezirke möglicherweise zu klein gedacht sind. Eine überregionale Strategie innerhalb einer Europaregion, unter Berücksichtigung der theoretischen Aspekte in den vorangehenden Kapiteln und über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus, würde die Potentiale der Region für die globale Situation besser bündeln und einen „kannibalistischen“ Wettbewerb verhindern. Das Konzept der Makroregionen spielt auch in diesem Fall eine Rolle. Es gilt auch die jeweiligen Grenzen einer Europaregion nicht als zu starr anzusehen und die wechselseitigen Abhängigkeiten darüber hinaus zu berücksichtigen.

4.9 Der Weg zu einem „Nahtlosen Europa“ und die Überwindung von historischen Grenzen

*From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in many cases, increasing measure of control from Moscow [...]*⁷⁴

So hat der britische Premierminister Winston Churchill den Begriff „Eiserner Vorhang“, noch nicht ganz der späteren Wahrheit entsprechend, als politische Metapher geprägt. Diese damals beschriebene Linie verläuft heute mitten durch das Kooperationsgebiet einer möglichen Europaregion Donau-Moldau. Politisch ist der Eiserner Vorhang seit mehr als 20 Jahren Geschichte, in den Köpfen der Menschen existiert diese Grenze zum Teil noch immer.

Europäische Integration steht unter anderem auch dafür, diese historischen Grenzen und die gegenseitigen Vorbehalte und Vorurteile, die zwischen den früheren Blöcken aus dem Kalten Krieg noch immer teilweise vorherrschen, verschwinden zu lassen. Die makroregionale Donaoraumstrategie, hat es sich selbst zum Ziel gesetzt, die Länder und Regionen des Donaoraums nachhaltig zusammenzuführen und so auch den Integrationsprozess in Europa voranzutreiben. Nicht nur territoriale Kohäsion und andere Faktoren, die bisher in diesem Papier erörtert wurde, stehen dabei auf der Agenda.

*Die osteuropäischen Länder unterscheiden sich in wirtschaftlicher, politischer als auch kultureller Hinsicht weiterhin stark von den Ländern Westeuropas. Daher darf die Integration nicht nur auf der politischen Ebene erfolgen. Vielmehr handelt es sich um ein komplexes Integrationsvorhaben auf mehreren Ebenen. Vorurteile und Ängste müssen abgebaut, historische Konflikte und Traumata überwunden werden. Mit der Donaustrategie soll der Fluss zum Symbol der Einigung, der Überbrückung von Grenzen und Unterschieden werden.*⁷⁵

Eine Europaregion Donau-Moldau wäre zwar hinsichtlich der Ausmaße weit von der Donaoraumstrategie entfernt, europäische Integration darf jedoch nicht nur makroregional gedacht werden. Dieser Prozess kann und muss genauso in einer trilateralen Kooperation stattfinden. Eine florierende Europaregion, die in unterschiedlicher Hinsicht einen Mehrwert für die Beteiligten bedeuten kann, übt eine brückenbauende Funktion im europäischen Integrationsprozess aus. Von einem Europa ohne Grenzen, das den freien Verkehr der Menschen und Güter ermöglicht, zu einem nahtlosen Europa, das die Leistungen des öffentlichen Sektors genauso beinhaltet, wie die Beseitigung historisch gewachsener Grenzen in den Köpfen der Menschen.

⁷⁴ http://www.demokratiezentrum.org/themen/europa/europaeisches-bildgedaechtnis/eiserner-vorhang/abb2-karikatur-der-auftritt-in-fulton.html#_ftn2

⁷⁵ http://www.osteuropa.lpb-bw.de/donaustrategie_oeu.html

Literatur

Barca, Fabrizio, 2009: AN AGENDA FOR A REFORMED COHESION POLICY, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca

Budde, Björn et. al., 2005: Die Region Centrope. Diskursanalyse über die Entstehung einer neuen Europaregion, Wien

Commission of the European Communities, 2008: Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Diversity into Strength, COM (2008) 616, Brussels

Commission of the European Communities, 2008: Commission Staff Working Document Accompanying the Green Paper on Territorial Cohesion Turning Territorial diversity into strength, Brussels

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Strategy for the Baltic Sea Region. Action Plan. COM(2009) 248 final, Brussels

Dubois, Alexandre et. al., 2009: EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study. Nordregio electronic working paper 2009:4, Stockholm

Easton, David, 1953: The Political System. An Inquiry into the State of Political Science, New York

Eurométropole, 2011: Building a European metropolis by erasing borders, Lille

European Commission, 2010: Investing in Europe's Future. Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, Luxemburg

Europäische Kommission, 2010: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik, KOM(2010) 642 endgültig, Brüssel

Europäische Kommission, 2010: Operationelles Programm Ostseeraum, Brüssel

Europäische Kommission, 2009: Mitteilung zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, Brüssel

Europäische Kommission, 2007: Die Kohäsionspolitik 2007-2013, Erläuterungen und offizielle Texte, Luxemburg

European Union, Committee of the Regions, 2010: DRAFT OWN-INITIATIVE OPINION of the Commission for Territorial Cohesion Policy on NEW PERSPECTIVES FOR THE REVISION OF THE EGTC REGULATION, CdR 100/2010 rev 2 EN, Brussels
<https://toad.cor.europa.eu/CORWorkInProgress.aspx>, 8.11.2010

Flath, Martina / Kulke, Elmar, 2007: Mensch und Raum, Berlin

Fuhse, Jan, 2005: Theorien des politischen Systems: David Easton - Niklas Luhmann. Eine Einführung, Wiesbaden

Grossmann, Ralf, 2005: Präsentation bei der Fachtagung der ÖROK „Welchen Mehrwert bieten Europaregionen für wen?“, Wien

INTERACT, Juli 2010: European Territorial Cooperation post 2013 – Position Paper, http://www.interact-eu.net/news/future_etc_paper/7/5108

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum; KOM (2010) 2020 endgültig, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Arbeitspapier der Kommission, Regionen 2020, Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020 endgültig, Brüssel

Metis/ÖIR-Managementdienste GmbH, 2006: Multilateral Projects in the framework of Cross-Border Objective 3 programmes with Austrian participation. A Feasibility Study, Vienna

Metis GmbH, 2011: ETZ 2014+: Unterwegs zu einer nahtlosen Union?, Wien

Metis GmbH, 2011: EGTC Monitoring Report 2010, Vienna

Metis GmbH, 2010: EGTC Developments on the Ground: Added value and solutions to problems, Final Report, commissioned by the Committee of the Regions, Vienna

Metis GmbH, 2008: The European Grouping of Territorial Cooperation: state of play and perspectives. Final Report, Vienna

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2008: Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. SEK(2008) 2550, Brüssel

ÖROK, 2005: Europaregionen – Herausforderungen, Ziele, Kooperationsformen. ÖROK-Schriftenreihe Nr. 169, Wien

ÖROK: Strat.at Bericht 2009, Strategischer Bericht Österreichs gemäß Artikel 29 AF-VO (EG) 1083/2006

PANTEIA and partners, 2010: INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation (No. 2008.CE.16.0.AT.016), Final Report, Zoetermeer

Press Release des AdR COR/10/32, 2010: Ausschuss der Regionen bringt Debatte über EU-Makroregionen voran, Brüssel

Press Release IP/09/1326, 2009: Von der Ostsee zum Donaubecken – Eine makroregionale Strategie für die EU: Kommissar Samecki stellt auf Ministerkonferenz neue Formen der EU-Zusammenarbeit vor, Stockholm

Rat der Europäischen Union, 2009: Mitteilung an die Presse: 2790. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik, Brüssel

Samecki, Paweł, 2009: Orientation paper on the future of cohesion policy. Paweł Samecki, European Commissioner in charge of Regional Policy, Brussels

Schramek, Christian, 2007: Die deutsch-tschechischen Europaregionen aus systemtheoretischer Sicht. Rahmenbedingungen und Funktionslogik am Beispiel der Euregio Egreensis und der Euregio Elbe/Labe, Altenstadt/Regensburg

Schymik, Carsten, 2011: Modellversuch Makroregion. Die EU-Strategien für den Ostsee- und Donauraum, Berlin

Teichgräber, Stefan, 2010: „Centrope – oder was davon noch übrig ist“ – In: „Die Presse“ am 07.10.2010, Wien

Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ). Amtsblatt L 210 vom 31.7.2006, Brüssel

WKO, 2010: Aussendung zu den Schwerpunkten der EU-Regionalförderung ab dem Jahr 2014. http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?AngID=1&StID=581978&DstID=678, 29.04.2011

Wolfe, Colin, 2007: INTERREG, irrelevant or indispensable?: In: inforegio panorama, no 24, December 2007, Regions as partners. The European Territorial Cooperation Objective.

Internetquellen:

- portal.cor.europa.eu/egtc
- portal.wko.at
- www.bodenseekonferenz.org
- www.centrope.com
- www.demokratiezentrum.org
- www.euregiobaltic.eu
- www.eurometropolis.eu
- www.europeanlawmonitor.org
- www.oerok.gv.at
- www.osteuropa.lpb-bw.de